



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Instituto de Investigaciones Históricas

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN HISTORIA CON OPCIÓN EN HISTORIA DE MÉXICO

**“La educación de calidad tras la alternancia política en México:
narrativas y acciones del gobierno federal para el desarrollo del nivel
primaria, 2000-2018”**

TESIS

Que para obtener el título de Maestro en Historia

PRESENTA:

Julián Antonio Mendoza Lezama

ASESOR:

Dr. Fabián Herrera León

COASESOR:

Dr. Jorge Alberto Ruiz Barriga



*Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología*

Incomprendida por todo lo que te rodeó. Es para ti, Luna.

Expreso mi agradecimiento a los Doctores Fabián Herrera León y Jorge Alberto Ruiz Barriga, quienes me acompañaron y dirigieron muy de cerca en este proceso de investigación.

Particularmente, manifiesto amplia gratitud, reconocimiento y admiración hacia el apoyo del Dr. Alberto Farías Ochoa, cuyos consejos han nutrido mis perspectivas académica y personal.

RESUMEN

Tras el fenómeno de alternancia política de 2000 en México, se generaron expectativas en torno a la planeación y ejecución de las políticas públicas del país. La educación fue uno de los campos resignificados a partir de las acciones de gobierno, que se presentaron a nivel discursivo y mediante programas públicos. En ese tenor, la transición de siglo y de administración federal representaron motivos para aludir a la denominada educación de calidad como uno de los ejes de las políticas educativas de los gobiernos presidenciales de 2000 a 2018.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo central describir las acciones de gobierno orientadas al desarrollo de la denominada educación de calidad para el nivel primaria durante las administraciones federales de México entre 2000 y 2018. La indagatoria parte de un enfoque general de tipo cualitativo, teniendo como base de análisis el método histórico. En este sentido, el estudio da evidencia de tres etapas de investigación: a) la heurística; b) la hermenéutica; y, c) de exposición. El corpus de análisis está conformado por documentos (impresos y/o digitalizados en Internet) ubicados, seleccionados y clasificados de acuerdo con cada fase de la indagatoria. Las fuentes primarias y secundarias que permitieron la constitución del corpus fueron archivos periodísticos e históricos, repositorios institucionales, bibliotecas, memorias gubernamentales y congresos. De manera concreta, el trabajo de interpretación se concentra en los materiales de corte político-educativo, entre los que destacan informes, discursos, reglas de operación de programas, planes educativos, acuerdos interinstitucionales y leyes.

PALABRAS CLAVE: educación de calidad, educación básica, política educativa, transición democrática, alternancia política.

ABSTRACT

After the 2000's political alternation phenomenon in Mexico, expectations around the country's public politics planning and performance were generated. Education was one of the readjusted fields based on government actions, which were put forward through both the discursive level and public programs. In this tenor, the turn of the century and the federal administration's changeover represented motives to allude to the named "quality education" as one of the thrusts of the education policies of the presidential governments from 2000 to 2018.

The main objective of this research work is to describe the government's actions oriented to the development of the quality education for the primary school level during the federal administrations of Mexico between 2000 and 2018. The research starts from a qualitative global approach, having as a basis for analysis the historical method. In this sense, the study gives evidence of three stages of investigation: a) heuristics, b) hermeneutics and c) outcome. The corpus' analysis is conformed by documents (printed and/or digitalized online) located, selected and classified according to each one of the research stages. The primary and secondary sources that allowed the constitution of the corpus were journalistic and historical files, institutional repositories, libraries, government reports and conferences. Specifically, the interpretation is focused on materials of a political-educational nature, such as reports, speeches, operating rules of programs, educational plans, inter-institutional agreements and laws.

KEY WORDS: quality education, basic education, educational policy, democratic transition, political alternation.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
Objetivo general y supuesto de investigación	9
Pregunta central y metodología	10
Conformación capitular	12
CAPÍTULO I. LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN MATERIA EDUCATIVA DURANTE EL SEXENIO PRESIDENCIAL DE VICENTE FOX (2000-2006)	13
1.1 Antecedentes políticos: hacia una transición democrática nacional	13
1.2 Legitimación de un nuevo proyecto educativo	23
1.2.1 La ruta de la educación de calidad en el contexto de la alternancia	26
1.2.2 El Plan Nacional de Educación 2001-2006	30
1.2.2.1 Prospectiva gubernamental para el espacio escolar	32
1.3 Conducción gubernamental del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo y el sector magisterial	37
1.3.1 Las vías para los acuerdos legislativos	40
1.3.2 El trabajo de negociación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)	50
1.4 Programas educativos en continuación y emergentes: problemáticas a resolver y criterios de ejecución	57
1.4.1 La idea del bienestar en la educación básica mediante “Oportunidades”	61
1.4.1.1 Una iniciativa con carácter de Transferencia Monetaria	

Condicionada	63
1.4.2 Programa Escuelas de Calidad (PCE): un enfoque de descentralización educativa	68
1.4.2.1 Gestión escolar con base en la corresponsabilidad	70
1.4.2.3 Algunos referentes sobre la implementación del PCE	75
1.4.3 “Enciclomedia” y la digitalización de las prácticas educativas	79
1.4.3.1 Discusiones emergentes en el marco de su ejecución	83
1.4.3.2 Evaluaciones de seguimiento	87
CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL, 2006-2012	91
2.1 El contexto político y las tendencias para la educación básica	91
2.2 La proyección discursiva de la educación de calidad, 2007-2012	96
2.3 Los acuerdos interinstitucionales para la educación básica	106
2.3.1 La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)	111
2.3.1.1 Resistencia magisterial ante la ACE	115
2.4 Antecedentes y estrategias para la <i>profesionalización magisterial</i> en el marco de las transiciones democráticas	122
2.4.1 El Programa de Carrera Magisterial (PCM), la Prueba Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE) y el Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP)	125
2.4.2 El proceso de formación continua y la profesionalización magisterial	127
2.5 La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)	132

2.5.1 Tendencias curriculares en la RIEB	135
2.6 Problemáticas en torno al gasto educativo	140
2.6.1 El caso “Habilidades Digitales para Todos” en un contexto de carencias y algunas recomendaciones regionales	145
CAPÍTULO 3. LA ALTERNANCIA POLÍTICA DEL PRI, 2012	152
3.1 La calidad de la democracia y el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia	152
3.1.1 La democracia mexicana de 2000-2018	154
3.2 Las bases de la narrativa para la educación básica	162
3.2.1 La idea de una modernización en la política educativa	163
3.2.1.1 Visión institucional para la política educativa, 2013-2018	167
3.2.1.2 Referencias textuales a la Reforma Educativa	172
3.3 ¿Reforma educativa o laboral?	174
3.3.1 Los cambios a los artículos 3º y 73	178
3.3.2 Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): conformación de la Junta y características legislativas	186
3.3.3 Ley General del Servicio Profesional Docente	190
3.3.4 La implementación del Servicio Profesional Docente en el contexto de las modificaciones a la Ley General de Educación	198
3.4 El magisterio frente a la Reforma Educativa: el estatus del SNTE y la resistencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)	205
3.4.1 La disidencia magisterial	208

3.5 La educación de calidad a través de programas públicos	213
3.5.1 Algunas condiciones nacionales del nivel de educación básica en el contexto de la Reforma Educativa	214
3.5.2 Características de los programas emitidos en torno a la educación de calidad	219
CONCLUSIONES	227
ANEXO	245
Glosario de conceptos relacionados con las narrativas gubernamentales de México, 2000-2018	245
FUENTES DE CONSULTA	253
Medios de comunicación	253
Libros	256
Revistas electrónicas	260
Material de Archivo	269
Congresos	276
Informes	277

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de esta indagatoria consiste en describir las acciones de gobierno que se orientaron al desarrollo de la denominada educación de calidad para el nivel primaria, esto, durante los gobiernos presidenciales de México entre 2000 y 2018. Se exponen las condiciones políticas que enmarcaron las decisiones presidenciales en torno a los proyectos para la educación básica y, específicamente, del nivel primaria. De este modo, la investigación expone la forma de narrar y materializar el concepto de la educación de calidad desde la Presidencia de la República.

Se establecieron tres objetivos particulares en los que se considera la relación entre el Poder Ejecutivo, la Secretaría de Educación Pública, el Poder Legislativo y las organizaciones magisteriales, pero, bajo el concepto de la educación de calidad como categoría eje en el análisis de cada administración. Por ello, en primer lugar, a) el estudio interpreta las narrativas de los gobiernos presidenciales del periodo mencionado, poniendo el acento en planes oficiales emitidos en el primer año de cada sexenio. En segunda instancia, b) se explica la intervención en las prácticas político-educativas por parte del Poder Legislativo y las organizaciones magisteriales (SNTE y la CNTE) con respecto a los acuerdos interinstitucionales para la educación primaria. A partir de lo anterior, c) la indagatoria relaciona las narrativas iniciales sobre la educación de calidad en el nivel primaria con las condiciones de los programas educativos implementados por los gobiernos nacionales.

La investigación partió del supuesto de que los gobiernos federales mexicanos de 2000 a 2018 no consideraron las diferentes condiciones socioculturales y económicas de los alumnos y profesores de primaria en torno a las modificaciones de carácter administrativo y pedagógico. Es decir, cada administración replanteó el discurso y actuó de acuerdo con su proyecto político. De modo que se trazaron las siguientes proposiciones en razón del supuesto mencionado:

- a) El fenómeno de la alternancia política en México (2000) propició una reestructuración del discurso político del poder presidencial emergente, encabezado por Vicente Fox Quesada, con el respaldo institucional del Partido Acción Nacional (PAN). En este sentido, la visión y las metas políticas de la educación primaria se

configuraron de acuerdo con la transición democrática y organizacional del contexto político-ciudadano.

- b) Durante la presidencia del PAN entre 2006-2012, bajo la representación de Felipe Calderón Hinojosa, el desarrollo de la política educativa se orientó hacia un esquema modernizador de competitividad y productividad, incorporando mecanismos evaluatorios y de contenido sin considerar diagnósticos previos para su ejecución. A raíz de ello, el concepto de calidad de la educación de nivel básico se concentró en el rol magisterial ante criterios de seguimiento internacionales.
- c) Con la alternancia política de 2012, en la que el PRI asumió nuevamente la presidencia de México, se formuló una semántica estrecha con el ciudadano acerca del tratamiento de los asuntos públicos. De tal modo, la figura representativa de Enrique Peña Nieto se contuvo en un tenor afectivo y cercano con la ciudadanía, de modo tal que el ejercicio de su política educativa proyectó formas autoritarias de reproducción del poder, dominación y rectoría estatal.

A partir del supuesto de investigación, se derivó la siguiente pregunta central de investigación: *¿En qué consistieron las acciones de gobierno orientadas al desarrollo de la denominada educación de calidad para el nivel primaria durante las administraciones federales de México entre 2000 y 2018?* La metodología empleada para nuestro estudio tiene un enfoque general de tipo cualitativo, el cual pretende analizar el significado y las particularidades de algún fenómeno de la vida social. Dicho paradigma de investigación puede definirse como aquel “procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos dibujos, gráficos e imágenes [...] la investigación cualitativa estudia diferentes objetos para comprender la vida social del sujeto a través de los significados desarrollados por éste”.¹

El análisis de la indagatoria está sustentado en el método histórico, entendido como el conjunto de fases de investigación que presupone la construcción de una narrativa de interpretación sobre hechos de la sociedad. Este método se vinculó con la Historia de la

¹ SÁNCHEZ, Fabio, “Fundamentos Epistémicos de la Investigación Cualitativa y Cuantitativa: Consensos y Disensos”, *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 1, 2019, pp. 102-122, en <http://www.scielo.org.pe/pdf/ridu/v13n1/a08v13n1.pdf>.

Educación con el propósito de responder “[...] al estudio de las interdependencias entre los factores figurativos de las estructuras históricos-sociales y el sistema escolar que dichas estructuras vehiculan, entendiendo por sistema escolar toda manifestación educativa que se dé en una determinada sociedad”.² Por lo anterior, se hizo énfasis en tres fases de estudio: a) heurística, b) hermenéutica y c) de exposición.

La etapa heurística sirvió para localizar, seleccionar y ubicar las fuentes primarias y secundarias que tuvieran relación con nuestro objeto de estudio. El corpus de investigación se conformó por documentos (impresos y de Internet) extraídos de archivos periodísticos e históricos, repositorios institucionales, bibliotecas, memorias gubernamentales y congresos. De manera concreta, esta fase se concentró en los materiales de corte político-educativo, entre los que destacaron informes, discursos, reglas de operación de programas, planes educativos, acuerdos interinstitucionales, notas periodísticas y discusiones derivadas del Congreso. En este sentido, los documentos seleccionados fueron recopilados desde distintas fuentes y no únicamente de gobierno.

El trabajo de interpretación, es decir, la etapa hermenéutica, se llevó a cabo siguiendo cuatro ejes analíticos de nuestra investigación. Primeramente, fue interpretado aquel conjunto de evidencias que permitieran replantear el escenario político-democrático de cada sexenio presidencial de 2000 a 2018. Ese acercamiento inicial referenció algunas particularidades en cuanto al proceso electoral, el estado de la democracia mexicana y las características de acción del partido que estaba representando la Presidencia. El segundo momento del análisis interpretativo se realizó para dar seguimiento a los planes de educación emitidos durante cada sexenio. En seguimiento con el concepto de semántica, fueron atendidas dichas narrativas para establecer una relación entre las condiciones históricas y la construcción discursiva de cada gobierno federal.

Hacia el tercer eje analítico, se consideró interpretar el diálogo mantenido entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las organizaciones magisteriales SNTE y CNTE, poniendo el acento en las posturas discursivas y de acción por parte de cada una de estas

² HERCILIA, Ana; NARANJO, Hamón, “Abriendo nuevos espacios académicos y científicos: primeras educadoras en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”, *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 2009, pp. 28-46, en <https://www.redalyc.org/pdf/869/86912384003.pdf>.

instancias en torno a modificaciones de ley y/o programas educativos. El cuarto apartado de interpretación estuvo orientado a las condiciones de algunos de los programas públicos para el nivel primaria, esto, con motivo de relacionar dichas acciones con las narrativas iniciales de los planes educativos.

La fase de exposición consistió en describir las conclusiones derivadas de la etapa de interpretación. En ella, presentamos una discusión que vincula los cuatro ejes de análisis considerados en la etapa hermenéutica para exponer el sentido que cada administración le dio al nivel primaria, pero, bajo el reconocimiento discursivo-político denominado educación de calidad. En ese tenor, la discusión evidencia las características de cada gobierno federal de 2000 a 2018 con respecto a la toma de decisiones político-educativas, por lo que se generó una descripción de los episodios (re)creados a partir del análisis hermenéutico.

Esta tesis se conforma por tres capítulos, que corresponden a cada uno de los sexenios presidenciales de nuestra temporalidad referida. El primer capítulo aborda el gobierno de Vicente Fox Quesada en el marco de la transición democrática –teniendo como punto de partida 1977– por lo que se contextualiza dicho episodio en paralelo con la alternancia política de 2000. El segundo apartado capitular contiene el desarrollo político-educativo de la administración de Felipe Calderón, en el que se describen las características de su proyecto en torno a la denominada educación de calidad y en seguimiento con su antecesor presidencial. En cuanto al tercer capítulo, se hace énfasis en la alternancia política de 2012 cuando el PRI volvió a la Presidencia con la representación de Enrique Peña Nieto. El sexenio de 2012-2018 se relaciona con las acciones del Ejecutivo hacia la educación primaria en razón de una nueva significación discursiva de la educación básica y una rectoría estatal hacia la planeación/ejecución de programas.

CAPÍTULO I. LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN MATERIA EDUCATIVA DURANTE EL SEXENIO PRESIDENCIAL DE VICENTE FOX (2000-2006)

1.1 Antecedentes políticos: hacia una transición democrática nacional

Desde la década de 1980, en México se han experimentado diversas formas de hacer política en materia electoral. En específico, acerca de la organización y la ejecución de políticas públicas orientadas al desarrollo democrático de la gobernabilidad federal, estatal y regional/local. En este sentido, resulta pertinente describir algunas de las condiciones político-electorales y partidistas del régimen presidencialista hegemónico que estuvo a la cabeza en nuestro país a lo largo del siglo XX,³ lo cual abre el contexto discursivo político para la discusión central de este trabajo, que reside en la conducción gubernamental y el desarrollo de la educación de calidad a nivel primaria a raíz de una serie de políticas públicas.

Por más de 70 años, se constituyó un Estado mexicano caracterizado por un presidencialismo dominante, el cual tuvo su origen y desarrollo, respectivamente, por medio de tres organizaciones políticas evolutivas, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁴ Por tanto, resulta necesaria la contextualización de algunas determinantes políticas de este proceso, que comprendió la conformación, el establecimiento y la declinación del priísmo⁵ ante tres coyunturas sociales, económicas y culturales inmersas en la transición partidista de 2000: el *continuum* del PNR-PRM-PRI (1929-1947); los comicios presidenciales de 1982 y 1988, y su relación con las reformas a la Ley Federal Electoral de 1977-1996; así como la agudeza de la crisis económica durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y la continuación partidista con Ernesto Zedillo al frente del Ejecutivo entre 1994-2000.⁶

³ ESCAMILLA, Alberto, “Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México”, *Polis*, 2, 2009, pp. 13-47, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v5n2/v5n2a2.pdf>.

⁴ BOLIVAR, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12, 2013, pp. 33-53, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.pdf>.

⁵ Término utilizado para hacer referencia a la conducción gubernamental del PRI en su representación legislativa, judicial y ejecutiva en México.

⁶ Cabe mencionar que se trata de una contextualización *grosso modo*, puesto que la profundización y análisis de este apartado escapan de los objetivos de esta investigación.

Para comprender las condiciones políticas y sociales del fenómeno electoral de 2000 en nuestro país, es pertinente describir las características del presidencialismo hegemónico, es decir, la subordinación de cualquier ente del Estado ante el Ejecutivo Federal, que ejerció el PRI por más de 70 años. Para ello, proponemos un breve acercamiento a los principios rectores de este partido durante su fundación, lo que se traduce en sus antecedentes directos en cuanto su constitución social y política en el siglo XX.

Los conflictos posrevolucionarios propiciaron que actores políticos comenzaran a ocuparse por organizar frentes sociales ante grupos de poder, lo cual evidenció la necesidad de forjar tradiciones partidistas y principios normativos de un pluralismo ideológico y de partidos; se trató del inicio de la *cultura* política representativa en nuestro país. A partir de ello, entre pugnas de grupos revolucionarios, durante 1928-1929 surgió el Partido Nacional Revolucionario, cuya fundación constató la precisión de unificar masivamente las decisiones nacionales.⁷ Al respecto, el testimonio de Luis L. León, integrante del Grupo Sonora⁸, advierte que Álvaro Obregón tenía la mirada puesta en la creación del PNR con el objetivo de pacificar los enfrentamientos militares y de clase derivados de la Revolución Mexicana (1910-1917):

‘En esta campaña electoral me he dado cuenta de que en materia política la Revolución está desorganizada. Toman parte en estas campañas los mal organizados núcleos burocráticos federales y locales y las organizaciones obreras y campesinas afines a la Revolución; la única fuerza realmente organizada es el Ejército’; tales fuerzas, según Obregón, garantizaban el sostenimiento y la continuación del régimen revolucionario, pero no servían para el advenimiento de la organización democrática que la Revolución había prometido al pueblo de México.⁹

⁷ BÁEZ, Carlos, “El Partido Revolucionario Institucional. Algunas Notas sobre su Pasado Inmediato para su Comprensión en un Momento de Reorientación. Los Años Recientes”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 27, 2002, pp. 1-39, en <https://www.redalyc.org/pdf/105/10502708.pdf>.

⁸ Organización política que correspondía los intereses económicos y políticos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles durante 1920-1934. SOTO, Ernesto, “La revolución pasiva: motor del Estado Mexicano (1920-1940)”, *Polis*, 2, 2016, pp. 13-57, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v12n2/1870-2333-polis-12-02-00013.pdf>.

⁹ CÓRDOVA, Arnaldo, “La fundación del Partido Oficial”, s.f., pp. 143-171, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5010690.pdf>.

El PNR, como antecedente del PRI, se constituyó bajo los principios de supervivencia de las causas revolucionarias mediante prácticas democráticas. No obstante, la sectorización interna del partido ocasionó que en 1933 se diera la disolución de 148 organizaciones pertenecientes a 28 estados, lo cual, entre otras modificaciones, encaminó la evolución hacia el PRM en 1938. A raíz del ejercicio presidencial de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), la evolución del PRM continuaría con la base ideológica de su antecesor, así la organización tendría una estructura sectorial y territorial orientada hacia el corporativismo emanado por el movimiento revolucionario, por lo que este grupo político:

[...] no surgía precisamente como un partido de masas, sino como un partido de corporaciones, en el que sus unidades de base eran las organizaciones, mientras que los individuos resultaban elementos secundarios. Eran las organizaciones (o el pueblo organizado) las que constituían el Partido.¹⁰

La objetualización del PRM como instrumento de legitimación cardenista, ya sea por “importantes causas y demandas sociales, o con estructuras corporativistas y clientelares para el control político de sectores clave de la sociedad”,¹¹ sirve de referencia para entender el establecimiento organizacional del PRI durante el periodo de 1946-1960, respectivamente, durante el cual se “[...] marca la consolidación de la estabilidad, o bien el ahogo de la democracia, en un período tan insulso (políticamente hablando) [...] y culmina en la década de 1960, cuando el partido parece revivir bajo el liderazgo de Carlos A. Madrazo”.¹²

Con base en los antecedentes descritos, es posible comprender los principios rectores del priísmo a partir de su fundación, no obstante, su evolución, como partido y titular del Ejecutivo Federal desde 1929 a 2000, conformó un conjunto normativo de prácticas deterministas para la política mexicana en torno a su desarrollo democrático. En el contexto

¹⁰ CORDOVA, 1989, p. 188, en BÁEZ, Carlos, “El Partido Revolucionario Institucional. Algunas Notas sobre su Pasado Inmediato para su Comprensión en un Momento de Reorientación. Los Años Recientes”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 27, 2002, pp. 1-39, en <https://www.redalyc.org/pdf/105/10502708.pdf>.

¹¹ VALVERDE, Miguel, “Hernández Rodríguez, Rogelio, Historia Mínima del Partido Revolucionario Institucional, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016”, *Estudios Políticos*, 44, 2018, pp. 203-206, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n44/0185-1616-ep-44-203.pdf>.

¹² VALVERDE, Miguel, “Hernández Rodríguez, Rogelio, Historia Mínima del Partido Revolucionario Institucional, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016”, *Estudios Políticos*, 44, 2018, pp. 203-206, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n44/0185-1616-ep-44-203.pdf>.

político-electoral mexicano de la segunda mitad del siglo XX, el concepto transición democrática conlleva su diferencia con el de alternancia política. Para ello, cabe especificar sus definiciones desde la óptica política, que sirven de base conceptual para su inmersión y pertinencia con esta investigación.

Partiendo de lo anterior, podemos definir la alternancia política como: “el cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este proceso es producto de un proceso electoral competido”,¹³ lo que se traduce en una reconfiguración de los criterios normativos político-electorales de una región, esto, con la finalidad de dar apertura a los espacios de participación democrática, contenida en pluralidad, competitividad y voto ciudadano.

En cuanto a la transición democrática, su complejidad reside, fundamentalmente, en la consolidación de una estructura electoral con bases jurídicas que no escapen de la participación ciudadana e institucional, con el objetivo de que los tres Poderes de la Unión (Legislativo, Judicial y Ejecutivo) ejerzan de manera cohesionada. El concepto de la transición democrática puede definirse como

[...] el puente que se cruza para pasar de un régimen autoritario hacia uno democrático; implica llegar a un nuevo pacto fundacional y en el trayecto se van construyendo nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos. La transición concluye una vez que se ha logrado la consolidación democrática, en que los actores políticos están satisfechos con la nueva estructura económica y con la superestructura jurídico-política, siempre y cuando brinden condiciones de gobernabilidad, equidad, justicia y desarrollo.¹⁴

En este eje discursivo, la transición democrática en México se ha analizado en relación con la alternancia política de 2000, año durante el cual Vicente Fox Quesada, bajo el respaldo institucional del Partido Acción Nacional (PAN), logró concluir simbólicamente el

¹³ BOLIVAR, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12, 2013, pp. 33-53, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.pdf>.

¹⁴ BOLIVAR, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12, 2013, pp. 33-53, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.pdf>.

presidencialismo que ejerció el PRI en el siglo XX.¹⁵ No obstante, dicha transición inició durante 1977 mediante cambios legislativos en materia electoral ante los comicios regionales, estatales y federales de los años posteriores. Asimismo, como la emergencia de instancias gubernamentales y civiles en razón de la participación ciudadana en las elecciones.

A fines de la década de 1970, los cambios constitucionales en materia electoral se consideraron en el discurso federal, sin embargo, ello fue en relación con el contexto político-económico del país. Por ejemplo, Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación (1976-1979) durante el mandato de José López Portillo, señaló una de las condiciones por la que se conformaría una pluralidad de grupos políticos a nivel institucional:

El país se enfrenta a una situación económica difícil. El gobierno no ha tratado de encubrir este hecho ni las medidas a que él obliga [...] Partiendo de esta situación difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades: supondría ignorarlas y desdeñarlas [...] Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran [...] la política inmediata no reduce nuestras perspectivas, de ella parte la elaboración y ejecución de una política para lo mediano; y que se trata de realizar una reforma política, no para favorecer o perjudicar a uno u otro grupo, sino para acelerar sólidamente la evolución política nacional [...].¹⁶

Este pronunciamiento dio cuenta de que la transición democrática, como instrumento electoral, formaría parte de los nuevos debates de política pública en nuestro país, analizada desde los tres poderes del Estado. El conjunto de eventos político-sociales de México durante el contexto de los años 1960 y 1970 correspondió directamente con la necesidad de erosionar los paradigmas de autoritarismo, hegemonía y presidencialismo.¹⁷

¹⁵ BOLIVAR, Rosendo, "Alternancia política y transición a la democracia en México", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12, 2013, pp. 33-53, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.pdf>.

¹⁶ Discurso emitido durante el Segundo Informe de Gobierno de Rubén Figueroa, titular del Ejecutivo Estatal (1975-1981). AGUAYO, *La Transición en México. Una historia documental 1910-2010*. México. 725 pp.

¹⁷ WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*, pp. 15-16.

Por tanto, durante 1977 se reformaron tres ámbitos que viraron el sentido electoral-democrático de la relación Constitución-partidos-ciudadanía, los cuales se fundamentaron de la siguiente manera: a) integración de los partidos políticos a la Constitución;¹⁸ b) registro condicionado de organizaciones políticas;¹⁹ y, c) modificaciones en la representatividad de la Cámara de Diputados, ya que se conformaría por 400 legisladores (“[...] 300 serían de mayoría relativa y 100 de representación proporcional [...] por lo menos 25% de los escaños en la Cámara de Diputados sería ocupado por los partidos opositores”).²⁰ Este hito nos permite identificar cuál era la visión de democracia nacional hacia el último cuarto del siglo XX, objeto de esta investigación en cuanto a los cambios electorales en el fenómeno de la alternancia.

Hacia 1982, los procesos electorales en turno fueron parteaguas para el reconocimiento integral de un movimiento emergente en son del desarrollo democrático del país. Cabe destacar que para ese año, la nación se volvió hacia las denominadas *elecciones generales*, que contemplaron comicios para presidente de la República, Senado y Cámara de Diputados. En este sentido, la atención fue centrada en la pluralidad de partidos –competitividad de representación–²¹ y su condicionamiento constitucional ante la Comisión Federal Electoral (CFE), organismo pensado para la descentralización y cuya función sería normar y vigilar el proceso electoral.²²

A pesar de la victoria federal del Partido Revolucionario Institucional en 1982, el tema de la pluralidad de participación continuó en la escena política. De tal modo que para 1986,

¹⁸ “[...] desde 1977, la Constitución no solo protegería a los partidos sino que los asumía como los conductos imprescindibles para organizar y ofrecer voz a la diversidad política del país”. WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*, p. 17.

¹⁹ “A partir de la reforma, una organización política podía solicitar su registro como partido político ante la Comisión Federal Electoral si contaba con una declaración de principios, un programa de acción y unos estatutos; además debía acreditar “que representaba una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional” y demostrar que había realizado actividades políticas durante los cuatro años anteriores a su solicitud de registro”. WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*, p. 17.

²⁰ WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*, p. 18.

²¹ “[...] se podía optar por siete candidatos distintos: Miguel de la Madrid (PRI, PPS, PARM), Pablo Emilio Madero (PAN), Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM), Cándido Díaz Cerecero (PST), Rosario Ibarra de Piedra (PRT), Manuel Moreno Sánchez (PSD) e Ignacio González Gollaz (PDM) [...] izquierdas y derechas tenían por quién votar”. WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*, p. 20.

²² WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*, p. 20.

la reestructuración electoral siguió con los esfuerzos de constituir pluralmente la representación de conducción gubernamental en México. La aprobación de la denominada *segunda reforma* en ese año permitió aumentar a 500 el número de diputados en la Cámara, con ello la representación proporcional ascendería a 200 diputados; asimismo, el partido que obtuviera más de 60% de los votos (el caso del PRI) no se incluiría en la distribución de esta contienda.²³

Esta *segunda reforma* en la legislación electoral, además, reforzó el camino institucional para los organismos electorales, cuya visión era la descentralización y el regimiento autónomo. Caso derivado de ésta fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), que estuvo integrado en el Poder Ejecutivo, sin embargo, permitía impugnar las resoluciones de los colegios electorales. No obstante, este devenir democrático, a manera de reforma, fue ralentizado por la modificación a la integración de la CFE, ya que su votación se transfirió de *igualitaria* a *proporcional*, es decir, “[...] de los 31 integrantes de la autoridad electoral, 16 eran representantes de ese partido [PRI], quienes teniendo derecho de voto, tenían el control absoluto de las decisiones”.²⁴

A raíz de esta última problemática, es preciso abordar las elecciones presidenciales de 1988, periodo altamente discutido y analizado desde la opinión pública y la academia debido a su controversial desarrollo y conclusión.²⁵ La contienda se reconoció como un giro estructural en cuanto a las dinámicas electorales de la política mexicana durante la segunda mitad del siglo XX. Para ese año, la corriente denominada de *izquierda*, bajo la coalición del Frente Democrático Nacional (FDN) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

²³ CÓRDOVA, “La reforma electoral y el cambio político en México”, pp. 653-703.

²⁴ CÓRDOVA, “La reforma electoral y el cambio político en México”, pp. 653-703.

²⁵ Algunos estudios y discusiones al respecto son MOLINAR, Juan, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 17, 2014, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/4874/487456180008.pdf>; CAMPUZANO, Irma, “Las elecciones de 1988”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 23, 2002, pp. 207-241, en <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/moderna/vols/ehmc23/286.pdf>; WOLDENBERG, José, “Elecciones y legislación en México”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 50, 1990, pp. 27-42, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=248926>; RODRÍGUEZ, Octavio, “Elecciones en México (1988-1991)”, *Estudios Políticos*, 8, 1991, pp. 109-131, en https://repositorio.unam.mx/contenidos/elecciones-en-mexico-1988-1991-48270?c=r6KV0G&d=false&q=*&i=1&v=1&t=search_0&as=0; SAUCEDO, Aideé, “El papel de la sociedad civil en la democracia electoral”, Décimo Tercer Certamen de Ensayo Político, pp. 171-186, en https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/XIIICDEP_ES_Elpaieldelasoc.pdf.

(PARM), fue liderada por el expriísta Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; en contraste, el PAN se abanderó con Manuel Clouthier, siendo éstos los principales *rivales* para el PRI y el *naciente* sistema democrático de nuestro país.²⁶

El 6 de julio de 1988, con la victoria del candidato priísta Carlos Salinas de Gortari, la perspectiva acerca de las instituciones democráticas fue transgredida en el contexto de su inherencia como representación ciudadana regida por la pluralidad, transparencia y estado de derecho. Estas elecciones resultaron desafiantes para continuar con el fenómeno de la transición democrática, así como para el desarrollo organizacional del PRI durante años posteriores. En este sentido, la *caída del sistema*²⁷ es un ejemplo referido para dar evidencia del régimen que constituía las prácticas hegemónicas, centralistas y de captación política por parte del priísmo desde el orden Federal. Asimismo, 1988 representó la rotación paradigmática de los grupos ideológicos internos del partido de la Revolución Institucional. La polémica por un supuesto fraude electoral, en el que Salinas de Gortari obtuvo 50.74% de los votos,²⁸ en paralelo con la llegada del grupo conocido como los *tecnócratas*²⁹, conformaron un nuevo rumbo para el ejercicio político-electoral del país a través de sus tres poderes de Estado y, por consecuencia, el nacimiento y robustecimiento de las instituciones,

²⁶ MOLINAR, Juan, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 17, 2014, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/4874/487456180008.pdf>.

²⁷ “La expresión fue sumamente popular para referirse al lento proceso de difusión del cómputo realizado por las autoridades electorales, que habían prometido dar cifras oficiales la misma noche de la elección. La frase empezó a rodar desde el mismo 6 de julio de 1988, cuando el comisionado panista en la Comisión Federal Electoral, Diego Fernández de Cevallos, informó al secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, que había recibido informes que decían que el sistema de cómputo instalado en el Registro Nacional de Electores “se había caído”. A continuación, agregó el panista: ‘pero no se preocupe, señor secretario, parece que se trata del verbo callar, no del verbo caer’”. MOLINAR, Juan, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 17, 2014, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/4874/487456180008.pdf>.

²⁸ De acuerdo con los datos publicitados por la CFE, el candidato del PRI logró captar nueve millones 687 mil 926 votos; mientras que Cárdenas y Clouthier, cinco millones 929 mil 585 (31.06%) y tres millones 208 mil 584 (16.81%), respectivamente. MOLINAR, Juan, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 17, 2014, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/4874/487456180008.pdf>.

²⁹ Para el caso mexicano, el concepto es empleado para denominar al movimiento político-económico emergido durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que tenía como base principal la *modernización* del país mediante la inversión de capital extranjero, la privatización de empresas nacionales, principalmente. CENTENO, Miguel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, 152, 1997, pp. 78-92, en https://www.nuso.org/media/articles/downloads/2641_1.pdf.

las políticas públicas y los programas orientados a respaldar el discurso hegemónico del PRI.³⁰

A partir del 1 de diciembre de 1988, el discurso planteado por el presidente Carlos Salinas de Gortari apuntó a modificar una serie de mecanismos centrados en la denominada *Reforma del Estado*, que contuvo, de manera medular, tres principios rectores para el ejercicio de Salinas como presidente. En este contexto, los principios discursivos de su conducción gubernamental fueron a) la modernización industrial en relación con el concepto de productividad; b) robustecimiento de las instituciones democráticas; y, c) confrontar los índices de desigualdad socioeconómica con énfasis en la pobreza extrema.³¹

La perspectiva del gobierno de Salinas consideró algunas de las condiciones disímiles de la sociedad mexicana, que se veía inmersa en una creciente crisis financiera en la década de 1990: “La reforma del Estado es un intento de adecuación institucional conforme a un nuevo modelo de país. Salinas aspira, y así lo ha expresado, a sentar las bases para que México se convierta en una nación desarrollada; en sus propios términos, ‘en un país del primer mundo’”.³² Sin embargo, las características socioculturales y económicas de los ciudadanos no correspondieron a las propuestas del presidente, emergiendo la problematización sobre la eficiencia gubernamental y el gran respaldo del priísmo ante posibles movimientos subversivos.

Partiendo de lo anterior, cabe mencionar lo que ello derivó en los siguientes procesos electorales de 1994, año clave para la socavación del decrecimiento institucional y democrático del PRI. De modo que en ese año, “después del levantamiento de Chiapas [por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)] y de los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, los mercados comenzaron a dudar del milagro tecnocrático. Por otra parte, a medida

³⁰ MOLINAR, Juan, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 17, 2014, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/4874/487456180008.pdf>.

³¹ FAVELA, Alejandro, “El gobierno salinista y la reforma del Estado”, *Estudios Políticos*, 3, 1992, pp. 55-73, en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/issue/view/4611/showToc>.

³² FAVELA, Alejandro, “El gobierno salinista y la reforma del Estado”, *Estudios Políticos*, 3, 1992, pp. 55-73, en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/issue/view/4611/showToc>.

que las tasas de interés comenzaron a aumentar en Estados Unidos, disminuyó también la atracción relativa de los mercados monetarios mexicanos”.³³

Los comicios federales de 1994 culminaron el modelo político propuesto y ejercido por Carlos Salinas de Gortari. La *izquierda* no figuró como movimiento de representación electoral; mientras que el PAN, sí. En adición, el gobierno de Estados Unidos reconoció el proceso de elecciones como *transparente*, lo cual, en su conjunto, mantuvo la hegemonía priísta para el posicionamiento –por *dedazo*–³⁴ de Ernesto Zedillo Ponce de León como sucesor del Ejecutivo Federal (1994-2000).³⁵

A raíz de las prácticas orientadas al desarrollo y fortalecimiento del estado legítimo de la democracia en México, en adición a las emergentes controversias –internas y globales– suscitadas durante el periodo de Salinas de Gortari (1988-1994), el PRI no logró mantenerse al frente de la presidencia del país hacia el año 2000, fenómeno nombrado como alternancia política de México.³⁶ Así, el desgaste de la *izquierda* latinoamericana y, por tanto, mexicana,³⁷ abrió paso al PAN como fuerza opositora “oficial” y ganar las elecciones bajo la figura simbólica de Vicente Fox Quesada, quien había fungido como gobernador de Guanajuato entre 1995-1999.

Destacados por su campaña electoral, Fox y el PAN mostraron, desde 1988, mayor representatividad política en México, a pesar de que durante 2000 no se lograra la mayoría en las cámaras de Diputados y Senadores.³⁸ Asimismo, esta alternancia resultó la piedra angular para nuevas interrogantes y el foco por parte de la opinión pública hacia el *nuevo* gobierno:

³³ CENTENO, Miguel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, 152, 1997, pp. 78-92, en https://www.nuso.org/media/articles/downloads/2641_1.pdf.

³⁴ De esta forma se le conoce a la práctica política ejercida entre grupos cuyo poder les permite seleccionar, postular y posicionar a un actor en específico al frente de un movimiento o institución, lo cual representa la continuación y manipulación de los intereses pertinentes de la élite a la que pertenece.

³⁵ CENTENO, Miguel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, 152, 1997, pp. 78-92, en https://www.nuso.org/media/articles/downloads/2641_1.pdf.

³⁶ CENTENO, Miguel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, 152, 1997, pp. 78-92, en https://www.nuso.org/media/articles/downloads/2641_1.pdf.

³⁷ CENTENO, Miguel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, 152, 1997, pp. 78-92, en https://www.nuso.org/media/articles/downloads/2641_1.pdf.

³⁸ RAMOS, *Alternancia en México a nivel federal en el año 2000 y en el año 2012*, pp. 20-84.

Estrenar alternancia significaba hacer otras cosas, de otra manera. Nada de populismo, acarreo, o desplantes corporativistas. Eso estaba claro; lo que no se sabía era cómo se iban a tender los nuevos puentes. Porque no es lo mismo mantener una relación a nivel municipal, donde la maquinaria panista ha adecuado sus vínculos de participación-integración ciudadana, que aplicarlo en el plano estatal, carente de modelo alterno y con el riesgo cotidiano de ser absorbido por el engranaje municipal o federal.³⁹

Por todo lo anterior, la política pública panista de Vicente Fox inició un replanteamiento discursivo sobre las instituciones, ya no únicamente electorales, sino de los contextos sociales considerados como eje central de gobierno. En este sentido, la educación fue objeto de análisis y configuración en cuanto al discurso y las políticas públicas materializadas a manera de diferentes programas regionales y nacionales, con ahínco en la educación primaria para el desarrollo de la denominada educación de calidad.

El fenómeno de la globalización y la incorporación de la tecnología digital fueron, entre otros temas, los elementos rectores de las nuevas discusiones sobre la atención a este sector educativo, lo cual permitió una emergente perspectiva acerca del ejercicio democrático en la educación hacia el rumbo del siglo XXI.

1.2 Legitimación de un nuevo proyecto educativo

El fenómeno de la alternancia política de 2000 produjo múltiples cuestionamientos acerca de cómo sería la conducción gubernamental del Partido Acción Nacional, cuyos principios ideológicos se han denominado de *derecha*⁴⁰. Por ello, la opinión pública cuestionó una serie de mecanismos simbólicos que se plantearon a manera de políticas para un naciente paradigma del Estado mexicano en aras de la globalización⁴¹ y la Sociedad del

³⁹ RAMOS, *Alternancia en México a nivel federal en el año 2000 y en el año 2012*, pp. 20-84.

⁴⁰ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

⁴¹ Se trata de un proceso que integra culturalmente un determinismo social orientado a la unificación global, ello, mediante la creación de relaciones interdependientes que abarquen las prácticas de los mercados internacionales; además, propicia la fragmentación económica y social de pueblos e identidades. VELASCO, “Globalización, desarrollo sustentable e identidad cultural”, pp. 49-62.

Conocimiento⁴². Lo anterior, en la transición democrática y de siglo en el desarrollo sociopolítico de México y el orden mundial, respectivamente.⁴³

La educación fue uno de estos campos cuasi obligados de atención a través de una supuesta reestructuración de política escolar⁴⁴ con base en la mecánica legislativa, que daría apertura al diálogo con el Ejecutivo Federal en tenor de la responsabilidad social que implicaba un cambio de régimen a principios del siglo XXI. En tal contexto, Aurora Loyo, investigadora con orientación en el Sistema Educativo Nacional, planteó dos preguntas frente a la sucesión: “¿podría la política educativa mantenerse dentro de los mismos parámetros? Y, de ser así, ¿cómo explicar tal contrasentido?”⁴⁵

La figura presidencial, ulteriormente al presidencialismo descrito, se asumió con planteamientos de otra posición con respecto a su capacidad resolutoria y de autoridad frente a los escenarios múltiples del contexto educativo nacional, por consecuencia, de sus niveles académicos: primera infancia, educación básica, media superior y superior. La postura del titular del Ejecutivo Federal fue no proyectar una continuación de las formas del presidencialismo priísta del siglo XX en cuanto las iniciativas y la ejecución de política escolar, un proceso que se dio en conjunto con la confrontación del Legislativo, el sector magisterial y la opinión pública, por mencionar a los actores principales.⁴⁶

⁴² “La sociedad del conocimiento se caracteriza por la importancia que adquiere la educación y el acceso a las redes informacionales. Estos dos factores se constituyen en el principal recurso para formar ciudadanos competentes en un mundo globalizado”. FORERO DE MORENO, Isabel, “La sociedad del conocimiento”, *Revista Científica General José María Córdova*, 7, 2009, pp. 40-44, en <https://www.redalyc.org/pdf/4762/476248849007.pdf>.

⁴³ CARPIO; PÉREZ; SAN MARTÍN, “Dinámicas urbanas y perspectivas regionales de los estudios culturales y de género”, pp. 197-212.

⁴⁴ Este concepto puede concebirse como “[...] el conjunto de decisiones (lineamientos declarativos y prescriptivos) tomadas por el Estado, para orientar la práctica educativa en contextos específicos”. CARPIO; PÉREZ; SAN MARTÍN, “Dinámicas urbanas y perspectivas regionales de los estudios culturales y de género”, pp. 197-212.

⁴⁵ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

⁴⁶ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

Durante el fenómeno de alternancia política, surgió la necesidad de reformular la política educativa. Sin embargo, ante este panorama, cabe precisar que dichas adecuaciones a un proyecto público son propuestas –y en ocasiones ejecutadas– con base en lo que el grupo de poder en turno considera pertinente para las condiciones sociales de la administración que dirigen. En ese sentido, la conducción gubernamental intenta determinar prácticas y mecanismos que reformen el sistema de educación, lo que produce un cambio en la manera de apreciar los valores, las normas, las conductas, las opiniones y las creencias, en relación con un orden social deseado por la esfera gubernamental para evidenciar y legitimar su presencia en el desarrollo histórico del país.⁴⁷ A raíz de esta perspectiva, el concepto de educación de calidad ha cambiado no únicamente en México, sino en todas las regiones continentales para responder a las lógicas de condicionamiento social a las que cada gobierno enfrenta. Para el caso nacional, desde 1980, el sistema educativo consideró necesarias y pertinentes las

[...] modificaciones tanto en la organización, financiamiento y gestión de los sistemas, como en los procesos pedagógicos y los contenidos curriculares, pero lejos de configurar un proyecto propiamente educativo, emergen como nuevas herramientas de regulación para hacer congruentes los sistemas educativos con el actual modelo hegemónico, uno de los principales ejes es la calidad en dicho sector.⁴⁸

Bajo la dinámica citada, para la denominada educación de calidad en México se apostó por una serie de legitimaciones y acuerdos que negociaran el *status quo* de la globalización paralelamente a las organizaciones internacionales de economía y educación, ello, con la internalización de los procesos políticos del país.⁴⁹ Tal como se apunta, a partir de 1980 inició este movimiento reformista, no obstante, la alternancia política de 2000 potenció la idea de sintetizar la globalización y la Sociedad del Conocimiento en la política educativa mexicana, teniendo énfasis en los siguientes lineamientos: “[...] la descentralización de políticas

⁴⁷ CARPIO; PÉREZ; SAN MARTÍN, “Dinámicas urbanas y perspectivas regionales de los estudios culturales y de género”, pp. 197-212.

⁴⁸ CARPIO; PÉREZ; SAN MARTÍN, “Dinámicas urbanas y perspectivas regionales de los estudios culturales y de género”, pp. 197-212.

⁴⁹ CARPIO; PÉREZ; SAN MARTÍN, “Dinámicas urbanas y perspectivas regionales de los estudios culturales y de género”, pp. 197-212.

estratégicas para el aseguramiento de la calidad, el diseño curricular, los libros de texto, la formación continua de los docentes y la evaluación de la educación”.⁵⁰

1.2.1 La ruta de la educación de calidad en el contexto de la alternancia

Es por lo descrito en párrafos anteriores que cabe preguntarse: ¿qué se considera calidad de la educación y cómo se atendieron sus principales problemáticas durante el gobierno de Vicente Fox Quesada? Primeramente, el concepto se ha desarrollado bajo un entendimiento de corte empresarial,⁵¹ por lo que es necesario contemplar algunos criterios de su estructura y funcionalidad en los discursos sociopolíticos y, para esta investigación, lo correspondiente al de 2000-2006.

Una mirada propone tres dimensiones de la calidad de la educación como concepto, que son complementarias y se vinculan con el *deber ser* de la agenda educativa nacional:

La primera dimensión es la eficacia: una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender -aquello que está establecido en los planes y programas curriculares-, al cabo de determinados ciclos o niveles. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa. Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementaria del anterior, está referida a qué es lo que se aprende en el sistema y a su pertinencia en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona - intelectual, afectiva, moral y físicamente-, y para actuar en los diversos ámbitos de la sociedad -el político, el económico, el social-. Finalmente, una tercera dimensión es la que se refiere a los procesos y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece al estudiante un adecuado contexto físico para el

⁵⁰ CARPIO; PÉREZ; SAN MARTÍN, “Dinámicas urbanas y perspectivas regionales de los estudios culturales y de género”, pp. 197-212.

⁵¹ “[...] desde el punto de vista de Fayol (2009), la calidad es una rama de la administración moderna y de los principios básicos de la planeación, organización, ejecución y control”. CARPIO; PÉREZ; SAN MARTÍN, “Dinámicas urbanas y perspectivas regionales de los estudios culturales y de género”, pp. 197-212.

aprendizaje, un cuerpo docente convenientemente preparado para la tarea de enseñar, buenos materiales de estudio y de trabajo, estrategias didácticas adecuadas, etc.⁵²

En resumen, se puede observar que el concepto de educación de calidad es dinámico y no necesariamente responde a las condiciones socioculturales y económicas de la multiculturalidad. Con base en esta mirada, el discurso construido durante la alternancia y el desarrollo sexenal de Fox Quesada se guió paralelamente a este problema ante un marco de modernización tecnológica y nuevas instituciones de observancia educativa.

La educación básica,⁵³ en especial el sector primaria, se ha considerado como un nivel en constante objetualización por sus condiciones externas para el desarrollo y rendimiento educativo de los niños. En ese sentido, el concepto de educación de calidad contempla, como ya mencionamos, dimensiones de contenido y materialización a través de políticas públicas, en las cuales los criterios de *cobertura*, *acceso* y *equidad* son puestos sobre la conformación de esquemas políticos de acuerdo con la visión gubernamental en turno.⁵⁴

Para el contexto latinoamericano y, por tanto, el mexicano, la desigualdad –como concepto ilustrativo de los diversos discursos de educación– ha sido eje rector de confrontaciones entre la política gubernamental y la posible educación de calidad hacia los educandos. Así, la legitimación/reproducción de formas de desigualdad son óbices para un desarrollo paralelo en cuanto al discurso (políticas y programas) y sus alcances socioculturales.⁵⁵

⁵² YZAGUIRRE, Laura, “Calidad educativa e ISO 9001-2000 en México”, *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1, 2005, pp. 421-431, en <https://www.redalyc.org/pdf/551/55130141.pdf>.

⁵³ De acuerdo con el Artículo III Constitucional de México, ésta se conforma por tres niveles, que serán, si el infante cursa de forma regular, el preescolar (3-5 años de edad), la primaria (6-11) y la secundaria (12-14), los cuales serán de corte obligatorio. Además, en este apartado constitucional se refiere que dichos niveles serán bajo la gratuidad, la calidad y otros rubros sociales en favor del desarrollo infantil y juvenil. INEE, “Cifras básicas. Panorama educativo de México, 2006”, 2019, en https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/2006_Ciclo2000-01y2005-06__tabla.pdf.

⁵⁴ FLORES-CRESPO, Pedro, “¿Por qué las políticas educativas fallan? Diagnóstico y propuestas”, 2018, en http://comisiones.senado.gob.mx/educacion/foro2019/docs/ponencia6_b.pdf.

⁵⁵ FLORES-CRESPO, Pedro, “¿Por qué las políticas educativas fallan? Diagnóstico y propuestas”, 2018, en http://comisiones.senado.gob.mx/educacion/foro2019/docs/ponencia6_b.pdf.

Hacia la transición política de nuestro país, la apuesta de la mejora para el nivel básico, con énfasis en la primaria, se enfocó en la creación de organismos que acompañaran al orden del Estado, que tuvieran el objetivo de conservar el rol social de la educación en la práctica ciudadana por medio de valores y técnicas pertinentes del advenimiento del siglo XXI.

La política educativa, comprendida como el “[...] conjunto de planteamientos teóricos, programáticos, enunciativos, declarativos y de concepción o visión educativa que se plasman en líneas centrales de acción manifestados en documentos, declaraciones y actividades a desarrollar sobre el sector educativo en un corto, mediano o largo plazo”,⁵⁶ nos permite vincular esta apreciación de significado con la estructuración discursiva planteada por Vicente Fox en torno a la educación de calidad, todo ello, durante este fenómeno de alternancia política y el *continuum* de la transición democrática en México:

- Desarrollo económico, formación de ciudadanos y personas libres,
- Declaración universal de los Derechos del Hombre,
- Capital humano para la competitividad,
- Formación en valores deseables para la convivencia social,
- Educación pública, laica, gratuita, moderna, de calidad,
- Valores considerados retóricos por las nuevas generaciones por su reiteratividad incumplida: justicia, libertad, democracia, tolerancia, dignidad, medio ambiente respetado.⁵⁷

A principios del siglo XX, la educación básica absorbió el 65.3% de la población estudiantil de México, sin embargo, la expansión de la matrícula del nivel primaria se presentó de manera potencial a partir de la década de 1960; durante este decenio, el índice expresó cinco millones 342 mil 92 alumnos; hacia 1990, 14 millones 401 mil 588; finalmente, en el arranque del sexenio de Vicente Fox, 14 millones 792 mil 528 infantes. El cambio

⁵⁶ MORENO, Prudenciano, “La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)”, *Tiempo de Educar*, 10, 2004, pp. 9-35, en <https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>.

⁵⁷ MORENO, Prudenciano, “La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)”, *Tiempo de Educar*, 10, 2004, pp. 9-35, en <https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>.

demográfico⁵⁸ del inicio de la centuria y el desarrollo del fenómeno de la globalización no podrían ser separados del esquema partidista y administrativo entre el eje rector en turno –el PAN y Vicente Fox como titular del Ejecutivo Federal– y la construcción de políticas educativas nacionales y regionales.⁵⁹

Por lo anterior, surgió la preocupación hacia este sector debido a que se pugnó, desde el gabinete presidencial y los escaños del Legislativo, un aumento de 0.04% a la asignación propuesta inicialmente por el Congreso del Estado, es decir, el recurso financiero para la educación nacional pasó de 245.7 a 249.9 mil millones de pesos en 2001.⁶⁰ No obstante, a pesar de dicho esfuerzo, la visión *modernizadora* de Vicente Fox tuvo su base en el modelo ideológico de una “incorporación electroinformático-económico de reconversión productiva”.⁶¹

En medio de dicha transición epocal y política, los indicadores del nivel primaria de México mostraban las deficiencias de un sistema educativo segregado social, económica y culturalmente. En este contexto, se evidenció la imposibilidad de un *aparejamiento* en condiciones de acceso, cobertura y aprendizaje.⁶² Cabe señalar que la proyección discursiva de Vicente Fox concordó en algunos aspectos con la idea educativa de su antecesor, Ernesto Zedillo. Tal como se observa en *Perfil de la educación en México* (1997),⁶³ los principales desafíos fueron, entre 1995-2000, la calidad, la equidad y la pertinencia de la educación; paralelamente, para el nivel básico se buscó “[...] alentar el desarrollo integral de las

⁵⁸ “[...] se observa una disminución de la natalidad, la mortalidad, y un progresivo aumento de la esperanza de vida de las personas, lo cual se traduce en menos nacimientos de niños, una baja en el número de jóvenes, más adultos, y un acrecentamiento de personas viejas”. GONZÁLEZ, Luis, “Neoglobalización y cambio demográfico”, *Quaestio Iuris*, 2, 2018, pp. 987-998, en <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/31724/24020>.

⁵⁹ MORENO, Prudenciano, “La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)”, *Tiempo de Educar*, 10, 2004, pp. 9-35, en <https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>.

⁶⁰ MORENO, Prudenciano, “La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)”, *Tiempo de Educar*, 10, 2004, pp. 9-35, en <https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>.

⁶¹ MORENO, Prudenciano, “La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)”, *Tiempo de Educar*, 10, 2004, pp. 9-35, en <https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>.

⁶² FLORES-CRESPO, Pedro, “¿Por qué las políticas educativas fallan? Diagnóstico y propuestas”, 2018, en http://comisiones.senado.gob.mx/educacion/foro2019/docs/ponencia6_b.pdf.

⁶³ NIETO DE PASCUAL, *Perfil de la educación en México*, 188 pp.

personas, fomentando sus habilidades para aprender con autonomía, así como los valores personales y sociales que constituyen la base de la democracia”.⁶⁴

De modo que para el sector primaria se planteó la necesidad de aumentar 10% el egreso de infantes y una eficiencia terminal⁶⁵ de 87.4% durante el ciclo escolar 2000-2001. Este último indicador, con 86.5%, descendió 0.9% en el primer año de la alternancia política, lo cual no significó un fracaso para el presidente de la República, sino un móvil para reforzar el discurso orientado hacia la competitividad y la modernización educativa a través de la tecnología digital, la reconfiguración de valores socioeducativos y la evaluación docente.⁶⁶

1.2.2 El Plan Nacional de Educación 2001-2006

Las expectativas mencionadas en torno al fenómeno de alternancia política y el desarrollo de las instancias democrático-electoral son marcos de una referencia temporal, que abarca la perspectiva de Vicente Fox sobre la educación de calidad en México. Por ello, resulta pertinente para esta investigación la descripción del contexto de política educativa que se proyectó a través del *Plan Nacional de Educación 2001-2006*,⁶⁷ evidencia documental en función de argumentar la tendencia político-ideológica del Ejecutivo Federal con respecto a las prácticas escolares del nivel primaria.⁶⁸

A la fecha de la publicación de este archivo (2001), Reyes S. Tamez Guerra se encontraba al frente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en paralelo, José Ma. Fraustro Siller como subsecretario de Planeación y Coordinación, mientras que Lorenzo

⁶⁴ NIETO DE PASCUAL, *Perfil de la educación en México*, p. 17.

⁶⁵ Se trata del “[...] porcentaje de alumnos que concluyen oportunamente un nivel educativo de acuerdo al número de años programados” INEE, p. 111, “Sistema de indicadores educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005”, 2006, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/sistema_de_indicadores_educativos.pdf.

⁶⁶ Secretaría de Educación Pública [SEP], “Informe de labores”, 2001, p. 14, en https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2000_2006/1er_informe_de_labores.pdf.

⁶⁷ SEP, Programa Nacional de Educación 2001-2006, México, en <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>.

⁶⁸ Cabe señalar que esta revisión sirve como instrumento de argumentación histórico-descriptiva sobre el análisis presente, por lo cual no se realiza una profundización investigativa derivada de otra área de estudio. Tal exposición argumentativa tiene su base en una serie de fragmentos seleccionados por su pertinencia con el interés de este apartado capitular, cuyo contenido discursivo se relaciona directamente con el contexto sociohistórico que aquí se aborda.

Gómez Morín Fuentes respondía al cargo de subsecretario de Educación Básica y Normal. Todos ellos se presentaban como nuevos actores para la mecánica educativa de principios de siglo e inicio de alternancia política.⁶⁹

En dicho tenor, sugerimos una exposición del sentido discursivo que se construyó desde el texto referido, lo cual se observa a partir de una semántica político-educativa⁷⁰ que involucra la postura de los actores señalados en el párrafo anterior en conjunto con el presidente Vicente Fox.

A manera de prefacio, el texto advierte un mensaje por parte del titular del Ejecutivo Federal. Esta proyección político-ideológica plantea la necesidad de constituir un eje rector desde la Presidencia hacia la construcción de políticas educativas para la denominada competitividad, cuyo objetivo central sea el *aparejamiento* cualitativo de condiciones de acceso y aprendizaje. Fox Quesada, como voz simbólica de este mensaje, señala:

[...] el gobierno de la República expresa su convicción del papel central que debe tener la educación en las políticas públicas, señalando que *no podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia* [...] reitero mi convicción de que la educación debe ser eje fundamental y prioridad central del Poder Ejecutivo, para el periodo de gobierno que comprende los años 2001 a 2006.⁷¹

⁶⁹ SEP, p. 9, “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, México, en <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>.

⁷⁰ Primeramente, cabe señalar que la semántica “[...] es una parte de la gramática que investiga el modo como se proyectan los objetos y situaciones del mundo en el código de la lengua. Su objeto primario de estudio es la capacidad innata de los hablantes, que les permite desplazar los objetos del mundo en expresiones codificadas en un lenguaje simbólico natural [...] Su objetivo es construir un modelo parcial que abstraiga alguna de las propiedades del objeto”. En razón de esta definición, para esta investigación abordaremos el término *semántica político-educativa* con la finalidad de hacer alusión al conjunto de conceptos e ideas relacionadas con mecanismos y prácticas en torno a la denominada educación de calidad desde la acción política y su contexto histórico. LÓPEZ, Helena, “La semántica”, p. 2, en <https://www.udc.es/grupos/ln/investigadores/LopezPalmaPub/hLP-Semantica.pdf>.

⁷¹ SEP, p. 9, “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, México, en <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>.

La descentralización de la conducción gubernamental de la educación se posicionó en las primeras preocupaciones del discurso presidencial.⁷² En este sentido, resulta pertinente realizar una clasificación del sentido político-educativo de los mensajes estructurados en el documento citado. Conceptos como *competitividad*, *modernización*, *equidad*, *cambio demográfico*, *accesibilidad*, *inclusión*, entre otros, figuraron en este periodo de alternancia, los cuales estuvieron planteados para dar cuenta de una reformulación de la política educativa para cumplir con la idea rectora de este cambio: el desarrollo y concreción de una *educación de calidad*. A continuación, presentamos una selección de los mensajes cuyo sentido semántico político-educativo se relaciona con la proyección discursiva de la administración de Vicente Fox entre 2001-2006.⁷³

1.2.2.1 Prospectiva gubernamental para el espacio escolar

Consideraciones específicas	Relación conceptual-interpretativa ⁷⁴
Asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo (p. 9).	Federalismo educativo
México debe enfrentar [...] los retos inéditos que la nueva sociedad del conocimiento plantea a nuestro país, para que cuente con una población preparada para desempeñar eficazmente actividades productivas que le permitan acceder a un alto nivel de vida y que, a la vez, esa población esté constituida por las ciudadanas y los ciudadanos responsables, solidarios, participativos y críticos que una democracia moderna requiere (p. 9).	Globalización Sociedad del conocimiento Sociedad de la información
El Programa parte de los objetivos y estrategias del <i>Plan Nacional de Desarrollo</i> [...] Por ello sus políticas buscan dar continuidad a esfuerzos valiosos, pero a la vez proponen nuevas líneas de acción y metas que permitirán al Sistema Educativo	Continuidad política del periodo presidencial previo

⁷² SEP, pp. 9, 38 y 67, “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, México, en <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>.

⁷³ Los fragmentos seleccionados fueron extraídos de diferentes etapas capitulares del *Programa Nacional de Educación 2001-2006* (2001), por lo que su exposición es únicamente por la pertinencia con el fenómeno que interesa a este apartado temático.

⁷⁴ En esta clasificación se proponen conceptos de la semántica político-educativa del contexto mexicano de la alternancia política en razón de su pertinencia con los mensajes abordados; a manera de glosario, los conceptos referidos se encuentran en el anexo de la presente investigación.

Nacional enfrentar con oportunidad y sentido de anticipación [...] (p. 11).	
Es imperativo replantear las tareas de la educación mexicana, con el propósito de que efectivamente contribuya a construir el país que queremos: la nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, dinámica, orgullosamente fiel a sus raíces, pluriétnica, multicultural y con profundo sentido de la unidad nacional (p. 16).	Transición democrática
El <i>Enfoque Educativo para el Siglo XXI</i> es la expresión que sintetiza la visión del Sistema Educativo Nacional que aspiramos tener en 2025, basado en la equidad, en la calidad y en la vanguardia del conocimiento (p. 18).	Normativa simbólica de la política educativa
La tendencia de la dinámica poblacional permite anticipar un cambio en la configuración de la demanda educativa. El estrechamiento de la base de la pirámide de población, que se acentuará en los próximos años, provocará una reducción en la demanda de servicios en educación Básica (pp. 29-30).	Cambio demográfico
En los próximos años, y con variantes según los tipos y niveles, la mayor demanda potencial de servicios educativos seguirá proviniendo de grupos que viven en situación de pobreza (p. 31).	Cambio demográfico Desigualdad socioeconómica
Existe un amplio consenso sobre la necesidad de que los mexicanos compartamos determinados valores fundamentales, normas de conducta y códigos de comunicación, pero es cada vez más obvio que la cultura nacional sólo puede entenderse como una realidad multicultural (p. 34).	Normativa simbólica de la política educativa
Con el cambio de modelo económico, nuestro país, al igual que muchos otros, ha procurado insertarse en los procesos de globalización económica y ha experimentado un crecimiento explosivo del sector externo [...] la transición económica ha estado determinada por cuatro vertientes de los procesos de globalización económica: las redes mundiales de información y comunicación, la internacionalización del sistema financiero, la especialización transnacional de los procesos productivos y la conformación de patrones de alcance mundial en las formas de vivir, conocer, trabajar, entretenerse e interrelacionarse (pp. 34-35).	Globalización Sociedad de la información Sociedad del conocimiento
México, como los demás países del orbe, está experimentando un cambio radical de las formas en que la sociedad genera, se apropia y utiliza el conocimiento. Esta es, sin duda, una de las transformaciones sociales de mayor trascendencia,	Sociedad del conocimiento

que determinará las oportunidades y desafíos de la educación en las próximas décadas (p. 35).	
En el campo tecnológico, se observa una clara tendencia hacia la convergencia global de los medios masivos de comunicación, las telecomunicaciones y los sistemas de procesamiento de datos, que determina la emergencia de nuevas oportunidades para la producción y difusión de contenidos culturales, educativos, informativos y de esparcimiento [...] Efecto directo del nuevo escenario, con profundas implicaciones para el futuro de la educación, es la conformación de un mercado internacional del conocimiento [...] Aunque es prematuro anticipar su evolución, el país debe prepararse para participar en este proceso (p. 35).	Globalización Sociedad de la información
En las últimas dos décadas la sociedad mexicana ha ido conformando un régimen caracterizado por la alternancia en el desempeño de cargos de elección popular en los distintos órdenes de gobierno, el respeto de las competencias, la composición plural y la actuación autónoma de los poderes públicos [...] (p. 37).	Transición democrática Alternancia política
La recomposición política del país está actuando como un factor determinante de nuevas formas de negociación, formación de consensos y aceptación de responsabilidades compartidas, para identificar e impulsar las agendas prioritarias que debe observar el quehacer público (p. 37).	Alternancia política
La contribución de los diversos tipos del Sistema Educativo Nacional será fundamental para la consolidación de la democracia mexicana. En la educación básica, inculcando a los niños los valores fundamentales de solidaridad, responsabilidad, respeto y aprecio por las formas diferentes de ser y pensar [...] (p. 38).	Federalismo educativo Normativa simbólica de la política educativa
Los temas que se abordarán son los que tienen que ver con las nociones de equidad y justicia educativa, como elementos indisolubles de la calidad [...] (p. 40).	Normativa simbólica de la política educativa
Tener acceso a escuelas de calidad desigual no es equitativo. La equidad implica necesariamente la calidad y exige mejorar los resultados, con atención especial a los grupos en situación de pobreza [...] (p. 42).	Equidad; inclusión social Normativa simbólica de la política educativa
Los nuevos condicionamientos sociales del conocimiento conducen a una transformación del	Evaluación docente

<p>papel de las interacciones humanas en su adquisición [...] en este nuevo contexto se necesita una reorientación fundamental de la enseñanza y el aprendizaje y, por tanto, una revaloración profesional de la formación y capacitación de los educadores (p. 50).</p>	<p>Sociedad del conocimiento</p>
<p>En primaria, no obstante que los índices de deserción y repetición se han abatido en la última década, la problemática prevalece: no todos los que ingresan permanecen y terminan el ciclo [...] El rezago escolar comienza a producirse en este nivel. (pp. 59-60).</p>	<p>Deserción escolar a nivel primaria</p>
<p>La calidad aún no corresponde a las expectativas de la sociedad, y no está a la altura del nivel educativo que deseamos para el país [...] En primaria, las mediciones de los logros en matemáticas y español muestran que aproximadamente la mitad de los alumnos no ha alcanzado los objetivos establecidos en los programas de estudio correspondientes al grado cursado [...] (p. 62).</p>	<p>Evaluación del educando y el docente</p>
<p>[...] avanzar en el proceso de descentralización, buscando esquemas adecuados a las condiciones locales y cuidando de no repetir los vicios y problemas que debieron superarse en la primera etapa de la federalización (p. 67).</p>	<p>Federalismo educativo</p>
<p>La evaluación permanente y sistemática, que combina la participación de instancias externas e internas, es un importante instrumento de gestión. Permite contar con información que es útil para llevar a cabo acciones de mejora, así como para rendir cuentas a la sociedad (p. 69).</p>	<p>Evaluación docente</p>
<p>Debe superarse el enfoque tradicional de planeación que las propias estructuras centrales de la Administración Federal han propiciado durante muchos años [...] Es necesario que la planeación y la ejecución se basen en diagnósticos de la situación que no sean sólo cuantitativos, y tomen en cuenta los cambios cotidianos en la problemática que buscan atender (p.70).</p>	<p>Normatividad simbólica de la política educativa</p> <p>Procesos evaluatorios</p>
<p>En 2025, el Sistema Educativo Nacional, organizado en función de los valores de equidad y calidad, ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México [...] sus resultados serán reconocidos nacional e internacionalmente por su buena calidad, fruto del profesionalismo de los educadores, de</p>	<p>Normatividad simbólica de la política educativa</p> <p>Equidad; inclusión social</p>

recursos proporcionados a su responsabilidades, del uso de la información para alimentar la planeación y la toma de decisiones, y de mecanismos rigurosos y confiables de evaluación (p. 71).	Procesos de evaluación docente
[...] el <i>Programa Nacional de Educación 2001-2006</i> establece tres objetivos estratégicos [...] cobertura y equidad; buena calidad de los procesos y resultados educativos; e integración y gestión del Sistema (p. 76).	Normatividad simbólica de la política educativa
La información disponible muestra que, en términos generales, el mayor bienestar se asocia con una escolaridad alta y que, por el contrario, aquellos grupos de población o personas que no tienen acceso a la escuela o no concluyen la educación básica viven en situaciones precarias y tienen menores posibilidades de aprovechar las oportunidades de desarrollo (p.105).	Normatividad simbólica de la política educativa
Una educación básica de buena calidad requiere también de escuelas y aulas en buenas condiciones materiales, con el equipamiento necesario para desarrollar nuevas prácticas educativas (p. 105).	Sociedad de la información
Hoy en día, la educación básica ha sido federalizada y la población en edad de cursar el tipo educativo ha dejado de crecer, lo que representa una oportunidad para concentrar los esfuerzos nacionales en el mejoramiento de la calidad de los servicios y la atención diferenciada a los grupos vulnerables (p. 111).	Federalismo educativo Inclusión social
[...] el acceso de la población a los servicios se condiciona también por el gasto que el Estado destina a la educación [...] Durante la última década, el índice nacional de eficiencia terminal de la enseñanza primaria se ha incrementado de manera sostenida, aunque persisten diferencias importantes entre los índices de las entidades federativas [...] el contexto socio-económico de las escuelas y los alumnos sigue teniendo un peso fuerte en la definición de los indicadores educativos, aunque la eficiencia terminal en la educación primaria ha mejorado en términos generales y la brecha entre los estados ha disminuido (p. 113).	Federalismo educativo
Durante la pasada administración se establecieron las bases para la generalización del uso de estas tecnologías en el sector educativo [...] Los mayores retos que persisten en este campo, además de los costos financieros, son asegurar la elaboración de propuestas pedagógicas que permitan un uso de la tecnología como medio para renovar las prácticas	Sociedad del conocimiento

pedagógicas y, por otra parte, preparar adecuadamente a los profesores para que en sus labores cotidianas incorporen el uso de estos recursos (pp. 118-119).	Procesos de evaluación docente
El principal reto de la educación básica nacional es la desigualdad de oportunidades educativas que enfrentan los grupos de la población en situación de pobreza extrema y marginación, quienes con frecuencia pertenecen a grupos indígenas (p.121).	Normatividad simbólica de la política educativa a nivel primaria

Con base en esta narrativa, en la que se observa la focalización conceptual de la semántica político-educativa de la proyección de la alternancia política mexicana, abrimos la siguiente discusión: ¿cuáles y cómo fueron las vías por las que se desarrolló esta perspectiva político-educativa frente al Legislativo y el sector magisterial? Es decir, ¿qué políticas y programas públicos se ejecutaron para concretar dicha base discursiva en el sector básico – con énfasis en el nivel primaria– de la educación nacional de 2001-2006?

1.3 Conducción gubernamental del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo y el sector magisterial

El ejercicio de las facultades político-constitucionales de México, como República representativa y democrática, se han escindido en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que contienen, de acuerdo con su inherencia institucional, características particulares que componen el Sistema Federal Mexicano en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).⁷⁵ En este sentido, compete a la presente investigación el anclaje hacia el Poder Legislativo en torno a su función como instrumento de contrapeso frente al presidente de la República, lo cual permite una aproximación descriptiva de las condiciones emergentes durante la alternancia política de 2000 a raíz del diálogo entre ambos poderes.

⁷⁵ MARTÍNEZ, Cornelio (coord.), pp. 13-15, “Cuaderno I. La conformación del Poder Legislativo y las facultades institucionales del Senado de la República”, México, 2018, en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4690/Tomo%20I.%20La%20conformaci%C3%B3n%20del%20Poder%20Legislativo%20y%20las%20facultades%20institucionales%20del%20Senado.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

El Legislativo mexicano se conforma por las denominadas Cámara Alta y Cámara Baja, integradas, respectivamente, por 128 senadores y 500 diputados, agrupando 628 representantes para la Legislatura correspondiente al Congreso de la Unión. En cuestión de su *deber ser* para la intervención en materia de política educativa, se trata de una relación complementaria para fijar límites y regulaciones en las que “[...] se estudian, discuten, votan y emiten acuerdos [...]” sobre el ejercicio del Ejecutivo ante sus poderes constitucionales.⁷⁶ Sin embargo, el presidencialismo que gestó el PRI en México propició un determinismo político que subordinó el equilibrio deseado entre los tres poderes de gobierno, por lo que la rectoría de la agenda legislativa se convirtió, mecánicamente, en decreto, ya que la fuerza de la compañía organizativa del Revolucionario Institucional, así como su hegemonía representativa en ambas cámaras, sobrepasó a grupos denominados de oposición.⁷⁷

El 1 de septiembre de 2000, tres meses antes de la llegada de Vicente Fox a la Presidencia, los representantes del Congreso de la Unión asumieron su cargo por la LVIII Legislatura, ejerciendo, de acuerdo con la normativa constitucional, durante tres y seis años para los diputados y los senadores,⁷⁸ respectivamente. La incidencia priísta siguió en ambas cámaras durante el sexenio de Fox. Entre 2000-2003, periodo de la diputación, el Partido Revolucionario Institucional encabezó la Legislatura con 208 escaños; hacia los siguientes tres años, continuó su mayoría mediante 203 curules. Con respecto al Senado, durante el sexenio, lideró la lista de ambas legislaturas con 58 de los 128 lugares del Congreso.⁷⁹

En adición a la mayoría de oposición en el Legislativo, el nuevo proyecto político de Vicente Fox se enfrentó a otros bloques organizacionales que obstaculizaron la dirigencia

⁷⁶ MARTÍNEZ, Cornelio (coord.), pp. 15-19, “Cuaderno I. La conformación del Poder Legislativo y las facultades institucionales del Senado de la República”, México, 2018, en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4690/Tomo%20I.%20La%20conformaci%C3%B3n%20del%20Poder%20Legislativo%20y%20las%20facultades%20institucionales%20del%20Senado.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

⁷⁷ PACHECO, Guadalupe, “Los gobernadores priístas y la federación del PRI: Cambios en el CPN, 1996-2007”, *Argumentos*, 66, 2011, pp. 213-345, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-57952011000200009&lng=es&nrm=iso.

⁷⁸ Cabe mencionar que los senadores electos de este periodo, de acuerdo con la característica de su representación, continuaron sus funciones en la LIX Legislatura.

⁷⁹ Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, “Conformación del Congreso de la Unión”, Año 1, No. 40, Mayo-Agosto 2006, 6 pp., en https://www.senado.gob.mx/AHyML/index_htm_files/boletin_40.pdf.

deseada por el mandatario panista. Como primer asunto, la fuerza política del PRI se mantuvo y su incidencia en los poderes Judicial y Legislativo no escapó de las prácticas características del régimen autoritario del siglo XX. De este modo, el nivel estatal de gobierno resultó un óbice emergente para el discurso –y su materialización– conformado por la ola panista de Vicente Fox, esto, en tenor de la alternancia política durante la transición democrática en México.⁸⁰

Posteriormente a las elecciones de julio de 2000, más de la mitad de los gobernadores eran priístas, quienes, como actores, determinaron algunas de las condiciones internas del partido para (re)configurarlo en son de equilibrio y mantenimiento político, lo cual, entre otros factores, le permitieron la *retroalternancia* en 2012.⁸¹ En consecuencia, durante el sexenio de Vicente Fox, se evidenció una repetición del modelo del PRI en cuanto la intervención legislativa y una débil autonomía opositora en el Ejecutivo. Lo anterior puede comprenderse de la siguiente manera:

El PRI, como tal, verticalizó las relaciones partidarias y por medio de la estructuración organizativa del sector popular completó la tarea de crear dentro del partido y del poder legislativo [...] Sin embargo, hay un punto que queremos subrayar, el PRI no fue un partido en cuyo seno se tomasen las grandes decisiones de Estado. No. Esas decisiones las tomaban las élites instaladas en el aparato burocrático gubernamental y el PRI se amoldaba a esos cambios. En ese contexto, el líder máximo del partido era el presidente de la república y entre sus facultades políticas no escritas, metaconstitucionales como se les ha denominado, estaban la de designar al dirigente nacional del partido y al candidato presidencial priísta.⁸²

⁸⁰ PACHECO, Guadalupe, “Los gobernadores priístas y la federación del PRI: Cambios en el CPN, 1996-2007”, *Argumentos*, 66, 2011, pp. 213-345, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-57952011000200009&lng=es&nrm=iso.

⁸¹ La propuesta conceptual de la autora surge a raíz del cuestionamiento “¿Cómo después de 12 años de un gobierno diferente al PRI la ciudadanía votó nuevamente por el PRI en las elecciones del 2012?”; que se emplea para evocar el regreso de este partido a la Presidencia y las condicionantes que ello implicó, lo cual se analizó desde la figura del candidato Enrique Peña Nieto y su comunicación política en medios masivos de comunicación. RAMOS, *Alternancia en México a nivel federal en el año 2000 y en el año 2012*, pp. 5 y 101.

⁸² PACHECO, Guadalupe, “Los gobernadores priístas y la federación del PRI: Cambios en el CPN, 1996-2007”, *Argumentos*, 66, 2011, pp. 213-345, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-57952011000200009&lng=es&nrm=iso.

Hacia principios de 2006, la perspectiva del *cambio* de poder, dentro de la esperada cultura democrático-política de la presidencia de Fox, no dio cuenta de profundas intervenciones en materia constitucional. Sin embargo, las discusiones en el Congreso dieron evidencia de un esfuerzo por alejarse del esquema corporativista del PRI, en el que, por medio de ramificaciones robustas de instituciones y organizaciones, se convirtió en una fuerza política autoritaria y centrada en los beneficios de poder gubernamental y económico.⁸³

El discurso y las acciones del grupo de la alternancia no coincidieron como una investidura organizacional de cambio. En este sentido, cabe el siguiente cuestionamiento: ¿cuáles fueron las prácticas de innovación política del proyecto Vicente Fox-PAN en contraste con el paradigma septuagenario del Revolucionario Institucional y sus diferentes etapas de pronunciación autoritaria?: “El nuevo gobierno funcionaría sobre la misma cimentación política, pero con la desventaja de que los tres poderes de la Unión empezaran a acusar rangos no despreciables de autonomía. Había, por tanto, una incongruencia entre lo que se quería dejar atrás y hacia dónde se pretendía llegar”.⁸⁴

1.3.1 Las vías para los acuerdos legislativos

Las expectativas para la cooperación en la gobernabilidad, desde los tres poderes federales, se contrapusieron a las particulares formas de conducción política del PRI.⁸⁵ Para el caso legislativo, se trató de un pensamiento dirigido para la captación de ideas que, cohesionadas, manifestaran el fenómeno de la transición democrática en son de un pluripartidismo y ausencia de unilateralidad gubernamental. Desde esta óptica jurídica, se posicionaron cuatro ejes centrales para discusión e iniciativas como posible plan reformista. De modo que las expectativas se contuvieron en la “Transformación de la integración y reglas de funcionamiento”, el “Redimensionamiento de la figura presidencial”, los “Controles interorgánicos” y el “Sistema, estructura y funciones de los partidos políticos”.⁸⁶

⁸³ REYNA, *México: una democracia incipiente*, p. 161.

⁸⁴ REYNA, *México: una democracia incipiente*, p. 162.

⁸⁵ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comic.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

⁸⁶ OSORNIO, “Alternancia política y cambio constitucional”, pp. 258-259 y 262-264.

El primero de estos ejes guardó estrecha relación con el establecimiento de un tripartidismo⁸⁷ que alejara la tradicional mayoría de representación en el Poder Legislativo, donde el PRI subyugaba la posible pluralidad ideológica y de partido para determinar la conducción gubernamental con base en las decisiones del titular del Ejecutivo. En tal contexto, la expectativa estuvo puesta en “[...] que el Ejecutivo encontrará, y ya las encuentra, serias dificultades para lograr la aprobación, incondicional y sin reformas, de sus iniciativas de ley”.⁸⁸

Siguiendo estos puntos de discusión, se pensó en un cambio del estatus presidencialista marcado por el priísmo durante el siglo XX. El mandatario Fox sería objeto de replanteamientos en torno a su inherencia como símbolo de autoridad máxima del Ejecutivo. Es decir, la figura de un líder autoritario, incuestionable y de fuerza política invencible ya no cabría para el margen ideológico-discursivo del movimiento panista. Por ello, para la tercera coordinada propuesta, era probable el paradigma que integrara nuevos espacios que regularan y objetualizaran el desarrollo del presidente, los cuales vendrían a raíz de la propia disidencia de la esfera política o ciudadana.⁸⁹

El pluralismo político y la apertura democrática para la función institucional de diversos actores y, por tanto, ideologías, otorgaría equilibrio en los grupos opositores para atender las pugnas emergentes en el Legislativo y dar *respuesta equitativa* sin hegemonías partidistas ni unilaterales a raíz del Ejecutivo.⁹⁰ Empero, la relación entre ambos poderes evidenció rispidez y fracturas conforme tomaron curso algunas de las iniciativas en tenor de un movimiento reformista *ad hoc* con el proyecto del grupo político que acompañó a Vicente Fox Quesada.

Las diversas fracciones parlamentarias lograron apropiarse un carácter de independencia y legitimación ante las propuestas de la Presidencia. En materia educativa, la construcción de un discurso centrado en la calidad impulsó las iniciativas de Fox, que versaron, principalmente, alrededor del incremento y la distribución del presupuesto federal, así como

⁸⁷ Partido de la Revolución Democrática (PRD), PRI y PAN.

⁸⁸ OSORNIO, “Alternancia política y cambio constitucional”, pp. 258-259.

⁸⁹ OSORNIO, “Alternancia política y cambio constitucional”, pp. 262-263.

⁹⁰ OSORNIO, “Alternancia política y cambio constitucional”, pp. 264-265.

el establecimiento de relaciones políticas y financieras con el sector magisterial de la educación básica y superior. En consecuencia, sus organizaciones principales, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), respectivamente, comenzaron acuerdos de interlocución para agrupar a otros actores y redimensionar las condiciones de política educativa en razón del fenómeno de la alternancia.⁹¹

Casos concretos de negociación con el magisterio fueron los acuerdos logrados con el SNTE. La relación personal entre Vicente Fox, Martha Sahagún (su cónyuge) y Elba Esther Gordillo Morales –presidenta de la agrupación sindical entre 1989-2003– coadyuvó en la formación de un *continuum* político-sindical. A partir de ello, fue factible la creación de instituciones, actores y eventos que determinaron el rumbo de la política educativa con motivo de resignificar y materializar el discurso presidencial mediante programas públicos.⁹²

Con base en lo anterior, proponemos una relación descriptiva de algunos de los programas educativos y su pertinencia con el diálogo legislativo, casos que evidenciaron contrastes sobre el vínculo emergente que implicó la participación de ambos poderes con respecto a la iniciativa, discusión y, en su defecto, aprobación constitucional.

En este sentido, a manera de reforma educativa, el proyecto de Vicente Fox argumentó una serie de propuestas de política escolar cuyo propósito fue marcar un cambio estructural en instituciones y actores de los diferentes niveles de la educación mexicana. Lo cual, en adición con el contexto socioeconómico, daría voto y credibilidad al discurso de la modernización educativa de la ola panista, alejando el paradigma del mismo tono propuesto por Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León durante los sexenios anteriores, respectivamente.⁹³

⁹¹ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

⁹² LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

⁹³ Al respecto, resulta pertinente la investigación LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

Para abordar la relación entre los poderes referidos y su incidencia en el desarrollo de nuevos mecanismos para el entorno educativo del nivel básico, seguimos el trabajo de Aurora Loyo, quien propone una criba⁹⁴ que muestra las categorías integradas en cada uno de los programas educativos, es decir, el periodo de acción, el rubro de la reforma, los conceptos enmarcados, los actores principales y el grado de conducción gubernamental. Enunciaremos *grosso modo* la integración que expone Loyo, pero, con ahínco en la intervención bilateral de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Como primer periodo, la autora sitúa el bienio 2000-2002, durante el cual se buscó, mediante la creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), una modificación de tipo normativa/evaluatoria que implicó la participación del SNTE y el Legislativo como actores determinantes, ello, en paralelo con la inherencia de la función de la SEP. A raíz de lo descrito, se observa que el grado de conducción gubernamental⁹⁵ para esta iniciativa fue *Media/Alta*.

La creación del INEE adicionó la confrontación entre los dos poderes de la Unión. El caso fue discutido en la opinión pública debido a la modalidad en la que se decretó su existencia. El 8 de agosto de 2002, Fox se anticipó a los legisladores al ejercer su facultad constitucional y ejecutar, sin un proceso normativo de revisión, el surgimiento de una institución cuyas directrices se acomodaron con el discurso presidencial acerca de una educación de calidad. Pero, desde mecanismos evaluatorios hacia un “[...] sistema nacional de indicadores de evaluación educativa”.⁹⁶ En este contexto, emergieron discrepancias y, por tanto, cuestionamientos sobre la unilateralidad de Fox, vista como herramienta presidencial ante los fenómenos de alternancia política y transición democrática. De modo que el

⁹⁴ La información completa se encuentra en LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

⁹⁵ Para la autora, el término se emplea en razón de la incidencia y determinación que tuvo el Ejecutivo Federal ante los periodos y eventos descritos. De modo que “[...] el rango alto indica que la formulación inicial de esa acción por parte de la autoridad gubernamental se corresponde de manera muy cercana con el resultado del proceso; en el otro extremo, el grado es medio/bajo cuando existe una gran brecha entre estos dos puntos”. LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

⁹⁶ LÓPEZ, Martín, “INEE: Una década de evaluación (2002-2012)”, *Perfiles educativos*, 141, 2013, pp. 200-206, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v35n141/v35n141a14.pdf>.

Ejecutivo intentó sobreponerse ante las facultades del Legislativo en torno a diversas acciones en materia educativa.

La decisión de crear el INEE generó evidencia mediática que enmarcaba la disputa simbólica por liderar el proyecto político nacional, en el cual Vicente Fox tuvo apariciones como actor principal en un contexto educativo para el *nuevo siglo*. Por ejemplo, se observó participación mediática desde el diario *La Jornada*⁹⁷ y el semanario *Proceso*⁹⁸, cuya portada y una nota, respectivamente, abrieron la discusión sobre una posible subordinación de la intervención del Legislativo en el contexto de la cooperación de poderes durante la transición democrática.

Portada del 9 de agosto de 2002,
diario *La Jornada*, México.

La Jornada
DIRECTORA GENERAL: CARMEN LUISA SAIZ ■ DIRECTOR FUNDADOR: CARLOS FERRAN VIVER ■

■ Será un organismo descentralizado; el Congreso, soslayado
En albazo, Fox crea instituto para evaluar educación
■ El SNTSE se pliega; Gordillo “se corrió a la derecha”, acusa la CNTE

MESES 07, AÑO DIECISIETE NÚMERO 4417
HOY VIERNES 9 DE AGOSTO DE 2002

SELLAN PACTO

Arma México un “blindaje agroalimentario” ante el TLCAN

Levantar dos denuncias contra Espino Arévalo; chantajes, no: López Obrador

Afectó a 650 mil usuarios el paro del sindicato del Metro en 2 líneas

Caos vial e ira por la paralización en las troncales B y 9; hoy se reanuda el servicio

Insuficientes, los 400 autobuses para paliar la demanda

Aplicará subsidios y programas de fomento al campo

La medida, respuesta a los apoyos de EU a sus agricultores

BUENAVISTA

⁹⁷ Para la consulta digital de la edición referida, favor de seguir esta dirección *online*: <https://www.jornada.com.mx/2002/08/09/>.

⁹⁸ Mediante el siguiente enlace *web*, encontrará la nota señalada: <https://www.proceso.com.mx/243965/un-albazo-presidencial-la-creacion-del-inee-enrique-melendez>.

Un “albazo presidencial”, la creación del INEE: Enrique Meléndez

LA REDACCIÓN

9 agosto, 2002



México, DF – La creación –por decreto presidencial– del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación como organismo público descentralizado provocó sorpresa entre algunos legisladores, pues el acuerdo existente entre el gobierno federal y el Congreso de la Unión señalaba que dicho instituto sería creado mediante un proceso legislativo. Fue un “albazo”, dijo el diputado priista Enrique Meléndez, al tiempo de señalar que su partido no se opone a dicho decreto.

El anuncio de la creación de la nueva instancia fue hecho por Vicente Fox durante la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Enseñanza. Sin embargo, el decreto fue publicado por la mañana del mismo jueves en el Diario Oficial de la Federación.

Fragmento de una nota periodística del 9 de agosto de 2002, por semanario *Proceso*, México.

En continuación con lo propuesto por Loyo, el programa “Enciclomedia” (2002-2005) capturó bastantes expectativas en las formas pedagógicas de innovar y dar respuesta a las supuestas necesidades que demandaba el nuevo siglo y la educación de calidad para el nivel primaria. Así, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) y los legisladores participaron de manera conjunta para legitimar un programa con amplias expectativas para el cambio pedagógico del proyecto presidencial. Tal caso se considera un episodio cuya conducción fue similar a la del INEE.

De acuerdo con el contexto educativo del país, que exponía las deficiencias de enseñanza-aprendizaje, la marcha del programa “Enciclomedia” no pareció dislocada para

las necesidades inmediatas de este campo social. No obstante, en el tenor político-legislativo la situación se tornó diferente:

[...] la Cámara de Diputados no aprobó los recursos necesarios para echarlo a andar, fundamentalmente por no considerarlo prioritario para la educación básica y por ser elitista y excluyente. Por esta razón la Presidencia de la República debió recurrir a un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El problema financiero de este programa además se ha enturbiado con manejos dudosos en las licitaciones para seleccionar a los proveedores de los equipos. Todo ello ha contribuido a generar un ambiente de desconfianza.⁹⁹

Como parte de esta postura, los legisladores, por conducto de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, designaron la Subcomisión para Investigar y dar Seguimiento a todo lo Relativo al Programa Enciclomedia, que

[...] fue creada por voto del Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 12 de abril de 2007, con el objetivo de llevar a cabo actividades de investigación y de control evaluatorio sobre el Programa, y aportar elementos para determinar las futuras asignaciones presupuestales al mismo, así como los ajustes necesarios para garantizar el logro de sus metas.¹⁰⁰

El programa se volvió hacia el escrutinio público. El Legislativo ejerció presión durante años posteriores, poniendo en cuestionamientos al titular del Ejecutivo y a la SEP en torno a la funcionalidad y la asignación presupuestal de “Enciclomedia”.¹⁰¹ En segunda instancia, en lo tocante al sentido reformista del proyecto de Fox, se presentaron los giros constitucionales al artículo 3° y al 25 de la Ley General de Educación, que propiciaron, nuevamente confrontación entre los poderes de gobierno aquí atendidos. Al no existir una mayoría

⁹⁹ NAVARRO, Alejandro, “Formación de agenda en la transición del programa Enciclomedia hacia Habilidades Digitales para Todos”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 50, 2011, pp. 699-723, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v16n50/v16n50a3.pdf>.

¹⁰⁰ Cámara de Diputados, “Resultados y recomendaciones al programa Enciclomedia. Primer Informe”, México, 2004, 24 pp., en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/206336/504072/file/InformeE>.

¹⁰¹ Véase “Comisión legislativa revela irregularidades en Enciclomedia; entrega informe a la SEP”, extraída de: <https://www.jornada.com.mx/2007/11/13/index.php?section=politica&article=010n1pol>. Asimismo, “El Congreso demanda extinguir Enciclomedia”, obtenido de: <https://www.razon.com.mx/mexico/el-congreso-demanda-extinguir-enciclomedia/>.

panista en el Congreso, hubo desacuerdos para dar marcha a algunas propuestas del Ejecutivo, tal como ocurrió con las modificaciones que hicieron los legisladores al presupuesto educativo. Por ello, Loyo habla de un *inusual grado de independencia* en las Legislaturas de la alternancia de 2000.¹⁰²

A pesar de que a esta investigación no ocupa el sector preescolar, es precisa la referencia de la reforma constitucional del artículo 3° durante 2000-2001, esto, debido a la particularidad de origen que guarda este apartado legal con la educación básica, ya que fue pauta para algunas consideraciones legislativas del nivel primaria en relación con las posturas internacionales de organismos educativos. De modo que por su carácter normativo, con la mirada puesta en los conceptos de obligatoriedad y cobertura, los demandantes rectores fueron el SNTE, el Legislativo, los partidos políticos y la SEP; no obstante, de acuerdo con Loyo, esta reforma se dirigió en nivel *medio*.

Dos años después del arribo presidencial de Fox, el esperado equilibrio de poderes se hizo presente en la reforma del artículo 3°, que versa, desde la Constitución de 1917, sobre los criterios adjudicados por el Estado en relación con el ejercicio educativo en sus diferentes niveles. No obstante, más allá de una armonía de los poderes gubernamentales, este caso evidenció el contrapeso de los demás partidos políticos y su incidencia en el Legislativo. Así, se observó que integrantes de ambas cámaras participaron de manera directa sobre el proceso legislativo en turno, lo cual contrastó con las condiciones de creación del INEE.

Esta adición constitucional argumentó la educación infantil (preescolar)¹⁰³ como una plataforma de apropiación académica, por lo que resultaba indispensable integrarla en el esquema *educación básica* y, por tanto, conferirle el carácter obligatorio en el marco de una nueva configuración del discurso presidencial-educativo:

Merced a los estudios de la Psicología, conocemos la importancia e impacto de este tramo formativo en la vida de las personas. Las investigaciones realizadas ofrecen

¹⁰² LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

¹⁰³ Siguiendo a la SEP, la edad establecida para cursarla es entre los 3-5 años. PÉREZ, María (coord.), *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*, p.9.

evidencias y señalan que hay más probabilidades de éxito en la escuela primaria y niveles escolares posteriores para quienes cuentan en su haber con una educación infantil sólida y de calidad.

Una vez más, el concepto de calidad se incluyó en la forma de hacer la política educativa en el gobierno de la alternancia. La reforma implicó un reto unilateral para la Presidencia: “El Ejecutivo Federal determinará sus planes y programas de estudio para toda la república y para tales efectos considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados”.¹⁰⁴ Sin embargo, como puede observarse en el Proceso Legislativo del Decreto referido, el tripartidismo (PRI, PAN, PRD, en ese orden de mayor participación) figuró para concluir la iniciativa conjunta entre los dos poderes competentes.¹⁰⁵

Aunado a lo descrito, las Legislaturas estatales contribuyeron a la formalización de la reforma al artículo 3°. Tal como refirieron los integrantes de la Primera Comisión hacia el senador panista Diego Fernández de Cevallos, quien figuraba como presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente:

Esta comisión tuvo a la vista los expedientes formados con las resoluciones aprobatorias enviadas por los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas [...] En consecuencia se cuenta con la mayoría de las aprobaciones del proyecto de Decreto.¹⁰⁶

¹⁰⁴ MÁRQUEZ, Sergio, en SOTO, Armando, “El artículo 3o. constitucional: un debate por el control de las conciencias”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 28, 2013, pp. 211-240, en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1405919313712800>.

¹⁰⁵ Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pp. 1-3, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2002, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_153_DOF_12nov02.pdf.

¹⁰⁶ Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 130, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2002, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_153_DOF_12nov02.pdf.

El Ejecutivo Federal, en sintonía con las demás propuestas de corte educativo, priorizó el rubro del financiamiento como un instrumento de cambio emergente en el contexto político nacional. El presupuesto federal para la educación se adecuó en seguimiento al discurso presidencial y las negociaciones pertinentes de participación magisterial y legislativa. Entre 2000 y 2002, el artículo 25 de la Ley General de Educación fue reformado sobre una óptica normativa que proporcionara la base del gasto público necesario para hacer frente a la opinión pública, que cuestionó y ejerció presión en torno a la relación campaña electoral-ejercicio del titular del Ejecutivo.

Para este giro constitucional, se implicaron, además de la SEP y el Legislativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como los partidos políticos, generando un clima de conducción *Media*. Con la puesta en marcha de la modificación constitucional, el Ejecutivo se proyectó como un interesado en la adecuación/incremento presupuestal para concretar sus objetivos de la denominada calidad educativa, lo cual significó un *alejamiento* del federalismo educativo de la versión de 1993, tal como se observa en la siguiente cita:

El Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 11, “Ley General de Educación. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993”, México, 1993, en http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11432/1/images/2_1_dof_10_junio_2013_decreto_ley_gral_educacion.pdf.

1.3.2 El trabajo de negociación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

Las organizaciones sindicales dieron un giro para el desarrollo del clima posrevolucionario de nuestro país (1917-1931); los nuevos grupos laborales se insertaron en la pugna presidencial por arraigar el sentido corporativista y establecer instituciones reguladoras entre los vínculos que implicaran a los patrones, los trabajadores y el Estado.¹⁰⁸ Desde un condicionamiento establecido en la legislación laboral, los contratos colectivos parecieron otorgar un respaldo legítimo a los empleados a través del derecho a huelga y la pugna por condiciones de trabajo que no atentaran contra la integridad de los agremiados. Sin embargo, este margen no favoreció al sindicalismo emergente de México, sino que fortaleció la capacidad autoritaria del Ejecutivo Federal y las decisiones del Congreso de la Unión, todo ello, bajo la bandera de un centralismo gubernamental.¹⁰⁹

Cabe precisar que a lo largo de este desarrollo sindical, inmerso en un contexto de presidencialismo entre 1929-2000, el ejercicio de tales movimientos propició su expansión territorial y la negociación con representantes patronales y de gobierno, lo cual resultó en beneficio de las condiciones laborales de sus integrantes. Casos concretos de lo anterior fueron el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.¹¹⁰

Siguiendo al movimiento sindical que compete para este apartado, el SNTE, lo abordamos en el contexto de la alternancia política y durante el gobierno de Vicente Fox Quesada. Lo cual, resultó en una discrepancia para las negociaciones sobre cómo hacer la política educativa desde un proyecto distinto con el que dicho gremio acordó por casi 60 años.

De acuerdo con Muñoz, La alternancia de 2000 generó cuestionamientos y reflexiones acerca del *status quo* del SNTE. Se esperó, por tanto, “[...] un nuevo acuerdo social y político

¹⁰⁸ MUÑOZ, Aldo, “La alternancia política en México y la continuidad del sindicalismo autoritario”, *Espacios Públicos*, 48, 2017, pp. 45-65, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67652755003.pdf>.

¹⁰⁹ MUÑOZ, Aldo, “La alternancia política en México y la continuidad del sindicalismo autoritario”, *Espacios Públicos*, 48, 2017, pp. 45-65, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67652755003.pdf>.

¹¹⁰ MUÑOZ, Aldo, “La alternancia política en México y la continuidad del sindicalismo autoritario”, *Espacios Públicos*, 48, 2017, pp. 45-65, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67652755003.pdf>.

que favorecería al desmantelamiento de la estructura de relaciones corporativas que beneficiaban el ‘control político’ desde el Ejecutivo hacia diferentes organizaciones [...]”.¹¹¹ En específico, este sindicato tomó relevancia debido a su participación en las carteras gubernamentales en diferentes sectores, ya sea a nivel federal, estatal o en el Congreso de la Unión; todo ello, convino en forma de acuerdos que legitimaron la continuidad de representación sindical de esta organización frente al quehacer de la política educativa a través de los sexenios presidenciales.¹¹²

Para efectos de organización interna del sindicalismo, la democracia emerge como un factor de intervención política de agremiados y actores externos (empresas, gobierno, etc.). En este sentido, la representatividad sindical de México se caracteriza por el juego de mecanismos interiorizados, que responden a las lógicas de un sistema gubernamental apoyado en acciones clientelares, lo cual, en algunos casos, subordina la protección de los derechos laborales de los integrantes del propio sindicato.¹¹³

Desde su creación en 1943, el SNTE se volvió un referente compatible con el movimiento corporativista de las prácticas político-presidenciales del contexto sociohistórico y, por tanto, económico. Con base en ello, su papel fue agrupar y poner en marcha algunos de los principios que se denominaron posrevolucionarios, que giraron en torno a la creación de organismos e instituciones cuya estructura se relacionó directamente con el ejercicio de los poderes de la Unión. En tal margen,

[...] el Estado mexicano promovió la unificación y la institucionalizó a través de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; entre otras, para facilitar la organización del sistema de educación pública a nivel nacional y el control de la movilización de los maestros (las principales huelgas en los veinte tuvieron lugar en este sector).¹¹⁴

¹¹¹ MUÑOZ, Aldo, “La alternancia política en México y la continuidad del sindicalismo autoritario”, *Espacios Públicos*, 48, 2017, pp. 45-65, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67652755003.pdf>.

¹¹² BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

¹¹³ MUÑOZ, Aldo, “La alternancia política en México y la continuidad del sindicalismo autoritario”, *Espacios Públicos*, 48, 2017, pp. 45-65, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67652755003.pdf>.

¹¹⁴ BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

A raíz de esta dinámica, al SNTE se le considera como un subsistema educativo, ya que su incidencia en la agenda político-educativa del país propicia beneficios para el magisterio, pero, a su vez, desafíos de negociación con la conducción gubernamental en turno.¹¹⁵ Por ello, resulta pertinente asumir la responsabilidad sociopolítica de este sindicato ulteriormente a la actividad estatal en cuanto a su facultad de dirigencia y coerción legítima. En otras palabras, se trata de un diálogo constante que tiene el SNTE frente a su ambivalencia como organización sindical en el contexto político del país.

Los dirigentes de este gremio magisterial atienden las diferentes demandas de tipo educativo que a su inherencia organizacional competen. Sin embargo, el segundo ámbito surge como una necesidad para la realización del fenómeno anterior. Así, el SNTE dialoga con actores e instituciones de la Federación para dar respuesta a los ámbitos políticos (negociación, acuerdos y prácticas de representación).

Entre los años 1990-2000, el sector magisterial pugnó por defender su legitimidad cimentada en la defensa de los derechos laborales y el respaldo institucional para la comunidad docente. Ante un clima de incertidumbre político-económica debido a la escisión interna del SNTE (*disidentes y democráticos*), así como el proyecto de liberalización económica en el fenómeno de la globalización –presentado y ejecutado durante los sexenios de Miguel de Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo–, el Sindicato integró algunos de los principios rectores de este movimiento y concretó nuevas modalidades de negociación para el sector básico de la educación nacional.¹¹⁶

El discurso educativo y político del SNTE se reforzó durante la década anterior a la alternancia política. Siguiendo sus lineamientos políticos, colaboró con la campaña priísta de 2000, empero, el cambio de gobierno generó tensión sobre las relaciones de poder frente a los niveles federales Ejecutivo y Legislativo, aunque este último continuó abarcando al PRI como mayoría de representación durante el sexenio.

¹¹⁵ BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

¹¹⁶ BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

La alternancia, como fenómeno político, significó para el Sindicato una reconfiguración de actos y posicionamientos en torno a los actores pertinentes de su esfera institucional: el presidente de la República y el PRI.¹¹⁷ Lo que se traduce en un mantenimiento de los vínculos organizativos con la ideología corporativista y la adaptación a un proyecto gubernamental diferente, cuya mirada se puso en la disputa protagónica del sector básico de la educación nacional.

La llegada a la Presidencia de un partido diferente al PRI, propició controversia en torno a las negociaciones sindicales. Ejemplo de ello fue la dirección *independiente* que sugirió la firma del *Acuerdo sobre 20 compromisos por la libertad, democracia sindical, el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos, para la agenda laboral y programa de gobierno*, en el cual asumió los criterios del sindicalismo de años anteriores a través de la ramificación institucional y el cierre a la representatividad de la democracia sindical. De modo que la creación del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos, así como la asignación de Carlos Abascal Carranza, ex titular de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), resultó una contradicción para el discurso emergente de la alternancia política.¹¹⁸

El gobierno de Fox concertó el diálogo directamente con Elba Esther Gordillo, quien entre 2002 y 2003, se encargó de reestablecer algunos criterios de la dirigencia del Sindicato, entre los que destacaron la creación de la presidencia en el organigrama nacional, puesto que ella misma *continuaría* ocupando desde entonces. Asimismo, el papel del SNTE, como instrumento de pugna para el nivel básico, se enfrentó a la SEP debido a las demandas de tipo financiero que el sector magisterial exigió no únicamente para los mecanismos de

¹¹⁷ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

¹¹⁸ BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

enseñanza-aprendizaje, sino en razón de los acuerdos implícitos que se contuvieron en el contexto democrático y la pluralidad partidista.¹¹⁹

A partir de lo mencionado, el tema de la calidad educativa dependió de los consensos entre los actores inmersos en el campo educativo en su nivel básico. Sin embargo, como factor exógeno, los organismos internacionales de evaluación educativa fueron centrales para concretar la perspectiva de Fox sobre este sector escolar. Por ello, durante el sexenio 2000-2006, la dirigencia nacional del SNTE, más allá de la búsqueda de mejores condiciones laborales, alza de salarios y regulación de representatividad interna, se enfocó en construir un discurso de apoyo e intervención sobre las políticas educativas propuestas.¹²⁰ De modo que la organización sindical legitimó y potenció su fuerza política en la agenda de los diferentes gobiernos estatales y, por tanto, de la Presidencia de la República.¹²¹

Un caso particular de la incidencia de conducción gubernamental del SNTE, durante la gestación de la política educativa de Fox, fue el acuerdo *Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2000-2002)*, mediante el cual “[...] el Sindicato consiguió tener dos lugares en el comité directivo del Instituto [INEE]: uno para la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro AC y otra para el gremio mismo”. Adicionalmente, éste concentró esfuerzos en retrasar algunas de las directrices educativas materializadas en legislaciones y organismos, como ocurrió con la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) y el Consejo Nacional de Participación, respectivamente.¹²²

El Sindicato se ostentó como contrapeso al deseado protagonismo presidencial acerca del poder absoluto de las prácticas político-educativas del nivel básico. No obstante, las

¹¹⁹ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

¹²⁰ BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

¹²¹ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

¹²² LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

negociaciones resolvieron las tensiones y el óbice principal para el proyecto de Fox fue el retraso e impugnación de algunas iniciativas, pero no su impedimento o derogación.¹²³

Se puede observar que durante el fenómeno de la alternancia y el gobierno de Fox Quesada, el Sindicato logró legitimación, reforzamiento y ampliación magisterial en el país. Mediante la modificación mencionada del artículo 3° (2000-2001) y la exigencia de un presupuesto educativo no menor al 8% del PIB nacional, el SNTE se benefició, respectivamente, en cuanto a que se generaron plazas docentes y acuerdos emergentes para la captación de recursos económicos.¹²⁴

La reorganización política que se ejerció entre las dirigencias del SNTE y el PRI convocó a nuevos caminos para el sector magisterial. En ese tenor, bajo la representación de Elba Esther Gordillo, el Sindicato creó en 2002 la Asociación Ciudadana del Magisterio, que durante 2005 adquirió el registro de partido político con la denominación Nueva Alianza. Así, el poder magisterial, más allá de legitimarse durante el sexenio de Fox, fue *in crescendo* para evidenciar la capacidad de negociación e intervención en la agenda política del jefe del Ejecutivo Federal.¹²⁵

Cabe mencionar el vínculo que se gestó previamente a la alternancia política de 2000, ya que el Grupo San Ángel¹²⁶, donde intervinieron Fox y Gordillo, fue un antecedente para el advenimiento de un pluralismo partidista y de otros organismos para la construcción en materia educativa, teniendo ahínco en el nivel básico.¹²⁷ En consecuencia, personajes ajenos

¹²³ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

¹²⁴ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

¹²⁵ DUCOING, Patricia (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, p. 65.

¹²⁶ Organización cuyo objetivo principal se sostuvo en la conformación de ideologías políticas diversas para pugnar por un respeto electoral hacia los comicios federales de 1994. Esta agrupación fue criticada por las características de elitismo que emergieron desde su congregación; en ella destacaron académicos y políticos, como Jorge Castañeda, Luis Villoro, Lorenzo Meyer, Carlos Monsiváis, Manuel Clouthier, Santiago Creel, Alejandro Gertz, Alfredo del Mazo, Enrique Krauze, Federico Reyes Heróles, Manuel Camacho, entre otros. GARCÍA, Sergio, “El origen y la evolución de los partidos políticos en México desde el periodo de la independencia hasta 1928: la ciclicidad de la historia política nacional”, pp.89-90.

¹²⁷ DUCOING, Patricia (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, p. 66.

al SNTE formaron parte de esta reforma, como fue el caso del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, en el que convergieron

[...] el secretario de Educación Pública y otros cinco secretarios de estado, el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, los gobernadores, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, legisladores y representantes de padres de familia, instituciones educativas, organizaciones religiosas, medios de comunicación y organismos empresariales”.¹²⁸

La firma de este convenio se realizó durante agosto de 2002, en medio de un entorno de acciones críticas para la contribución a la denominada reforma educativa. Paralelamente a la tensión pública por la creación del INEE, arrancó un acuerdo cuya gobernabilidad se orientó hacia fortalecer el conjunto de propuestas discursivas integradas en el proyecto de la educación básica 2001-2006. El *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* no se legitimó ante la Ley General de Educación, sino que se trató de un esfuerzo político-mediático por evidenciar la capacidad y responsabilidad social sobre la pluralidad ideológica e institucional para la calidad de la educación.¹²⁹

En ese contexto, la participación del SNTE se limitó a la promoción de una serie de misiones enfocadas en la operatividad escolar y representatividad organizacional. Con ello, el *deber ser* del sindicato adecuó algunos de estos criterios en sintonía con los mecanismos propuestos desde el proyecto educativo de Fox Quesada. Por lo tanto, el gremio pregonó que “el acceso a estos cargos [los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector] sea mediante exámenes de ingreso al servicio; y las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición”.¹³⁰

Tal como se describió en este apartado, el presidente Fox se enfrentó con diversos retos para la concreción de la política educativa del nivel básico. A su vez, el Poder Legislativo y

¹²⁸ DUCOING, Patricia (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, p. 66.

¹²⁹ ECHENIQUE, Leticia; MUÑOZ, Aldo, “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, 36, 2013, pp. 77-92, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67626913010.pdf>.

¹³⁰ ECHENIQUE, Leticia; MUÑOZ, Aldo, “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, 36, 2013, pp. 77-92, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67626913010.pdf>.

el SNTE condicionaron los planteamientos de una reforma escolar centrada en la calidad, todo ello, bajo los principios de (re)configuración sustantiva de los objetivos señalados por la Presidencia de la República, tales como evaluar, modernizar y descentralizar. Sin embargo, se observa que la *innovación* del proyecto panista emergió en las formas de negociación con los contrapesos enunciados, ya que la década de 1990 determinó el *status quo* de la política educativa de la alternancia.¹³¹

1.4 Programas educativos en continuación y emergentes: problemáticas a resolver y criterios de ejecución

La alternancia política de 2000 significó la propuesta de un proyecto político diferente a los anteriores, no obstante, en materia educativa, el enfoque del emergente federalismo educativo y el paradigma de la modernización continuaron en los programas públicos del sexenio de Fox. La SEP, en su calidad de institución del Estado encargada de los procesos educativos del país, evidenció una conducción gubernamental estrechamente vinculada con las decisiones del presidente de la República. De modo que “tras la toma de posesión de Reyes Tamez al frente de la SEP [1º de diciembre de 2000], comenzó el proceso de elaboración del programa sexenal con el trabajo de los equipos de cada área del ministerio, y con las rituales y poco efectivas consultas masivas al magisterio, a los padres de familia y a la sociedad en general”.¹³²

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 se presentó el 28 de septiembre de 2001, en el cual se plantearon los retos y las tendencias pertinentes al desarrollo del Sistema Educativo Mexicano desde la visión de la alternancia política. En ese sentido, el nivel básico fue receptor de programas cuya misión se estableció en gobiernos anteriores y que integraron las condiciones de la política educativa 2001-2006

[...] se reconoce que la calidad del sistema [nivel básico] sólo puede ser fruto del trabajo de cada maestro en cada aula de cada escuela; las estructuras del sistema, sin

¹³¹ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

¹³² MARTÍNEZ, Felipe, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, 2001, pp. 35-56, en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie27a02.PDF>.

embargo, tienen un peso específico considerable que puede emplearse para fortalecer el trabajo de escuelas y maestros, pero que también puede ser un lastre que dificulte los avances en la base del sistema.¹³³

Para la Presidencia de la República resultó urgente la proyección de una denominada reforma a la educación básica. En paralelo con el motivo de la alternancia política, el fenómeno de la globalización y el paradigma de la sociedad del conocimiento propiciaron que la ejecución de los programas escolares tuvieran su raíz en esta postura tecnodigital. Pero, el gobierno federal se encontró en la coyuntura del distanciamiento con sus antecesores –en cuanto a construcción política– y la adecuación del contexto socioeconómico para su conducción gubernamental ante organismos externos, así como la conformación de las instituciones derivadas del paradigma de la alternancia.¹³⁴

Las demandas sociales y económicas del contexto epocal intervinieron en la política educativa¹³⁵ del sexenio 2001-2006. La ambigüedad del término Federalismo educativo no esclareció la competencia estatal y local sobre los asuntos de la denominada reforma para el sector básico.¹³⁶ La tesis fue de participación y colaboración intergubernamental para las diversas modalidades escolares, sin embargo, en continuación con el artículo 12 de la inicial Ley General de Educación (1993), la rectoría del Estado sobre la educación determinó las formas de evaluación y actualización docente, planes de estudio, asignación del calendario escolar, formación profesional y coordinación entre organismos educativos en sintonía con la SEP.¹³⁷

¹³³ MARTÍNEZ, Felipe, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, 2001, pp. 35-56, en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie27a02.PDF>.

¹³⁴ MARTÍNEZ, Felipe, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, 2001, pp. 35-56, en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie27a02.PDF>.

¹³⁵ En su dimensión material, la política educativa está conformada por un conjunto articulado de recursos (inversiones, bienes, servicios y transferencias) movilizados por los actores que gobiernan el sistema para garantizar que, cotidianamente, se produzca el encuentro entre docentes y estudiantes en el entorno escolar (físico o virtual). Estos recursos se direccionan hacia ciertas áreas que, en la compleja trama de la actividad de Estado, configuran nodos o focos de intervención. UNESCO, *La política educativa de México desde una perspectiva regional*, p. 18.

¹³⁶ UNESCO, *La política educativa de México desde una perspectiva regional*, pp. 71-72.

¹³⁷ DOF, Tomo 478, p. 44, “Ley General de Educación”, México, 1993, en http://dof.gob.mx/index_113.php?year=1993&month=07&day=13.

Como parte de la legitimación del discurso de Fox acerca de una educación de calidad en el marco de la transición de siglo, el campo educativo integró algunos criterios de observación y vigilancia de corte internacional para responder a los procesos evaluatorios, que se derivaron de la propuesta inicial del gobierno de la alternancia. En tal contexto, la estandarización de gran escala arribó a nuestro país mediante el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), la cual se proyectó gracias a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).¹³⁸

Durante el ciclo escolar 2000-2001, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLCE) inició las evaluaciones correspondientes para el Sistema Educativo Mexicano. Esta perspectiva internacionalista continuó en la política educativa de manera paralela con los mecanismos nacionales. En sintonía con el desarrollo de PISA, se aplicaron valoraciones por parte del “[...] Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), denominadas Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale) desde el ciclo escolar 2004-2005”.¹³⁹

Cabe mencionar que la prueba PISA se aplicó a jóvenes de 15 años, es decir, aquellos que han concluido su educación básica.¹⁴⁰ De acuerdo con los resultados obtenidos al cerrar los primeros tres lustros de evaluación, se observó que los estudiantes mexicanos no compartían con sus similares de los países de la OCDE las mismas características de aprendizaje sobre las áreas de conocimiento en escrutinio. Sin embargo, las condiciones socioculturales y económicas disímiles entre los jóvenes connacionales y las demás regiones que agrupan esta organización fueron óbice para empatar el propósito de la evaluación, lo cual, entre otros factores, resultó en una problemática adjunta desde el nivel básico.¹⁴¹

Siguiendo los índices de la educación básica mexicana durante el sexenio del presidente Fox Quesada, la matrícula total de este sector fue 36 millones 260 mil alumnos

¹³⁸ SANTIAGO; MCGREGOR; NUSCHE; RAVELA; TOLEDO, *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación. México 2012*, p. 3

¹³⁹ MÁRQUEZ, Alejandro, “Editorial. A 15 años de PISA: resultados y polémicas”, *Pefiles Educativos*, 156, 2017, pp. 3-15, en <https://www.redalyc.org/pdf/132/13250923001.pdf>.

¹⁴⁰ MÁRQUEZ, Alejandro, “Editorial. A 15 años de PISA: resultados y polémicas”, *Pefiles Educativos*, 156, 2017, pp. 3-15, en <https://www.redalyc.org/pdf/132/13250923001.pdf>.

¹⁴¹ MÁRQUEZ, Alejandro, “Editorial. A 15 años de PISA: resultados y polémicas”, *Pefiles Educativos*, 156, 2017, pp. 3-15, en <https://www.redalyc.org/pdf/132/13250923001.pdf>.

hacia el ciclo 2005-2006, es decir, “[...] casi 3 millones más que en el 2000/2001”.¹⁴² No obstante, para el nivel primaria en sus diferentes modalidades (general, indígena y comunitaria) se contuvieron 14 millones 548 mil 194 infantes, lo que se traduce en 244 mil 334 estudiantes menos que en el periodo inicial del sexenio.¹⁴³

La postura discursiva de la política educativa de la alternancia empató los intereses de las proyecciones de los cambios demográfico y económico a nivel mundial. Por ello, se planteó, desde la ANUIES, que el nivel primaria tuviera ascenso en el índice de cobertura dentro del sexenio referido.¹⁴⁴ Asimismo, el propio gobierno federal, en su Programa Nacional de Educación, propuso una visión hacia 2025, que aseguró, textualmente, un incipiente cambio para el sistema de educación nacional: “[...] ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México”.¹⁴⁵

A partir de lo mencionado, se observa que la administración entrante captó el fenómeno de la alternancia como un instrumento de cambio para conciliar, urgentemente, su posicionamiento político en cuanto a su ideología y materialización a través de diferentes medios de acción. En ese orden de ideas, la construcción de la política educativa del nivel primaria entre 2001-2006 se caracterizó, principalmente, por la continuación y la emergencia de los programas públicos Oportunidades, Programa Escuelas de Calidad y Enciclomedia.¹⁴⁶

¹⁴² INEE, “Cifras básicas. Panorama educativo de México, 2006”, 2019, en https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/2006_Ciclo2000-01y2005-06__tabla.pdf.

¹⁴³ INEE, “Cifras básicas. Panorama educativo de México, 2006”, 2019, en https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/2006_Ciclo2000-01y2005-06__tabla.pdf.

¹⁴⁴ La relación de esta nota con respecto a la función entre ANUIES y el sector primaria se observó desde la siguiente dimensión: “Sólo 5 de cada 100 estudiantes que ingresa a primaria egresan 16 años después de alguna modalidad de la educación superior: y de éstos 5, sólo la mitad logra titularse”. MORENO, Prudenciano, “La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)”, *Tiempo de educar*, 10, 2004, pp. 9-35, en <https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>.

¹⁴⁵ SEP, p. 71, Programa Nacional de Educación 2001-2006, México, en <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>.

¹⁴⁶ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

Como se afirmó en párrafos anteriores, la construcción del discurso sobre la educación de calidad, en medio del contexto de un nuevo siglo y sus implicaciones socioeconómicas, no viró completamente sus criterios de ejercicio político con respecto a los sexenios de la década de 1990. En razón de una transición democrática, los programas públicos se fueron asociando con los diálogos de los poderes federales; por tanto, algunos de éstos siguieron su marcha, sin embargo, con una denominación vinculada con el grupo político de Vicente Fox, es decir, con base en las adecuaciones de la narrativa de campaña del PAN y su candidato electo.

1.4.1 La idea del bienestar en la educación básica mediante “Oportunidades”

Uno de los programas que se desarrollaron como una continuación partidista fue Progresía (1997), el cual, bajo el nombre “Oportunidades”, se instauró en 2002 como un incentivo bilateral, que daría respuesta a las demandas educativas de grupos considerados vulnerables y potenciaría la perspectiva de discontinuidad entre el gobierno en turno y sus antecesores.¹⁴⁷

En el programa Oportunidades, se planteó la necesidad política y discursiva de generar un grupo de corriente cívica que argumentara las modificaciones frente a Progresía, esto, en son de los objetivos generales del subsidio federal:

1) incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y los sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno; y 2) ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.¹⁴⁸

¹⁴⁷ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

¹⁴⁸ HEVIA DE LA JARA, Felipe, “De Progresía a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Sociológica*, 70, 2009, pp. 43-81, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf>.

Esta corriente cívica, liderada por Josefina Vázquez Mota, titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) entre 2000-2006, integró a varios actores que dieron paso a Oportunidades, que fue una respuesta directa a la oposición emanada de la SHCP y algunos excolaboradores regionales del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988-1997). La pugna central de este movimiento fue “[...] asegurar que el Programa no se utilizara con fines políticos-partidarios, aspecto que incluyó tanto nuevas formas de relación entre los usuarios y el Programa”.¹⁴⁹

Esta iniciativa tuvo un enfoque vinculado con las condiciones demográficas de concentraciones indígenas, respondiendo a los cuestionamientos sobre los roles de los niños de primaria en la administración económica doméstica, sus vías de acceso al campo laboral, así como los elementos que incidieran en los índices de escolaridad (retención, deserción, etc.).¹⁵⁰ De tal suerte que hacia 2008, la hipótesis central de la evaluación del incentivo federal fue:

que el Programa Oportunidades contribuye a prolongar las trayectorias educativas de los jóvenes becarios y/o a disminuir la discriminación educativa en contra de las jóvenes (por ejemplo, éstas terminan su educación secundaria en lugar de estudiar sólo primaria), y b) que este impacto positivo es menor en hogares indígenas, debido a la escasa pertinencia lingüística y cultural de la escuela y, en general, a la deficiente calidad de los servicios educativos. No obstante, el impacto diferencial de la escolarización ha de examinarse a la luz de las metas, trayectorias y logros de los becarios y ex becarios del Programa.¹⁵¹

En lo tocante al ejercicio financiero, dentro del contexto sobre el aumento hacia el sector educativo, el 15 de marzo de 2002 se emitieron las reglas de operación de Oportunidades con respecto a ese año fiscal. El acuerdo, en sintonía con Vázquez Mota, fue signado por el titular de la SHCP, José F. Gil Díaz, el secretario de salud, Julio F. Mora, el director general

¹⁴⁹ HEVIA DE LA JARA, Felipe, “De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Sociológica*, 70, 2009, pp. 43-81, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf>.

¹⁵⁰ SEDESOL, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007) Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*, p. 83.

¹⁵¹ SEDESOL, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007) Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*, p. 83.

del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Santiago Levy Algazi, y el coordinador nacional del programa, Rogelio A. Gómez-Hermosillo Marín.¹⁵²

Como se observa en el apartado de los montos de apoyo al sector básico, los infantes (niñas y niños) que fueran considerados beneficiados para el subsidio de Oportunidades, recibirían, a partir del tercero al sexto grado, 95, 115, 145 y 195 pesos mexicanos de forma mensual, respectivamente. De la misma manera, se otorgarían los conceptos de adquisición de útiles y su reposición de los mismos, por lo que adicionaron 135 y 65 pesos.¹⁵³

1.4.1.1 Una iniciativa con carácter de Transferencia Monetaria Condicionada

En función de tal normatividad, la vigilancia y el seguimiento del programa se apostó desde los criterios de transparencia y rendición de cuentas de forma pública. Por tanto, se asumió una corresponsabilidad directa entre los organismos de intervención y las familias beneficiarias, reconociendo un estado específico de sus condiciones como receptores y, a su vez, emisores de una política pública determinada por el nivel federal de gobierno. Adicionalmente, la programación presupuestaria evidenció el sentido federalista –como instrumento de cooperación con las autoridades de los estados y sus instituciones competentes a Oportunidades– al solicitar la contemplación de los recursos económicos necesarios para ejercer los subsidios, ello, a través del Programa Operativo Anual (POA).¹⁵⁴

Con respecto a la medición de las acciones para el componente educativo, los indicadores de resultados se propusieron de acuerdo con una serie de cantidades proyectadas hacia el rubro de cobertura, lo cual, en este caso, no derivó un análisis de correlación frente a los factores exógenos e internos para identificar la incidencia del apoyo federal.¹⁵⁵ La

¹⁵² DOF, Tomo 582, p. 626, “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, México, 2002, en http://dof.gob.mx/index_113.php?year=2002&month=03&day=15.

¹⁵³ DOF, Tomo 582, p. 637, “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, México, 2002, en http://dof.gob.mx/index_113.php?year=2002&month=03&day=15.

¹⁵⁴ DOF, Tomo 582, pp. 632, 648-649, “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, México, 2002, en http://dof.gob.mx/index_113.php?year=2002&month=03&day=15.

¹⁵⁵ DOF, Tomo 582, p. 653, “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, México, 2002, en http://dof.gob.mx/index_113.php?year=2002&month=03&day=15.

dirección del programa aclaró, sirviéndose del instrumento FODA¹⁵⁶, que las Oportunidades y Amenazas emergieron a raíz de la política educativa externa al subsidio. Es decir, de acuerdo con la coordinación y la cooperación de los demás servicios educativos competentes; por ello, se propusieron tres directrices para atender, complementariamente, la oferta de albergues escolares, la creación de escuelas y el establecimiento de un subsistema bilingüe, en las que el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y la SEP serían los actores principales de intervención.¹⁵⁷

La población indígena rural fue el sector principal por el que se apostó desde la creación de dicha iniciativa, no obstante, la cobertura se amplió hacia otros límites demográficos, por lo que su asignación presupuestal ascendió anualmente. Se observó un incremento entre 2000-2006 a partir de la cuenta pública¹⁵⁸ y su aprobación por la Cámara de Diputados, encontrándose una diferencia de 13 mil 395.6 millones de pesos con respecto a las asignaciones de 2002 y 2006.¹⁵⁹

Aunado a la inyección presupuestaria desde la Federación, el programa Oportunidades recibió el apoyo del ámbito internacional. El Banco Mundial (WBG, por sus siglas en inglés) legitimó el replanteamiento del proyecto y otorgó diversos préstamos para la política de Fox Quesada y los gobiernos sucesores.¹⁶⁰ Bajo la denominación de Transferencia Monetaria Condicionada, se cuestionó la viabilidad de los mecanismos integrados en Oportunidades, ya que este tipo de políticas se han problematizado desde el enfoque socioeconómico, asegurando que pueden ser “[...] físicamente perniciosas, políticamente abominables y

¹⁵⁶ El concepto hace alusión a las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, esto, a manera de matriz organizacional del programa con la finalidad de establecer estrategias de aplicación y evaluación.

¹⁵⁷ SEDESOL, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007) Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*, p. 77.

¹⁵⁸ De acuerdo con el Gobierno de México, se trata del “informe que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización, contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 46 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental”. Gobierno de México, “Cuenta Pública”, 2018, en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>.

¹⁵⁹ Para consultar la versión completa de la apertura por dependencia y actividad prioritaria, favor de dirigirse a la página 17 del siguiente enlace *web*: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0292006.pdf>.

¹⁶⁰ CEPAL, “Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá) (1997-2014)”, 2015, en <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=22>.

económicamente superfluas. Perniciosas por la ambigüedad del término ‘condicional’, el cual puede ser utilizado incluso en una relación laboral (mano de obra-salario) y no de apoyo”,¹⁶¹ lo cual, paralelamente, propiciaría

[...] un nuevo contrato social entre el Estado y los beneficiarios, y así, el uso de recursos públicos para respaldar el desarrollo del capital humano de los niños pobres hace que los PTMC [Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas] sean programas de reducción de la pobreza y no de asistencia social.¹⁶²

Esta idea de programa, cuya base fuera una reciprocidad entre beneficiario-gobierno, permite mostrar una de las características de la emergente política. En ese orden de ideas, Oportunidades evidenció sus alcances en razón de ser un capítulo de continuación política, sin embargo, con el acento marcado en la formas de organización y ejecución para la penetración social.

Mediante la publicación “Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2006. Tomo I, Salud y educación”, se identificaron algunas acciones de intervención en torno al discurso presidencial acerca del sector básico y el nivel primaria. De acuerdo con el documento, “[...] a corto plazo, Oportunidades puede alcanzar incrementos en los grados de logro educativo a través de una inscripción más temprana en la escuela, menores tasas de repetición de grado y menores tasas de deserción”.¹⁶³

La evaluación del componente educativo se concentró en la medición y correlación de la oferta de escuelas disponibles en las comunidades rurales y el trabajo en niños y jóvenes urbanos posteriormente a dos años de su inserción en el programa. En este sentido, cabe contextualizar las condiciones de desigualdad que se presentaron, incluso, a 20 años de la

¹⁶¹ MOYADO, Socorro, “Transferencias monetarias condicionadas. PROSPERA y el ciclo intergeneracional de la pobreza”, *Estudios del Desarrollo Social*, 1, 2020, 23 pp., en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322020000100021.

¹⁶² MOYADO, Socorro, “Transferencias monetarias condicionadas. PROSPERA y el ciclo intergeneracional de la pobreza”, *Estudios del Desarrollo Social*, 1, 2020, 23 pp., en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322020000100021.

¹⁶³ SEDESOL, p. 124, “Evaluación de Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006”, México, 2006, en <https://1library.co/document/q02v3g9y-evaluacion-cumplimiento-costos-unitarios-programa-desarrollo-oportunidades-operacion.html>.

continuación de este programa con sus respectivas denominaciones y administraciones federales:

[...] los resultados de aprendizaje de los becarios del programa, medidos con la prueba Enlace, son más bajos para primarias indígenas, escuelas multigrado y cursos comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo. El 30% de los beneficiarios, al concluir la primaria, no tienen las competencias básicas de lenguaje para continuar con sus estudios; el porcentaje se eleva a 56.6 para becarios en escuelas indígenas.¹⁶⁴

Partiendo de lo anterior, cabe cuestionarse la percepción extrainstitucional en torno al desarrollo e intervención del programa ante los escenarios propuestos para su atención. De inicio, el sector indígena rural se consideró la raíz demográfica de estudio y atención para implementar la estrategia de cobertura de dicha transferencia monetaria condicionada. Hacia 2009, Sylvia I. Schmelkes del Valle publicó un estudio sobre lo anterior, pero, desde el enfoque del multiculturalismo educativo¹⁶⁵, abriendo la discusión sobre qué tan pertinente fue el funcionamiento de “Oportunidades” en la escolaridad primaria indígena de México. En esta investigación, la autora parte del argumento de que existe una brecha social que va más allá de lo económico, por lo que “[...] la inequidad educativa se presenta como uno de los principales problemas de la educación en el país, y se refleja en la diversidad de acceso, permanencia y aprendizaje de diversos sectores sociales y culturales”.¹⁶⁶

Mediante una indagación de corte cuantitativo, se presentan las variables dependientes reprobación y aprobación-retención (que incluye la deserción) para identificar los alcances de los propósitos del programa en función de tres cortes anuales (1998, 2002 y 2005).

¹⁶⁴ Coneval, *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, p. 83.

¹⁶⁵ En este caso, nos referimos a la competencia que tiene ante el diseño e implementación de políticas públicas, entendiéndose que dicho concepto alude a la tolerancia y/o reconocimiento de las distintas manifestaciones culturales que implica la conformación de un Estado. Además, cabe señalar dos denominaciones del multiculturalismo: a) el factual, que simplifica su significado a la presencia de diversas culturas, y b) el normativo, que apela a “[...] modelos [de sociedad que] incluyen concepciones acerca de las culturas, sus funciones, sus derechos y obligaciones; las relaciones entre las culturas y los individuos, y las relaciones entre las diversas culturas”. OLIVÉ, *Multiculturalismo y pluralismo*, p. 59.

¹⁶⁶ SCHMELKES DEL VALLE, Sylvia, p. 2, “El impacto del programa Oportunidades sobre la educación de la población indígena. Una exploración con base en estadísticas oficiales”, México, 2009, en http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_12/ponencias/0444-F.pdf.

Asimismo, se integraron las diferencias entre escuelas primarias generales e indígenas a partir de su retención y egreso. En razón de ese planteamiento, se observó que las primeras, sin becarios, proyectaron menor índice de reprobación e incremento en la retención-aprobación; a decir de las que sí contaron con beneficiarios, los datos fueron contrarios. Ello, se traduce en una disposición efectiva del programa hacia los sectores pertinentes.¹⁶⁷

En cuanto a las primarias indígenas con y sin becarios, las cifras evidenciaron que quienes contaron con el apoyo no rompieron la barrera de la deserción ni consumaron el objetivo de la retención-aprobación. En consecuencia, la autora asegura que

[...] muchos indígenas que requerirían del apoyo de Oportunidades no lo están recibiendo, y que Oportunidades está beneficiando a los que se encuentran en mejor situación por tener clínicas o centros de salud disponibles, lo que se refleja también en la situación de las escuelas que los atienden [...] el programa no ha logrado cerrar las brechas de reprobación y deserción entre las escuelas indígenas y las primarias generales.¹⁶⁸

El estudio mencionado, con enfoque en la población indígena, notificó que en las escuelas primarias denominadas generales no influyó la antigüedad de la función del programa, ya que entre 1997 y 2001 los índices de reprobación aumentaron, incluso en comparación con las incorporadas en 2004. En sintonía con este fenómeno estuvo la variable de retención-aprobación, cuyo ascenso se observó con las instituciones con menor antigüedad en “Oportunidades”.¹⁶⁹ Caso contrario ocurrió para las primarias indígenas, en las que su inserción inicial favoreció para afrontar los variables en consideración. En conclusión,

¹⁶⁷ SCHMELKES DEL VALLE, Sylvia, pp. 4-5, “El impacto del programa Oportunidades sobre la educación de la población indígena. Una exploración con base en estadísticas oficiales”, México, 2009, en http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_12/ponencias/0444-F.pdf.

¹⁶⁸ SCHMELKES DEL VALLE, Sylvia, p. 5, “El impacto del programa Oportunidades sobre la educación de la población indígena. Una exploración con base en estadísticas oficiales”, México, 2009, en http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_12/ponencias/0444-F.pdf.

¹⁶⁹ SCHMELKES DEL VALLE, Sylvia, p. 6, “El impacto del programa Oportunidades sobre la educación de la población indígena. Una exploración con base en estadísticas oficiales”, México, 2009, en http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_12/ponencias/0444-F.pdf.

Schmelkes afirma que “[...] el sistema educativo funciona mejor en localidades con menos presencia indígena, trátese de primarias generales o de primarias indígenas”.¹⁷⁰

1.4.2 Programa Escuelas de Calidad (PCE): un enfoque de descentralización educativa

El segundo proyecto abordado en esta sección es “Programa Escuelas de Calidad” (PEC), relacionado con el fenómeno de la alternancia en cuanto a que se delimitó como un instrumento más de la política educativa del sexenio de Vicente Fox Quesada. En tal eje discursivo, cabe aproximarnos al proceso de la descentralización educativa acontecido en nuestro país, de modo que su pertinencia reside en los aspectos económico-administrativo y político-democrático, ya que se trató de un ejercicio enfocado en la corresponsabilidad y autonomía financiera, y participación representativa plural en la toma de decisiones para el Estado, respectivamente.¹⁷¹

A partir de su vinculación con los diferentes niveles de gobierno –mediante la transferencia de intervención–, la descentralización en materia educativa puede distinguirse en administrativa y pedagógica. La primera responde a

[...] mejorar la eficiencia en el uso de los recursos para suministrar una mejor educación [...] elección de directores, contratación de recursos humanos (maestros y de apoyo), pago de salarios, mejoramiento de la infraestructura y adquisición de equipamiento, adquisición de material didáctico, sanciones a estudiantes. El destino de los recursos es libre, con algunas restricciones; puede captar y administrar recursos complementarios, y rinden cuentas al ámbito local.¹⁷²

¹⁷⁰ SCHMELKES DEL VALLE, Sylvia, pp. 6-8, “El impacto del programa Oportunidades sobre la educación de la población indígena. Una exploración con base en estadísticas oficiales”, México, 2009, en http://www.comic.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_12/ponencias/0444-F.pdf.

¹⁷¹ MEJÍA, Fernando, “El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 4, 2004, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27034405.pdf>.

¹⁷² MEJÍA, Fernando, “El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 4, 2004, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27034405.pdf>.

La propuesta tuvo un sentido de integración y cooperación política. La alternancia, además del contexto de la transición democrática, sostuvo un pluripartidismo, lo que significaría mayor intervención desde los gobiernos estatales y municipales, todo ello, a través de acuerdos con el Congreso de la Unión, las instituciones educativas y el sector magisterial. Siguiendo estas formas, la descentralización pedagógica hace alusión a

[...] adecuar el currículo a las necesidades y características locales, en procura de una formación más pertinente. En ésta se transfieren las siguientes funciones: determinación de parte del currículo y del modelo pedagógico, adquisición de material didáctico, contratación de asistencia técnica; acondicionamiento de la infraestructura y adquisición de equipamiento.¹⁷³

Es decir, el manejo autónomo de la perspectiva educativa, pero, bajo las condiciones de los programas federales. Por lo que se observa que para la región latinoamericana se ha logrado su inserción paralela, como los casos de Brasil, Colombia, Nicaragua, Argentina y El Salvador.¹⁷⁴

Para el caso mexicano, sus antecedentes advienen de la década de 1990, cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB, 18 de mayo de 1992) mientras Carlos Salinas era jefe del Estado mexicano. Se encomendó la cooperación intergubernamental para atender los asuntos educativos de este sector; así, la Federación continuó asegurando los gastos y operaciones curriculares mayores: planes y programas, los libros de texto, la capacitación de profesores y comunicación interregional, así como las evaluaciones y los contenidos. A decir de los estados, recibieron la transferencia administrativa y financiera, el mantenimiento de los centros escolares, la formación de profesores y nómina –en sintonía con las condiciones federales– y el diseño de contenidos

¹⁷³ MEJÍA, Fernando, “El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 4, 2004, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27034405.pdf>.

¹⁷⁴ MEJÍA, Fernando, “El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 4, 2004, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27034405.pdf>.

educativos locales. Por último, los municipios fueron responsabilizados del mantenimiento-equipamiento de las escuelas.¹⁷⁵

Hacia 2001, con el Programa Nacional de Educación (Pronae), la visión descentralizada adecuó el discurso de la alternancia que, paralelamente, incorporó el sentido pluripartidista y de participación democrática junto a las propuestas de la política educativa emergente. De modo que el Pronae es un referente para observar la proyección discursiva que se estructuró en relación con el fenómeno de la corresponsabilidad intergubernamental, sin embargo, el enfoque se enunció desde la acción de los centros escolares y no de la esfera operativa de los gobiernos estatales/municipales: “El conjunto de los profesores y directivos de la escuela asumirá la responsabilidad por los resultados educativos alcanzados en el transcurso del ciclo escolar y rendirá cuentas a los beneficiarios del servicio (alumnos y sus padres) por el desempeño de la escuela en su conjunto”.¹⁷⁶

Bajo la anterior perspectiva, la conducción gubernamental residió en los actores educativos, pero, con la denominación del federalismo. Así, para el caso mexicano, la autonomía de las escuelas se ha reducido debido a las prácticas de rectoría con órdenes del Ejecutivo. En ese contexto, el Programa Escuelas de Calidad se planteó como herramienta para materializar la óptica descentralizadora y facultar a los distintos grupos regionales sobre la toma de decisiones en torno a los procesos educativos.¹⁷⁷

1.4.2.1 Gestión escolar con base en la corresponsabilidad

Las Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del PEC fueron presentados el martes 3 de abril de 2001. En el texto, se describieron los criterios centrales del programa en razón de su puesta en marcha dentro de la política educativa de la alternancia, lo cual se

¹⁷⁵ MEJÍA, Fernando, “El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 4, 2004, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27034405.pdf>.

¹⁷⁶ MEJÍA, Fernando, “El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 4, 2004, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27034405.pdf>.

¹⁷⁷ MEJÍA, Fernando, “El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 4, 2004, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27034405.pdf>.

observa por la frecuente mención de algunos conceptos en el proyecto gubernamental en turno acerca del desarrollo de la educación nacional. Así, términos como calidad, inversión, equidad, integración social, corresponsabilidad y participación social fueron las principales consideraciones para fundamentar la legitimación del programa.¹⁷⁸

Con base en la anterior ruta discursiva, cabe precisar cuáles fueron los objetivos, la población meta, el financiamiento, la evaluación (interna y externa) y los indicadores señalados para conformar un subsidio que sustentara el esperado cambio en la política educativa desde la alternancia que, a su vez, determinaría rumbos distintos para el nivel primaria del país.

Primeramente, el PEC se destinó, bajo recursos extraordinarios no regularizables, para primarias cuyo alumnado se integrara en zonas urbanas conocidas como marginadas. El presupuesto inicial fue de 350 millones de pesos, monto aceptado por gobiernos estatales y municipales, sectores productivos y sociales. Se esperó el aumento de la asignación presupuestal conforme se incorporaran mayores recursos al subsidio, generando una expectativa de alcance sobre las 50 mil escuelas atendidas a nivel primaria y secundaria entre 2001-2006.¹⁷⁹

El programa fue un instrumento de iniciativa federal con la mirada puesta en mejorar el servicio educativo a través de un mecanismo de articulación y –nuevamente– corresponsabilidad entre los agentes implicados en el proceso, como profesores, padres de familia, directores, entre otros. Cada escuela recibió un máximo de 300 mil pesos, ello, bajo la aclaración en torno a su deslindamiento de los recursos ordinarios para programas federales y estatales.¹⁸⁰ Como objetivo general, el PEC se ejecutó para “fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad”.¹⁸¹ El tema del centro escolar de calidad se desarrolló a manera de eje rector para

¹⁷⁸ DOF, Tomo 571, p. 92, “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

¹⁷⁹ DOF, Tomo 571, p. 93, “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

¹⁸⁰ DOF, Tomo 571, p. 93, “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

¹⁸¹ DOF, Tomo 571, p. 93, “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

construir los vínculos de operación entre los gobiernos en sus diferentes niveles y las escuelas.

Los objetivos específicos del PEC pueden describirse, *grosso modo*, de la siguiente manera: a) promover y apoyar la transformación de la gestión escolar (definición de metas, estrategias y acciones); b) capacitar a los directivos escolares para la transformación de la gestión escolar (promoción y coordinación); c) propiciar las condiciones de normalidad educativa necesarias para el funcionamiento eficaz de la escuela (regularidad escolar en asistencia y puntualidad); d) contribuir a la generación de una cultura de corresponsabilidad; e) contribuir a superar los rezagos en infraestructura (equipamiento y mobiliario); f) incentivar la figura del cofinanciamiento educativo (Federación, estados, municipios y sectores productivos-sociales); g) vincular la política de transformación de las escuelas con los programas de evaluación externa; y, h) diseñar, estatalmente, la estrategia de ejecución del PEC.¹⁸²

La población objetivo, como se mencionó, se condicionó para las comunidades urbanas conocidas como marginadas. Inicialmente, el programa se propuso atender mil 500 primarias que manifestaran abiertamente su interés por participar y ostentarse como beneficiarias. Por tanto, la asignación de los recursos pertinentes para cada escuela estuvo regulada por el Fondo Nacional para Escuelas de Calidad (FNEC), fideicomiso creado por el gobierno federal y encomendado a la SEP, cuya función fue destinar los montos para cada entidad federativa en razón de sus estudiantes de 5-14 años en relación con el total de la población mexicana.¹⁸³

Paralelamente a la función del FNEC, las Autoridades Estatales Educativas (AEE) darían crédito a la coordinación directiva del federalismo educativo a través de su ejercicio como el organismo responsable de condicionar los procesos internos de las escuelas. Igualmente, su relación con las instituciones estatales de competencia educativa y la

¹⁸² DOF, Tomo 571, p. 94, “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

¹⁸³ DOF, Tomo 571, pp. 94-95, “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

evaluación-transparencia del uso de los recursos financieros y técnico-pedagógicos asignados a los diferentes centros escolares.¹⁸⁴

Con respecto a la evaluación del desarrollo, el programa estableció tres mecanismos para evidenciar las acciones y los alcances, los cuales fueron sometidos al escrutinio de la SEP a manera de externalización, así como al del Consejo Escolar de Participación Social para las formas internas, esto, adicionalmente a los informes anuales realizados por cada centro escolar para las instancias estatales educativas. En ese sentido, se marcó una serie de indicadores en atención de las demandas administrativas y educativas del PEC. Así, la gestión fue la conducción para evaluar cada año esta relación institucional, esperando un seguimiento hacia los objetivos iniciales.¹⁸⁵

El diagnóstico del grupo de la alternancia determinó que la realidad educativa del país, tal como se expresó en el Pronae, requería este tipo de programas que abordaran asuntos aislados por gobiernos anteriores y que tuvieran competencia con los fenómenos económico-sociales del siglo XXI. El PEC, por tanto, fue un medio de cobertura para los tres ejes centrales del Pronae, los cuales, a través de un proceso de intermediación con el profesorado y directivos escolares, se ejercieron desde los fundamentos de una política educativa sustentada en los conceptos de equidad, mejora de la gestión y calidad.¹⁸⁶

Las necesidades principales de este planteamiento se reconocieron y atendieron mediante los denominados Plan Anual de Trabajo (PAT) y el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE), dos miradas no excluyentes “[...] relativas a capacitación de maestros, directivos y padres de familia, compra de materiales educativos, libros y

¹⁸⁴ DOF, Tomo 571, pp, 94-98, “Reglas de Operación e indicadores de gestion y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

¹⁸⁵ DOF, Tomo 571, pp, 100-101, “Reglas de Operación e indicadores de gestion y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

¹⁸⁶ FLACSO, pp. 20-22, “Programa escuelas de calidad. Evaluación externa 2008”, México, 2008, en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL_COMPLEMENTO4000.pdf.

equipos de cómputo, así como para la construcción, ampliación y mejoramiento de las instalaciones escolares”.¹⁸⁷

A manera de supuestos, se reconoce que el PEC formuló dos estrategias base para su propia conducción y el escrutinio público. El primer supuesto abordó que la comunidad escolar, partiendo de un objetivo suyo, condicionaría las tareas educativas y administrativas de la institución para construir un espacio de corresponsabilidad entre directivos, padres de familia, profesores y alumnos, por lo que las metas se cumplirían en sintonía con un sentido de pertenencia.¹⁸⁸

La segunda proposición refirió una participación social desde la legislación federal: “[...] los llamados Consejos de Participación Social en la Educación (estatales, municipales y escolares); apostando que, al dotarlos de atribuciones específicas, sea posible activarlos y hacerlos operar”.¹⁸⁹ Sin embargo, como se apuntó en lo tocante al programa “Oportunidades”, esta iniciativa federal también guardó sus fortalezas y debilidades ante el marco contextual de una política social y económica adversa al discurso de pronto cambio e innovación estructural desde el poder Ejecutivo, así como al margen cultural de los infantes y jóvenes sobre su desarrollo educativo entre los condicionamientos de la competitividad, la formación de ciudadanía y participación democrática, el bienestar social y la equidad.

En contraste, las fortalezas y debilidades del PEC denotaron un espectro de factores diversos para la construcción de un programa como parte de una política educativa, que se consideró pertinente para el contexto mexicano de la alternancia gubernamental y la transición de siglo. Dentro del conjunto de cambios positivos, a manera de tendencias, el PEC expuso una nueva configuración de la gestión escolar con base en la escuela como centro de toma de decisiones, el impulso hacia la autonomía y autogestión de las

¹⁸⁷ FLACSO, p. 21, “Programa escuelas de calidad. Evaluación externa 2008”, México, 2008, en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL._COMPLEMENTO4000.pdf.

¹⁸⁸ FLACSO, pp. 22-23, “Programa escuelas de calidad. Evaluación externa 2008”, México, 2008, en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL._COMPLEMENTO4000.pdf.

¹⁸⁹ FLACSO, pp. 23, “Programa escuelas de calidad. Evaluación externa 2008”, México, 2008, en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL._COMPLEMENTO4000.pdf.

instituciones educativas, la apertura del diálogo intergubernamental (Federación, estados y municipios), el fortalecimiento de las denominadas comunidades educativas, el acto de inversión directa en los centros escolares, la participación social y la equidad educativa.

En el mismo sentido, algunas prácticas no favorecieron el desarrollo del programa, por lo que se observaron debilidades en los procesos de coordinación académica-administrativa, así como en la relación entre los actores de supervisión escolar y los asesores técnico-pedagógicos, acerca de la mirada discursiva que apuntó al modelo de escuelas de calidad. Asimismo, otros rubros necesitaron fortalecimiento y atención particular:

Simplificar los procedimientos administrativos para la asignación y utilización de los recursos financieros.

Generar una articulación con los programas y acciones para la educación básica. Generar mayor acompañamiento académico en los procesos de evaluación, planeación y gestión escolar.

Focalizar mejor las acciones de atención a la equidad.

Precisar los criterios y procedimientos para la atención diferenciada de las escuelas en el marco de su evolución dentro del programa.

Vincular los resultados de la evaluación educativa con la planeación y gestión escolar.

Integrar mejor la participación social en los procesos de gestión escolar.

Avanzar en la definición de estándares de logro educativo, considerando los ejercicios de evaluación tales como la prueba Enlace y la prueba Excale y generar los alineamientos necesarios con los estándares de práctica pedagógica y gestión escolar.¹⁹⁰

1.4.2.3 Algunos referentes sobre la implementación del PEC

En diciembre de 2006, paralelamente a la conclusión del sexenio presidencial de Fox Quesada, Ana Banderas publicó un estudio de caso en el que expuso la intervención educativa y administrativa del PEC en la Dirección General de Servicios Educativos de

¹⁹⁰ FLACSO, pp. 29-30, “Programa escuelas de calidad. Evaluación externa 2008”, México, 2008, en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL_COMPLEMENTO4000.pdf.

Iztapalapa (DGSEI), la cual, en palabras de la autora, surgió como “[...] una unidad piloto descentralizada de la Coordinación de los Servicios Educativos del Distrito Federal”¹⁹¹, que integró los mecanismos de gestión escolar para la coordinación de dichas directrices institucionales.

El estudio describe que la DGSEI procuró la vigilancia de los criterios del PEC en 200 escuelas de educación básica que participaron en la iniciativa, de modo que esta dirección se apegó estrechamente con el sentido de gestión escolar. Su proyecto, “La Estrategia General para el Desarrollo de la Educación Inicial y Básica para niños, niñas y jóvenes de Iztapalapa”, coordinó acciones en torno a “Formación y desarrollo profesional de directivos y profesores, gestión educativa y escolar procesos de enseñanza y aprendizaje, fines y propósitos educativos”.¹⁹²

Las prácticas que se derivaron a raíz del vínculo entre la DGSEI y el PEC fueron las denominadas nuevas formas de gestión, estableciéndose una serie de espacios educativos y administrativos bajo los principios de las Reglas de Operación del programa federal. Una de estas modalidades fue la creación de talleres mensuales en los que participaron directivos, padres de familia y alumnos. Asimismo, la entrega de informes trimestrales sobre el desarrollo técnico-pedagógico, la administración de los recursos financieros y la participación social.¹⁹³

Cabe mencionar la emergencia de mecanismos de operación de las escuelas en cuanto a sus aspectos educativos (técnico-pedagógicos) y de corte organizacional (manejo de los recursos humano y financiero), sin embargo, en el estudio de caso citado se observó una cadena de óbices para la ejecución pertinente del PEC. Primeramente, la carga administrativa requirió mayor personal para la puesta en marcha de actividades inherentes a la gestión coordinada; adicionalmente, no se logró un empate con las Reglas de Operación del PEC: “hay una serie de reglas jurídicas que deben cubrir las escuelas, estas reglas establecen que

¹⁹¹ BANDERAS, *Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional*, p. 86.

¹⁹² BANDERAS, *Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional*, p. 87.

¹⁹³ BANDERAS, *Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional*, p. 89.

de los recursos financieros un determinado porcentaje es para componentes que favorezcan el aprendizaje y el resto para infraestructura. Ello a veces no se ajusta a las necesidades de la escuela”.¹⁹⁴

De acuerdo con la autora, la ejecución del PEC, bajo la coordinación de la DGSEI, logró un equilibrio entre las problemáticas señaladas y los posibles avances de cobertura para las escuelas encomendadas. Así, el programa también tuvo resultados positivos en este caso, no obstante, en son de la corresponsabilidad subyacente a la iniciativa y, por tanto, a sus directivos competentes. De modo que los denominados logros residieron en la cobertura de equipamiento (iluminación, mobiliario y computadoras), creación de comunidades escolares en atención al cumplimiento de objetivos del PEC y la vigilancia de funcionarios del Banco Mundial, “[...] quien ha reconocido su trabajo y esfuerzo por mejorar la calidad educativa”.¹⁹⁵

Siguiendo esta perspectiva, resulta oportuno abordar el siguiente cuestionamiento: ¿cuáles fueron las características de los indicadores nacionales del Programa Escuelas de Calidad durante 2001-2006? Para describir estas características del programa, cabe precisar que sus resultados se midieron siguiendo las tendencias entre las escuelas que integraron el PEC y las que no, de modo que se abrevia la búsqueda de un factor determinado en cuanto a mediciones positivas o negativas.

De esta forma, la intervención de la iniciativa federal tuvo distintas miradas evaluatorias que formaron divisiones en torno a su eficiencia en los índices de expectativa, destacando las ambivalencias de los rubros de deserción escolar, reprobación y repetición, todo eso, bajo el tono discursivo de la educación de calidad y sus principios rectores para abatir la desigualdad socioeconómica desde la actividad escolar.¹⁹⁶

Los resultados del Banco Mundial y la Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard expusieron posturas disímiles con evidencia cuantitativa, que refirió

¹⁹⁴ BANDERAS, *Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional*, p. 91.

BANDERAS, *Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional*, p. 91.

¹⁹⁶ PORTENY, *Programa Escuelas de Calidad*, p. 31.

aspectos positivos, pero que no necesariamente se derivaron de la ejecución del PEC. Respectivamente, cada institución que analizó el programa aseguró una disminución en el porcentaje nacional de la deserción escolar y la repetición. Sin embargo, también se constató que ello tuvo mayor incidencia en los estados con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio. A raíz de esta focalización, se observó que aquellos con un índice bajo no cumplieron de la misma manera los objetivos, lo cual fue concluido bajo el supuesto de que la gestión escolar de esas entidades federativas no empataron los recursos humanos ni financieros para el cometido del subsidio federal.¹⁹⁷

La ejecución del PEC se vio como un condicionamiento para sus procesos evaluatorios. Un ejemplo de esta coyuntura fue el estudio de Ángel Valdés y Adelaida Rodríguez, en el que describieron, de forma correlacional, la ejecución del PEC en primarias cuya disposición acató los lineamientos del programa y otras que lo descartaron como instrumento técnico-pedagógico y administrativo. “La población de la investigación se integró por los estudiantes de 10 escuelas primarias transferidas y estatales de la zona 80 de la ciudad de Tizimín, perteneciente al Estado de Yucatán”.¹⁹⁸ La investigación mostró que, en ambas directrices, destacaron los bajos porcentajes relacionados con el criterio de aprobación:

[...] los puntajes que obtienen los estudiantes en las pruebas de conocimiento, independientemente de si estudian o no en escuelas con el Programa Escuelas de Calidad, son bajos; ya que en cada caso más de un 90% de los estudiantes no obtiene tan siquiera el porcentaje mínimo establecido por la SEP para certificarse como aprobado, que es de un 60% del valor del examen.¹⁹⁹

De acuerdo con esta revisión, la operación del PEC se adecuó al margen de una política dirigida hacia el paradigma de la calidad de la educación con la bandera de representación de la alternancia, así que los conceptos con mayor visibilización del proyecto sexenal tuvieron lugar en las diferentes regiones y, por tanto, escuelas a las que llegó. No obstante,

¹⁹⁷ PORTENY, *Programa Escuelas de Calidad*, p. 32.

¹⁹⁸ RODRÍGUEZ, Adelaida; VALDÉS, Ángel, “Estudio comparativo de los conocimientos de los alumnos de sexto grado de primaria que estudian o no en escuelas con el Programa Escuelas de Calidad”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 6, 2006, 11 pp., en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1973954>.

¹⁹⁹ RODRÍGUEZ, Adelaida; VALDÉS, Ángel, “Estudio comparativo de los conocimientos de los alumnos de sexto grado de primaria que estudian o no en escuelas con el Programa Escuelas de Calidad”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 6, 2006, 11 pp., en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1973954>.

de forma preliminar, se abre la discusión para analizar las condiciones proyectivas de la iniciativa hacia la mejora de las particularidades de los diferentes escenarios sociales y económicos en los que se habilitó a partir de los centros escolares y sus actores operativos.

1.4.3 “Enciclomedia” y la digitalización de las prácticas educativas

El programa denominado “Enciclomedia” es el tercer episodio que consideramos para el presente apartado capitular. Su inmersión en la política educativa de la presidencia de Fox Quesada tuvo matices de contraste en relación con su origen, ejecución, financiamiento y resultados positivos para la educación primaria del país.

Sin perder de vista el concepto de la calidad de la educación, el objetivo principal de “Enciclomedia” se estableció para dar seguimiento a los criterios que fueron considerados para el desarrollo del término en cuestión alrededor del sexenio presidencial. En ese contexto, la innovación educativa se planteó en el vínculo experimentación-interacción, lo cual, de acuerdo con la apuesta de Reyes S. Tamez, abonaría positivamente a la incorporación de las TIC al sector básico de la educación nacional. De tal modo, el proyecto se acordó para

Contribuir a la mejora de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación primaria del país e impactar en el proceso educativo y de aprendizaje por medio de la experimentación y la interacción de los contenidos educativos incorporados al Programa Enciclomedia, convirtiéndolo en una herramienta de apoyo a la labor docente que estimula nuevas prácticas pedagógicas en el aula para el tratamiento de los temas y contenidos de los Libros de Texto.²⁰⁰

El plan federal consistió en el nacimiento de un software denominado Enciclomedia, cuyas características computacionales permitieran, tanto a profesores como a alumnos, la disposición de un acervo educativo digital –mediado por hipervínculos– integrado en sistemas computacionales dentro de las aulas. La asignación de los recursos computacionales

²⁰⁰ SEP, p. 12, “Libro Blanco. Programa ‘Enciclomedia’ 2006-2012”, México, 2006, en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/4/images/LB%20Enciclomedia.pdf>.

(hardware y software)²⁰¹ se destinaron, de principio, hacia los grados 5° y 6° de las primarias públicas nacionales:

A partir del año 2003, se inició la construcción de la primera versión de Enciclomedia con la edición digital de 21 materiales de 5° y 6° grado de primaria, que incluye libros de texto del alumno, libros del maestro y ficheros; así como la creación del Espacio del Maestro que brinda recursos complementarios y sugerencias didácticas a los docentes.²⁰²

Los inicios de la propuesta computacional emergieron durante 2001 en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Se trató de un proyecto de investigación doctoral, presentado por Eliseo S. Rodríguez Rodríguez, bajo el respaldo de algunos académicos de la institución, entre los que destacó Felipe Bracho Carpizo. El planteamiento central del trabajo fue de corte educativo: que sirviera como instrumento a los estudiantes para realizar actividades de consulta digital, generando un software capaz de emular las enciclopedias tradicionales, sin embargo, con base en el metalenguaje informático *Extensible Markup Language* (XML)²⁰³. En ese sentido, se crearía un repositorio cuyo contenido estuviera disponible con las características de Internet.²⁰⁴

Bracho, quien fue de los principales impulsores del programa, se convirtió en coordinador de Informática Educativa del ILCE, de modo que el vínculo con Fox y el titular de la SEP, Reyes Tamez, se adecuó para incorporar el proyecto y evidenciar su pertinencia en el contexto político y tecnológico enmarcado para el sexenio 2001-2006. Así, la

²⁰¹ Aunado al programa computacional, es decir, el *software*, a cada aula le fue entregado un equipamiento definido, que contuvo una computadora personal, un proyector y micrófono externo, una impresora monocromática, un mueble para computadora, un pizarrón interactivo, una fuente de poder ininterrumpible, bocina de alta potencia y una solución de sistema de conectividad y monitoreo. Con respecto a la información técnica de sus componentes, véase: ELÍAS, *Enciclomedia: Programa de Apoyo a la Educación Básica*, pp. 27-28.

²⁰² SEP, p. 13, “Libro Blanco. Programa ‘Enciclomedia’ 2006-2012”, México, 2006, en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/4/images/LB%20Enciclomedia.pdf>.

²⁰³ “Es un lenguaje de marcado extensible (eXtensible Markup Language), desarrollado por el *World Wide Web Consortium*, esto supone la posibilidad de utilizar recursos de búsqueda y selección propios de los formatos electrónicos”. ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

²⁰⁴ ÁNGELES, *Logros y Fracasos del Programa Enciclomedia en el Sexenio de Vicente Fox y su Financiamiento*, p. 49.

participación del ILCE y demás institutos competentes al sector educativo propiciaron estrategias de planeación, pero, sobre todo, de ejecución de los programas en sintonía con el federalismo educativo y la rectoría de la escuela desde el Ejecutivo.²⁰⁵

La visión institucional de “Enciclomedia” estuvo concentrada en pugnar un proceso intensivo de digitalización del contenido curricular en las primarias nacionales. Los libros de texto gratuitos fueron los medios a considerar para el ejercicio del programa, generando dos directrices de participación educativa y operativa, ya que los profesores y alumnos debían apropiarse rápidamente un conjunto de habilidades digitales²⁰⁶ encaminadas al uso de las TIC con particularidades sostenidas en el desarrollo de un entorno colaborativo.²⁰⁷ A partir de lo anterior, la SEP se enfocó en explicar que el objetivo primordial de Enciclomedia también estuvo sometido al sentido de corresponsabilidad entre los actores inmersos en los procesos educativos:

El objetivo principal de este esfuerzo conocido como Enciclomedia es que los niños de las primarias públicas del país tengan un aprendizaje más significativo; además de fomentar la interacción, el trabajo en equipo en las aulas y la cooperación de toda la sociedad, con sugerencias para mejorar los contenidos y los modos de aplicación del programa.²⁰⁸

Paralelamente al ILCE, el programa recibió el apoyo técnico y financiero por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en colaboración con el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional (IPN),

²⁰⁵ TINAJERO, “Enciclomedia: determinismo tecnológico y educativo en México. Análisis y reflexiones de un fracaso educativo más”, México, 2009, en <https://ezequiel.wordpress.com/2009/05/01/enciclomedia-determinismo-tecnologico-y-educativo-en-mexico-analisis-y-reflexiones-de-un-fracaso-educativo-mas/>.

²⁰⁶ Pueden concebirse en un sentido utilitario para fines de navegación y uso de recursos vinculados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación: “[...] conjunto de saberes (saber hacer y saber sobre el hacer) relacionados con el uso de herramientas de comunicación, acceso, procesamiento y producción de la información”. Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de la Información y Comunicación [DGTIC], “Matriz de habilidades digitales”, 2014, en <https://educatic.unam.mx/publicaciones/matriz-habilidades-digitales-2014.pdf>.

²⁰⁷ ÁNGELES, *Logros y Fracagos del Programa Enciclomedia en el Sexenio de Vicente Fox y su Financiamiento*, p. 51.

²⁰⁸ SEP, “¿Cómo y por qué surge Enciclomedia?”, México, 2010, en https://web.archive.org/web/20101122060153/http://enciclomedia.edu.mx/Conoce_Enciclomedia/Que_es/Antecedentes.htm.

cuya base de ejecución se configuró en razón de la Red de Investigación en Informática (REDII) del ITAM. En adición a una participación interinstitucional, la óptica del desarrollo tecnológico internacional fue vinculada con el proceso, lográndose un acuerdo entre Conacyt y *Microsoft de México* para construir una red hipertextual que permitiera la disponibilidad del contenido de los libros de texto y los temas integrados en la enciclopedia digital.²⁰⁹

Posteriormente a la cooperación de las instancias gubernamentales y educativas, algunos investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) se agregaron a los esquemas de planeación del modelo informático. Su colaboración no resultó ajena a la competencia proyectiva de Enciclomedia debido al desempeño académico-investigativo en el área del conocimiento de la educación, así como su participación con las instancias escolares integradas en el programa. La intervención destacó a las exrectoras Sylvia Ortega y Marcela Santillán Nieto;²¹⁰ así como a Ana Ma. Prieto Hernández, quien había participado con el ILCE en los proyectos de uso de tecnología denominados “RedEscolar” y “Sec’21”.²¹¹

Mediante la firma entre el Conacyt y las instituciones educativas mencionadas, que se dio entre 2001-2002, la SEP absorbió “Enciclomedia” como parte del Sistema Educativo Mexicano, ello, a manera de dispositivo pedagógico que evidenciara los mecanismos de la política educativa del grupo de la alternancia. En sintonía con *Microsoft México*, se obtuvieron cinco mil licencias para su uso y distribución en primarias nacionales y, “a partir del diseño del prototipo, la Secretaría de Educación Pública y Microsoft contrataron al Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC) para desarrollar una versión preliminar del Programa”.²¹²

²⁰⁹ ÁNGELES, *Logros y Fracasos del Programa Enciclomedia en el Sexenio de Vicente Fox y su Financiamiento*, p. 49.

²¹⁰ Sylvia Ortega Salazar asumió la rectoría el 3 de junio de 1999, no obstante, con su nombramiento como subsecretaria de Educación Pública del Distrito Federal (15 de enero de 2001), Marcela Santillán Nieto ocupó el cargo en la UPN hasta el 23 de enero de 2007, cuando Ortega, por segunda ocasión, lideró la rectoría institucional por seis años más. UPN, “Rectores de la UPN”, *Revista Universitaria*, 1, 2009, 8 pp., en <http://educa.upnvirtual.edu.mx/educapdf/rev1/rectoresdelaupn-001.pdf>.

²¹¹ PRIETO, “Programa Educativo Nacional: Enciclomedia, retos y Perspectivas”, pp. 161-175.

²¹² SEP, p. 31, “Libro Blanco. Programa ‘Enciclomedia’ 2006-2012”, México, 2006, en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/4/images/LB%20Enciclomedia.pdf>.

1.4.3.1 Discusiones emergentes en el marco de su ejecución

Enciclomedia se oficializó en agosto de 2003 mediante el llamado Documento Base, texto publicado por la SEP en el que se formalizaron cuatro puntos principales del programa: a) desarrollo; b) formación docente y apoyo pedagógico; c) adecuación y equipamiento de aulas; y, d) seguimiento y evaluación.²¹³ Sin embargo, la discusión sobre la pertinencia del documento y la propia ejecución de la iniciativa (actores involucrados, financiamiento, etc.) fue un obstáculo para converger un decreto en el Diario Oficial de la Federación. A raíz del debate, se inició un proceso de vigilancia en cuanto a sus prácticas operativas (financiamiento y manejo de recurso económico) y técnico-pedagógicas (evaluaciones y resultados). Ejemplo de lo anterior fue la creación en 2007 de la Subcomisión para Investigar y dar Seguimiento a todo lo Relativo al Programa Enciclomedia.²¹⁴

Inicialmente, el proyecto se implementó en cinco escuelas del Distrito Federal; un ciclo escolar después, la cobertura²¹⁵ se amplió en número y centros educativos con carácter diferente a la población estratégica de origen (niños de 5° y 6° de primaria). Es decir, durante el periodo escolar 2004-2005 (agosto-julio), Enciclomedia formó parte de “[...] 21 mil 434 aulas de 5° y 6° grados ubicadas en seis mil 700 planteles del territorio nacional, además en 548 centros de maestros, 32 normales y 74 escuelas indígenas”.²¹⁶ En armonía con la proyección de cobertura, se estableció que al concluir el sexenio el programa estaría instalado

²¹³ SEP, p. 32, “Libro Blanco. Programa ‘Enciclomedia’ 2006-2012”, México, 2006, en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/4/images/LB%20Enciclomedia.pdf>.

²¹⁴ Cámara de Diputados, pp. 1-2, “Resultados y recomendaciones al Programa Enciclomedia. Primer Informe”, México, 2007, en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj7_tmb0ZPyAhXISzABHe_DANwQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F206336%2F504072%2Ffile%2FInformeEnciclomedia.pdf&usg=AOvVaw2fCHHr1M1N_f9U9g11TOoc.

²¹⁵ Cabe mencionar que únicamente el criterio de cobertura se extendió, sino que sus componentes y ámbitos de trabajo también, por lo que se han denominado dos tipos de modalidades para el programa, que son *Versión 1.2* y *Versión 2.0*. Al respecto, favor de consultar: SEP, p. 31, “Libro Blanco. Programa ‘Enciclomedia’ 2006-2012”, México, 2006, en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/4/images/LB%20Enciclomedia.pdf>.

²¹⁶ ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

[...] en todas las aulas de los grados señalados, esto es 165 mil en total. El propósito de impactar el cien por ciento de la escuela primaria en plazos más o menos perentorios, responde al objetivo de propiciar el acceso al conocimiento sin distinción de género, residencia, situación socioeconómica, cultura, etnia o capacidad física o intelectual.²¹⁷

La incorporación de Enciclomedia a las aulas de educación básica generó debate entre diversos actores de la opinión pública, sin embargo, el acento estuvo marcado desde las visiones pedagógica y política, cuyas características contextuales del campo educativo mexicano no empataban con el paradigma innovador por medio de un proyecto con tales fines y mecanismos de operación.²¹⁸ A principios del siglo XXI, la incorporación y mediación educativa a través de las TIC fueron ejes de conducción gubernamental para las agendas políticas de algunos países latinoamericanos, poniendo en marcha programas enfocados en el desarrollo de la denominada educación de calidad. Así, paralelamente al caso mexicano,²¹⁹ emergieron “EducaRed” (Brasil), “Edufuturo” (Ecuador), Brasil, “Computadoras para Educar” (Colombia), “Web Escuela” (Paraguay).

En esta transición epocal, el fenómeno de la intervención de la Tecnología Educativa (TE) adquirió un matiz orientado a la apropiación cultural en un sentido de conversión, lo que se tradujo en transformar el instrumental tecnológico en un dispositivo pedagógico que atendiera las diferentes necesidades de los alumnos de educación básica. Por ello, a esto se le denominó como “[...] un complejo proceso integrado por personas, ideas, procedimientos, aparatos y organizaciones, para analizar problemas o inventar, evaluar, organizar e

²¹⁷ ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

²¹⁸ ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

²¹⁹ Una de las iniciativas derivadas de estos esfuerzos fue “Únete”, enfocada principalmente en dotar de equipo tecnológico-digital a aulas de educación básica. A partir de ello, un objetivo paralelo de esta organización no gubernamental se estableció en desarrollar habilidades digitales en profesores y alumnos. Para mayor información, favor de dirigirse al siguiente *link*: <https://www.unete.org>.

implementar soluciones para aquellos problemas envueltos en todos los aspectos del aprendizaje humano”.²²⁰

La discusión de la implementación de Enciclomedia no escapó de esta perspectiva, lo cual, en suma con el enfrentamiento político entre el Ejecutivo, la Cámara, y el magisterio, propició señalamientos acerca de su funcionalidad en el contexto educativo mexicano y, por tanto, la arquitectura financiera y evaluatoria del proyecto.²²¹ En paralelo con el debate pedagógico, las consideraciones de ejecución de “Enciclomedia” a nivel social resaltaron por el tinte político de su construcción, ya que se le acusó de ser un programa elitista que segregó las condiciones culturales y económicas de la población objetivo. Asimismo, dos vías de discusión se añadieron en razón de que se le denominó como una iniciativa presidencialista. De forma que el debate se inclinó hacia los temas *relación costo/beneficio* y *pertinencia de la tecnología utilizada*.²²²

En el primer aspecto de esta pugna bidimensional, se cuestionó el monto del financiamiento asignado al programa y su pertinencia en el contexto de infraestructura educativa del momento. Un caso particular se publicó el 13 de enero de 2006 en el diario *La Jornada*,²²³ en el que Olac Fuentes Molinar, quien fuera subsecretario de Educación Pública y Normal entre 1993-2001, criticó la existencia de una corresponsabilidad entre la Presidencia de la República y proveedores de la tecnología necesaria para “Enciclomedia”, lo cual implicaría contrataciones de renta y un determinismo financiero para el país.²²⁴

²²⁰ ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

²²¹ ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

²²² ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

²²³ AVILÉS, Karina, “Dejará Fox una educación ‘deteriorada y sin rumbo’”, 2006, en <https://www.jornada.com.mx/2006/01/13/index.php?section=sociedad&article=041n1soc>.

²²⁴ ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

Con respecto al segundo rubro en debate, Salvador Martínez della Rocca, miembro activo del movimiento estudiantil de 1968 y miembro fundador del PRD, argumentó que el momento sociohistórico de inicios de siglo no competía con las condiciones que el programa “Enciclomedia” integraba, cuya atención no ofrecía una reestructuración de la infraestructura básica y las prácticas educativas.²²⁵

Años posteriores al término del sexenio presidencial de Vicente Fox, se publicaron diversos contenidos mediáticos acerca de algunas inconsistencias del desarrollo administrativo (uso del financiamiento asignado) e intervención pedagógica del programa. Sin embargo, uno de los óbices subyacentes en la opinión pública fue el caso de la licitación de adquisición de equipamiento. Anunciado en 2004, este proceso de compra, con denominación oficial 00011001-012/04/, se objetó en razón de un probable conflicto de interés.²²⁶

Mediante una proposición de los Ciudadanos Legisladores de la Comisión Permanente del Senado de la República, el diputado José A. Murat Macías, del Grupo Parlamentario del PRI, solicitó la sustitución temporal del contralor interno de la Secretaría de la Función Pública (SFP), argumentando un seguimiento puntual hacia el caso de Enciclomedia. En la proposición del legislador, se aseguró un favorecimiento por parte de la Oficialía Mayor de la SEP, presidida por Francisco Medellín, hacia amigos del servidor y directivos de la empresa Foliservis S.A. de C.V.

[Medellín] arregló las bases del concurso para eliminar a la mayoría de las empresas que compitieron por el contrato de cien millones de dólares..., el mejor amigo de Medellín, Salvador Rizzo Tavares, se encargó de organizar el reparto de los contratos del proyecto educativo en una serie de encuentros privados con ejecutivos de empresas, a lo largo del año (2003 a 2004). Coincidentemente, la empresa propiedad de Rizzo Tavares, originario de Nuevo León -al igual que Medellín..." quien trabajo con el hoy cuestionado por la construcción de la Mega biblioteca José Vasconcelos, Fernando Larrazabal Bretón en el Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo

²²⁵ ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 28, 2006, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

²²⁶ COSS; RAMOS, *Financiamiento de Enciclomedia*, p. 128.

León- "...será la encargada de distribuir hasta el 40 por ciento de los pizarrones electrónicos que contempla utilizar Enciclomedia para equipar 11 mil salones escolares del país (sic).²²⁷

Desde las comisiones relativas a la educación y la vigilancia del programa, se concluyó que existió un arreglo entre la Oficialía Mayor de la SEP y los proveedores de las empresas ganadores durante la licitación. A raíz de ello, se generó una asignación excesiva para el pago del equipamiento solicitado; adicionalmente, la Comisión de Educación del Senado exhortó a la SEP, la SFP y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a investigar todo lo relacionado con el ejercicio operativo de Enciclomedia.

Los montos de asignación presupuestaria para el ejercicio fiscal de Enciclomedia fueron acompañados por préstamos del Banco Mundial, los cuales tuvieron su curso entre 2005-2007. El Banco Mundial acordó la modalidad de préstamo multifase, es decir, un apoyo financiero continuo para la proyección a largo plazo del programa. Así, durante el sexenio de Fox Quesada se recibió el apoyo de la Fase I, que constituyó el desarrollo y prueba de materiales, las etapas de implantación inicial y general para los grados 5° y 6° de primaria: "El monto de la primera fase asciende a US\$167 millones con un financiamiento del Banco de US\$100 millones y US\$67 millones de contrapartida local. Esta fase comprendería la implantación de Enciclomedia en 40.000 aulas, lo que beneficiaría a 50.000 docentes y a 1.3 millones de estudiantes".²²⁸

1.4.3.2 Evaluaciones de seguimiento

Siguiendo el estudio "Logros y Fracasos del Programa Enciclomedia en el Sexenio de Vicente Fox y su Financiamiento" (2014), realizado por Miriam L. Ángeles Luna,²²⁹ la iniciativa federal fue evaluada por distintas instituciones nacionales e internacionales, lo que brindó un panorama particular sobre las condiciones de los resultados que tuvieron

²²⁷ Senado de la República, "Gaceta: LIX/3SPR-1/8863. Propositiones de Ciudadanos Legisladores", México, 2006, en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/8863.

²²⁸ COSS; RAMOS, *Financiamiento de Enciclomedia*, p. 98.

²²⁹ ÁNGELES, Miriam, *Logros y Fracasos del Programa Enciclomedia en el Sexenio de Vicente Fox y su Financiamiento*, Distrito Federal, Universidad Pedagógica Nacional, 2014. Si desea consultar el texto completo en su versión *online*, favor de remitirse al siguiente enlace: <http://200.23.113.51/pdf/30756.pdf>.

correlación entre los factores en atención y la política educativa construida desde la Presidencia de la República.

Sobre las evaluaciones en comento, la autora sugiere una división de los procesos evaluatorios que enmarcaron al programa. Las principales evidencias señaladas fueron las externas, esto, en tenor de un supuesto cumplimiento y observancia por parte de organismos globales acerca del desarrollo educativo en el país. De este modo, destacaron tres procesos evaluatorios, que se concretaron a través del Centro de Investigación Educativa y Actualización de Profesores A.C., la Universidad de Harvard y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, México).

La primera de ellas, cuya observancia contuvo el año escolar 2005-2006, correspondió a los criterios de evaluación y actualización de los profesores de primaria en torno a la incorporación y uso de las TIC, lo cual, en este caso, se presentó a través de la Versión 1.2 del programa. Los resultados de este proceso arrojaron que el programa sirvió para propiciar nuevos espacios de interacción entre el sector docente con respecto a la apropiación de algunas habilidades digitales competentes a Enciclomedia, sin embargo, no se abordó la intervención de la iniciativa ante el fenómeno de aprendizaje de los alumnos de 5° y 6° de primaria.

En lo tocante a la Universidad de Harvard, cuyo seguimiento se concluyó durante 2006, la evaluación fue coordinada bajo la visoría de Fernando Reimers, investigador de la Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard. A través de una metodología mixta (cualitativa-cuantitativa), se focalizaron algunos grupos de alumnos y docentes para indagar la incidencia de Enciclomedia en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Las técnicas empleadas fueron la observación participante, los grupos focales y las entrevistas. Dicha indagatoria evidenció dos campos inconclusos del programa: a) la arquitectura informática del programa; y, b) incompetencia del contenido de acuerdo con los grados escolares pertinentes, ya que su exigencia rebasó, didácticamente, los criterios de nivel básico al que debió adecuarse.

La evaluación de Flacso se realizó entre agosto de 2007 a marzo de 2008 por encargo de la SEP. La institución enfocó los esfuerzos en plantear un estudio que recopilara un corpus

de análisis resultado del estado del arte sobre el programa público, no obstante, cabe mencionar que los textos “Libro Blanco. Programa Enciclomedia 2006-2012 (2012)”, el “Documento Base” (2004) y otras normativas institucionales emergentes se consideraron las fuentes primarias de identificación e interpretación para la investigación. En esta evaluación, se concluyó que Enciclomedia fue un instrumento técnico-pedagógico que generó prácticas dentro del aula en relación con el uso de las TIC, no obstante, su focalización financiera, dirigida hacia el equipamiento, mermó los esfuerzos por reconocer y reformular estrategias didácticas para el aprendizaje de los educandos.

Con base en los estudios considerados, que fueron desde las perspectivas nacional e internacional, Ángeles Luna aborda los denominados logros y fracasos de Enciclomedia al corte del periodo sexenal de Fox Quesada. En el primer criterio, son considerados logros los siguientes puntos: a) incremento en la socialización de los alumnos sobre los temas vistos en clase; b) mayor motivación entre profesores y alumnos a través de la mediación tecnológica-digital; c) apropiación de foros virtuales para la atención profesor-alumno; d) prácticas pedagógicas orientadas a la formación de habilidades digitales para docentes; y, e) la transversalidad de los contenidos durante las clases.

Sobre los aspectos negativos de la implementación de Enciclomedia, la autora apunta que la principal problemática surgió por la ausencia de una alfabetización digital²³⁰ desde su arquitectura informático-pedagógica. Adicionalmente, el profesorado y los alumnos padecieron el mismo fenómeno, por lo que se exigió una apropiación de un conjunto de habilidades digitales sin tomar en cuenta los escenarios disímiles de los actores educativos involucrados. En suma con este conflicto, el concepto de equidad, pregonado desde la visión modernizadora del Programa Nacional de Educación 2001-2006, se puso al escrutinio de los actores educativos debido a que diversas escuelas no contaron con las condiciones de infraestructura necesarias para insertar el equipamiento técnico-pedagógico de

²³⁰ “Conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes para resolver eficazmente problemas con herramientas digitales y/o en contextos digitales”. MATAMALA, Carolina, “Desarrollo de alfabetización digital ¿Cuáles son las estrategias de los profesores para enseñar habilidades de información?”, *Perfiles Educativos*, 162, 2018, pp. 68-85, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v40n162/0185-2698-peredu-40-162-68.pdf>.

Enciclomedia. En consecuencia, algunos centros escolares no apropiaron los dispositivos ni el software como herramienta de aprendizaje.

Otro factor que comprometió el desempeño de Enciclomedia fue el carácter de corresponsabilidad. El financiamiento de algunos accesorios vinculados con el funcionamiento del hardware se adquirieron mediante el gasto de los padres de familia, esto, para dar respuesta al sentido de cooperación que se pugnó en razón de un Federalismo educativo.

En cuanto al desarrollo de aprendizaje de los alumnos, que fue uno de los objetos principales del programa, no se mostró una diferencia significativa sobre el uso de Enciclomedia. Es decir, su ejecución no determinó condiciones escolares para dar apertura a escenarios de inclusión y apropiación, aunque de manera desafortunada, evidenció algunos escenarios de la brecha digital²³¹ en nuestro país.

²³¹ Cabe distinguir que el término integra diferentes posturas sobre su significado. Sin embargo, desde la óptica del desarrollo educativo mediado por las TIC, éste considera dos principales enfoques. El primero tiene que ver con las probabilidades de acceso y cobertura para los usuarios, motivo de análisis en cuanto a condiciones de infraestructura. En segunda instancia, se propone una discusión en torno al distanciamiento entre los usuarios y las habilidades digitales que demanda la incorporación y el uso de diferentes tecnologías digitales. Al respecto, sugerimos las siguientes lecturas: STILLO, Mónica, “Los discursos sobre la inclusión digital. Reconsideraciones sobre la Brecha Digital como categoría de desarrollo”, *Commons: Revista de comunicación y ciudadanía digital*, 1, 2012, pp. 36-57, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4244284>; RAMÍREZ, David, “La brecha digital. La complejidad de un término”, *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 1, 2011, 5 pp., en <https://www.redalyc.org/pdf/4990/499051807005.pdf>.

CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL, 2006-2012

2.1 El contexto político y las tendencias para la educación básica

Las elecciones presidenciales de este periodo se celebraron el 2 julio de 2006, momento que propició debates en la opinión pública acerca de sus procesos y resultados. Con 36.69% de los votos válidos, Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN, ganó los comicios federales. En este sentido, la contienda derivó una serie de críticas en torno a su validez como un evento del desarrollo democrático nacional.²³²

En 2000, el país evidenció un fenómeno de alternancia política, sin embargo, hacia 2006, la competencia electoral no cumplió las expectativas propuestas sobre un modelo democrático sólido, por lo que el partido en turno, desde la jerarquía política del Ejecutivo Federal, participó en la legitimación del discurso de continuación partidista durante los tiempos de campaña de los candidatos, esto, a pesar de su ilegalidad ante la función del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).²³³

La visión de cambio político para la estructura gubernamental de México siguió en pie después del fenómeno de la alternancia. El proyecto de Felipe Calderón se estructuró bajo un modelo contenido en la medición de resultados a través de metodologías estandarizadas, como la Matriz de Marco Lógico²³⁴, cuyas características se adecuaron ante el esquema de la Nueva Gerencia Pública (NGP)²³⁵ que se implementó durante el sexenio anterior.²³⁶ A

²³² ISLAS, Octavio, “Elecciones presidenciales en México, 2006: cuando los medios desplazan a los electores”, *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 98, 2007, pp. 46-55, en <https://www.redalyc.org/pdf/160/16009809.pdf>.

²³³ EMMERICH, Gustavo, “Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México”, *El Cotidiano*, 145, 2007, pp. 5-15, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514502.pdf>.

²³⁴ Repositorio Digital de la CEPAL, pp. 124, “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, Chile, julio 2005, Serie Manuales – CEPAL, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf.

²³⁵ DEL CARMEN, María, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *Foro Internacional*, 219, pp. 83-115, en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/212>.

²³⁶ DEL CARMEN, María, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *Foro Internacional*, 219, pp. 83-115, en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/212>.

partir de esa postura, la educación se planteó como un instrumento de consolidación para el paradigma político del PAN, esto, mediante Felipe Calderón a la cabeza de la Presidencia de la República. De modo que la propuesta discursiva inicial sobre el desarrollo educativo se inclinó hacia algunos conceptos sociales y económicos vinculados con la transición de centuria. Así, la voz de la Secretaría de Educación Pública, conducida por Josefina Eugenia Vázquez Mota²³⁷, argumentó lo siguiente:

Tenemos que enfrentar de manera simultánea los retos de la calidad y la equidad. Diversas evaluaciones muestran las graves deficiencias que aún tiene nuestro sistema educativo [...] Para responder a sus necesidades y demandas, así como a los requerimientos de la sociedad del conocimiento y de la globalización, vamos a impulsar una profunda reforma educativa. Con ese fin, promoveremos la evaluación de todos los actores y procesos. Pondremos en marcha instrumentos innovadores cuyos resultados nos sirvan para diseñar e implementar acciones y programas eficaces [...] Una educación de calidad con equidad a la que aspiramos debe tener como soporte la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación [...] Comenzaremos convirtiendo cada escuela en un espacio caracterizado por la calidad, la inclusión y la seguridad; donde se generen nuevas formas de gestión y se tomen en conjunto decisiones para hacer de cada plantel un modelo a escala de la educación y de la sociedad que queremos.²³⁸

En tal contexto, la educación debió ser un dispositivo pertinente con la política de continuación partidista y adaptación de las nuevas formas de apropiación tecnológica en las aulas. La incorporación de las TIC, en razón de ser uno de los ejes principal del desarrollo escolar en sus diferentes niveles, se pregonó alrededor de los fenómenos de la globalización y la sociedad del conocimiento. Por lo tanto, ¿entre 2007 y 2012, cuáles fueron las directrices ejercidas por el Ejecutivo Federal con respecto al desarrollo del concepto educación de calidad en el nivel primaria?

²³⁷ Cabe mencionar que su periodo al frente de la dependencia comprendió entre el 1º de diciembre de 2006-4 de abril de 2009, siendo sucedida por Alfonso Lujambio Irazábal (4 de abril de 2009-18 de marzo de 2012) y José Córdova Villalobos (18 de marzo de 2012-30 de noviembre de 2012).

²³⁸ SEP, p. 7, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México, 2007, en <https://coleccion.siaeducacion.org/node/14>.

La presentación discursiva de los criterios de acción política para el desarrollo escolar estuvieron empatados con determinados retos y tendencias de las agendas gubernamentales globales y, por tanto, latinoamericanas. Se siguió el margen de la incorporación y apropiación cultural de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, esto, en tenor de un proceso paulatino cuyo objetivo final fuera lograr una educación de calidad como concepto y evidencia materializada por medio de programas públicos.²³⁹

En la década de 1980, cuando se propuso la reconfiguración de los paradigmas educativos sobre las modalidades de aprender a hacer la escuela en torno al concepto de la educación de calidad, los escenarios regionales replantearon los desafíos de sus sistemas educativos en paralelo con el ejercicio demandante de las agendas estatales y sus requeridos resultados de gobierno. Para Latinoamérica, el caso propició una corriente que integró una serie de reformas a la política educativa, indicando su participación en movimientos de transnacionalización de la cultura y procesos de globalización.²⁴⁰

La generación de espacios educativos mediados a través de la telemática implicó nuevos retos y tendencias para la incorporación de las TIC en la educación latinoamericana con respecto al desarrollo del siglo XXI. En este campo de la sociedad, la estrategia de uso de las diferentes comunicaciones digitales se orientó hacia la conformación de un conjunto de habilidades digitales que formaran parte de los usuarios. Es decir, una apropiación del conocimiento digital para convertirlo en información pertinente con el contenido de los currículos escolares y las ofertas laborales competentes con los fenómenos socioculturales en curso.²⁴¹

Desde el ejercicio político-gubernamental, la agenda federal 2007-2012 sostuvo planeaciones relacionadas con el trabajo educativo, que estuviera enraizado en la apropiación y el desarrollo de habilidades digitales contenidas en los principios rectores de la sociedad

²³⁹ CHACÓN, Policarpo; RODRÍGUEZ, Nicolaza, “La Alianza por la Calidad de la Educación: más de lo mismo”, *Educere*, 46, 2009, pp. 645-654, en <https://www.redalyc.org/pdf/356/35613218010.pdf>.

²⁴⁰ OROZCO, Juan; DUARTE, Vivian; OLAYA, Alfredo, “¿Calidad de la educación o educación de calidad? Una preocupación más allá del mercado?”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 51, 2009, pp. 161-181, en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie51a08.pdf>

²⁴¹ Repositorio UNESDOC Biblioteca Digital, Cuaderno SITEAL, pp. 5-10, “Tendencias sobre contenidos educativos digitales en América”, Argentina, julio 2016, en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245673>.

del conocimiento. Dicha labor indicó un caso diferente al del sexenio pasado, ya que, como se describió en el capítulo anterior, las condiciones de conducción gubernamental sobre la apropiación digital –desde y para la escuela– tuvo matices contrastantes por el fenómeno de la alternancia y lo que ello implicó ante grupos políticos y magisteriales, así como de organismos financieros de carácter nacional e internacional.²⁴²

En el marco de la transición al siglo XXI, las tendencias de educación digital para América Latina estuvieron marcadas por la integración de programas públicos que respaldaran las políticas estatales en razón de mejorar las condiciones de sus sistemas educativos.²⁴³ La apuesta por incorporar la digitalización en los procesos de enseñanza-aprendizaje inició durante la década de 1990, cuando diversos países implementaron iniciativas de carácter regional bajo la observancia de algunas instituciones internacionales.²⁴⁴

Para el caso mexicano, los retos y las tendencias acerca de la digitalización escolar en el nivel básico se propusieron a partir de la institucionalización de la política educativa. Esto, se tradujo en la creación y desarrollo de diversas dependencias de gobierno con base en el denominado federalismo educativo.²⁴⁵ Hacia el sexenio 2006-2012, la conducción del Ejecutivo Federal con respecto al concepto de la educación de calidad tuvo seguimiento en

²⁴² LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación en Educación*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

²⁴³ Repositorio UNESDOC Biblioteca Digital, Cuaderno SITEAL, p. 5, “Tendencias sobre contenidos educativos digitales en América”, Argentina, julio 2016, en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245673>.

²⁴⁴ Algunos de estos proyectos fueron “[...] @Lis-Integra, implementados en Argentina, Chile y Uruguay, el Plan Ceibal igualmente en Uruguay, el proyecto Proinfo en Brasil, Enlaces en Chile, el Programa Integral Conéctate en El Salvador, el proyecto Huascarán e Perú (ejemplo de proyecto OLPC), el programa "Una computadora por niño y por maestro" en Paraguay (Lugo, 2010), el proyecto Conectar Igualdad en Argentina (Severin & Capota, 2011) o “Computadores para Educar” o el proyecto "Competencias TIC para el Desarrollo Profesional Docente" en Colombia (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2014)”. Repositorio UNESDOC Biblioteca Digital, Cuaderno SITEAL, julio 2016, p. 5, Tendencias sobre contenidos educativos digitales en América, Argentina, julio 2016, en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245673>.

²⁴⁵ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación en Educación*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

tenor de las dimensiones *relevancia y pertinencia, eficacia interna y externa a corto plazo, eficacia externa de largo plazo o impacto, y suficiencia y equidad*.²⁴⁶

El INEE fue una de las dependencias emergentes durante el fenómeno de la alternancia y que continuó laborando sobre este aspecto en los años posteriores. Su concepción de la calidad educativa se estableció para referirse a ésta como dinámica y relativa, por lo que, según la propia institución, nunca se alcanzaría en su totalidad. Con esta perspectiva, en los años 2005-2008, el Instituto ejecutó el Plan General de Pruebas *Excale* (2005) para grados clave de los tres niveles que integran el nivel básico. De modo que durante 2005 y 2006, se evaluó a niños de 3º y 6º de primaria con el motivo de evidenciar sus capacidades de lecto/escritura y matemáticas, así como de conocimientos de Geografía, Historia, Educación Cívica y Ciencias Naturales, respectivamente.²⁴⁷

Desde su despliegue electoral, formalizado en radio y televisión a partir del 18 de enero de 2006, los mensajes de Felipe Calderón registraron algunas coincidencias de ejecución ante el proyecto político de la alternancia de Vicente Fox. Algunos asuntos públicos, como el desarrollo económico y la política laboral, se aludieron en forma de sintonía con el ideario del PAN; los temas centrales guardaron relación con los procesos de globalización y, por tanto, el sector básico educativo no migró de las expectativas ideológicas de Felipe Calderón y su equipo de trabajo.²⁴⁸

Previamente al arribo presidencial, la campaña del proyecto del PAN advirtió que la inversión pública se focalizaría en educación, salud, seguridad e infraestructura, sin embargo, teniendo en consideración el principio de la *igualdad de oportunidades para los individuos*. El primero de esos ejes no se abordó de manera frecuente ni con el énfasis de acción como en el caso de los proyectos referidos en materia de seguridad.²⁴⁹ Los mensajes electorales orientados al campo educativo se contuvieron en la idea de un apoyo financiero y de

²⁴⁶ INEE, Informes Anuales, p. 3, Informe 2008: “¿Avanza o retrocede la calidad educativa?”, México, noviembre 2008, en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1D216.pdf>.

²⁴⁷ INEE, Informes Anuales, p. 4, Informe 2008: “¿Avanza o retrocede la calidad educativa?”, México, noviembre 2008, en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1D216.pdf>.

²⁴⁸ REVELES, Francisco, “Los proyectos políticos de los candidatos presidenciales en 2006: las propuestas de gobierno”, pp. 80-81.

²⁴⁹ REVELES, Francisco, “Los proyectos políticos de los candidatos presidenciales en 2006: las propuestas de gobierno”, p. 82.

infraestructura para aquellos centros escolares cuyas características de participación –ante procesos evaluatorios– se vincularan con el denominado *mejor desempeño*. Asimismo, la capacitación del profesorado fue una sugerencia de la campaña de Felipe Calderón, lo cual se daría, según el propio candidato, a través de propuestas legislativas bajo el nombre de *reforma educativa*.²⁵⁰

Simultáneamente a la transición gubernamental del 1º de diciembre de 2006, Josefina Vázquez asumió la titularidad de la Secretaría de Educación Pública, quien laboró en diversos cargos políticos y de corte empresarial previamente a su participación durante el sexenio de Vicente Fox. Vázquez formó parte de diversos trabajos para la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur). Hacia 2000, figuró en la Cámara de Diputados en representación proporcional de la fracción panista para la LVIII Legislatura, sin embargo, fue sustituida por Abelardo Escobar Prieto para integrarse al gabinete de Vicente Fox.²⁵¹

2.2 La proyección discursiva de la educación de calidad, 2007-2012

El *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* fue publicado por la SEP el 27 de noviembre de 2007, de manera paralela, las economías internacionales tuvieron dinámicas de reconfiguración de acuerdo con inferencias que pronosticaron una crisis hipotecaria. Diversos actores e instituciones intervinieron para hacer frente a la problemática, es decir, tanto el gobierno como las organizaciones privadas y no gubernamentales participaron en la adaptación de los modelos económicos pertinentes para cada región.²⁵²

En el contexto internacional de la primera década del siglo XXI, se agrupó una serie de cambios macroeconómicos relacionados con el desarrollo financiero de la población estadounidense, cuyo gasto y endeudamiento hipotecario, en adición con las altas tasas de

²⁵⁰ REVELES, Francisco, “Los proyectos políticos de los candidatos presidenciales en 2006: las propuestas de gobierno”, p. 83.

²⁵¹ JAIMEZ, Pedro, “Cargos, nombres y trayectorias”, pp. 61-64.

²⁵² ZURITA, Jesús; MARTÍNEZ, Juan; RODRÍGUEZ, Francisco, “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México”, *El Cotidiano*, 157, 2009, pp. 17-27, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512739003.pdf>.

interés, intervinieron en la emergencia de una crisis global durante 2008.²⁵³ En ese sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronosticó una contracción del 1% del PIB, en suma con la desaceleración de las economías denominadas en desarrollo, entre las que México tendría altos niveles de pérdida por su estrecha relación comercial con el país vecino del norte.²⁵⁴

Sobre la política educativa, la propuesta del grupo de trabajo de Calderón proyectó los conceptos de modernización y competitividad para responder a las demandas de la política educativa 2007-2012. A raíz de ello, las ideas del nuevo gabinete contuvieron algunos de los principios de la tendencia económica de principios de centuria; de modo que el fenómeno de la globalización fue integrado como objeto de la formación educativa nacional.²⁵⁵

Inicialmente, los aspectos discursivos de la tendencia educativa se materializaron en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, trabajo realizado por la SEP bajo la dirección institucional de Josefina Vázquez Mota. En el documento, se observan los nombres de los directivos encargados de cada sector educativo. A la fecha de su publicación, Julio Castellanos ocupó el cargo de Oficial Mayor, con la participación paralela de los subsecretarios Rodolfo Tuirán, Miguel Székely y José F. González, en los niveles superior, medio superior y básico, respectivamente.²⁵⁶

El documento se constituyó en dos secciones generales. La primera de ellas contiene los mensajes oficiales del presidente de la República y la secretaria de educación pública. En el segundo apartado, se plantearon los diferentes objetivos del proyecto con la integración de los criterios *indicadores y metas, estrategias y líneas de acción y temas transversales*.²⁵⁷ En ese tenor, resulta pertinente abordar la proyección discursiva del texto en cuestión acerca del

²⁵³ ZURITA, Jesús; MARTÍNEZ, Juan; RODRÍGUEZ, Francisco, “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México”, *El Cotidiano*, 157, 2009, pp. 17-27, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512739003.pdf>.

²⁵⁴ ZURITA, Jesús; MARTÍNEZ, Juan; RODRÍGUEZ, Francisco, “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México”, *El Cotidiano*, 157, 2009, pp. 17-27, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512739003.pdf>.

²⁵⁵ CHACÓN, Policarpo; RODRÍGUEZ, Nicolaza, “La Alianza por la Calidad de la Educación: más de lo mismo”, *Educere*, 46, 2009, pp. 645-654, en <https://www.redalyc.org/pdf/356/35613218010.pdf>.

²⁵⁶ SEP, p. 2, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México, 2007, en <https://coleccion.siaeducacion.org/node/14>.

²⁵⁷ SEP, pp. 3-4, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México, 2007, en <https://coleccion.siaeducacion.org/node/14>.

concepto educación de calidad y su relación con algunos términos frecuentes en la narrativa política del grupo presidencial.²⁵⁸ A continuación, lo describimos por medio de un cuadro en el que se clasifican una serie de fragmentos textuales del documento, ello, en sintonía con las características semántico-políticas de los conceptos orientados al desarrollo de la política educativa durante la administración 2006-2012. En el lado izquierdo del cuadro, se despositaron los fragmentos seleccionados; en el lado derecho, los términos vinculados.

Visión institucional de la política educativa, 2007-2012	
Orientación de los mensajes	Relación conceptual
El Programa Sectorial de Educación, que aquí se presenta, como el resto de los programas sectoriales, ha sido elaborado tomando como punto de partida la Visión México 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo, así como los resultados de una amplia consulta con actores relevantes del sector que han aportado elementos de diagnóstico y de acción (p. 5).	Modernización del sistema educativo
Las metas que aquí se plantean señalan los principales resultados que habremos de obtener en el sector para contribuir a la construcción de un México fuerte y competitivo en las décadas por venir [...] (p. 5).	Sociedad del conocimiento – competitividad
Aún hay niños y jóvenes de los grupos marginados que no asisten a la escuela o la tienen que abandonar. Particularmente en las zonas indígenas y rurales, las carencias de muchas escuelas vulneran el derecho a una educación de buena calidad. Millones de mexicanos no saben leer y escribir, a los que se suman otros más que no han terminado la educación básica. Un país democrático no puede admitir la falta	Cobertura Equidad

²⁵⁸ La descripción de los conceptos referidos sobre este apartado se pueden localizar en el anexo de la presente investigación.

de equidad, y menos en la educación que es el medio por excelencia para promover la igualdad (p. 7).	
[...] una de las prioridades del Gobierno del Presidente Felipe Calderón es ofrecer a niños, jóvenes y adultos más opciones educativas, con independencia de su condición económica, social, ideológica, de género, etnia o región (p. 7).	Cobertura Equidad
Diversas evaluaciones muestran las graves deficiencias que aún tiene nuestro sistema educativo. Maestros, padres de familia, empleadores y los propios alumnos están insatisfechos con los resultados alcanzados hasta ahora. Para responder a sus necesidades y demandas, así como a los requerimientos de la sociedad del conocimiento y de la globalización, vamos a impulsar una profunda reforma educativa (p. 7).	Modernización del sistema educativo Sociedad del conocimiento – competitividad Reforma educativa
Con ese fin, promoveremos la evaluación de todos los actores y procesos. Pondremos en marcha instrumentos innovadores cuyos resultados nos sirvan para diseñar e implementar acciones y programas eficaces, que permitan tanto reafirmar y extender los logros, como corregir deficiencias y limitaciones. Evaluaremos para mejorar (p. 7).	Reforma educativa (evaluación y formación docente)
Una educación de calidad con equidad a la que aspiramos debe tener como soporte la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (p. 7).	Equidad Interacción educativa mediante las TIC
La escuela no es la única instancia educadora ni los logros educativos son únicamente su responsabilidad. Para mejorar el rendimiento escolar de los alumnos, resulta decisiva la familia, apoyando y estimulando, transmitiendo valores y hábitos. Por eso, impulsaremos también su participación (p. 7).	Corresponsabilidad institucional Valores cívicos y éticos
[...] incorporaremos en la tarea educadora a las organizaciones de la sociedad civil, a los colegios de profesionistas, al sector privado y los medios de comunicación. Es colectiva la responsabilidad de	Corresponsabilidad institucional

<p>coadyuvar al cumplimiento de las metas de los alumnos y los grandes objetivos de la educación nacional.</p>	
<p>El México del nuevo milenio demanda que el sistema educativo nacional forme a sus futuros ciudadanos como personas, como seres humanos conscientes, libres, irremplazables, con identidad, razón y dignidad, con derechos y deberes, creadores de valores y de ideales (p. 9).</p>	<p>Modernización del sistema educativo</p> <p>Valores cívicos y éticos</p>
<p>[...] la formación de los niños y jóvenes de acuerdo con los valores cívicos y éticos es la mejor manera para que interioricen el trato igualitario entre hombres y mujeres, el respeto a todas las diferencias sociales, económicas, políticas, étnicas y religiosas, así como para prevenir, encarar y resolver graves problemas de nuestro tiempo, como la drogadicción, la violencia, la inequidad y el deterioro ambiental (p. 10).</p>	<p>Valores cívicos y éticos</p>
<p>La exigencia de una educación de calidad ha de ser más radical y urgente en las escuelas donde se forman los alumnos provenientes de los sectores más desprotegidos y vulnerables (p. 10).</p>	<p>Equidad</p>
<p>México debe hacer de la educación, la ciencia y la tecnología los puntales de su desarrollo. En ellas está la solución de los más acuciantes problemas nacionales; de ellas depende el incremento de la calidad de vida de la población (p. 10).</p>	<p>Interacción educativa mediante las TIC</p> <p>Sociedad del conocimiento – competitividad</p>
<p>Los criterios de mejora de la calidad deben aplicarse a la capacitación de profesores, la actualización de programas de estudio y sus contenidos, los enfoques pedagógicos, métodos de enseñanza y recursos didácticos. Un rubro que se atenderá es la modernización y mantenimiento de la infraestructura educativa, así como lograr una mayor articulación entre todos los tipos y niveles y dentro de cada uno de ellos (p. 11).</p>	<p>Reforma educativa (evaluación y formación docente)</p> <p>Modernización del sistema educativo</p>

<p>El uso didáctico de las tecnologías de la información y la comunicación, para que México participe con éxito en la sociedad del conocimiento. Se promoverán ampliamente la investigación, el desarrollo científico y tecnológico y la incorporación de las tecnologías en las aulas para apoyar el aprendizaje de los alumnos (p. 11).</p>	<p>Interacción educativa mediante las TIC</p> <p>Sociedad del conocimiento – competitividad</p>
<p>Una democratización plena del sistema educativo que abra espacios institucionales de participación a los padres de familia y a nuevos actores como las organizaciones de la sociedad civil con el fin de fortalecer a las comunidades de cada centro escolar (p. 11).</p>	<p>Corresponsabilidad institucional</p>
<p>Realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI [...] Establecer estándares y metas de desempeño en términos de logros de aprendizaje esperados en todos los grados, niveles y modalidades de la educación básica (p. 23).</p>	<p>Reforma educativa (evaluación y formación docente)</p> <p>Modernización del sistema educativo</p>
<p>Establecer los perfiles de desempeño de los docentes en servicio, con el fin de encauzar la formación continua hacia el desarrollo de las competencias profesionales necesarias para afrontar los retos de la educación del siglo XXI [...] Identificar las necesidades de formación continua y superación profesional de los docentes para generar una oferta sistemática, pertinente, integral y equitativa orientada a la mejora de la calidad de la educación básica (p. 23).</p>	<p>Reforma educativa (evaluación y formación docente)</p>
<p>Poner en marcha un programa de capacitación de docentes para la atención adecuada de las innovaciones curriculares, de gestión y, especialmente, del uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación (p. 23).</p>	<p>Reforma educativa (evaluación y formación docente)</p> <p>Interacción educativa mediante las TIC</p>

Capacitar a los profesores de escuelas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por las bajas calificaciones obtenidas en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) [...] Promover la participación de los docentes en los exámenes nacionales de actualización (p. 24).	Reforma educativa (evaluación y formación docente)
Concretar una plataforma de servicios de formación continua para los equipos técnicos estatales, asesores y docentes en servicio, así como una oferta de opciones a distancia mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación en las 32 entidades federativas (p. 24).	Reforma educativa (evaluación y formación docente) Corresponsabilidad institucional
Consolidar y fortalecer el componente educativo del programa de becas Oportunidades, sobre todo en secundaria (p. 31).	Cobertura
Promover mecanismos de coordinación interinstitucional para la asistencia técnica, académica y financiera, con el propósito de favorecer la capacidad de gestión, cobertura e innovación de los servicios de educación inicial en el país (p. 31).	Cobertura Corresponsabilidad institucional
Reorientar los recursos destinados a la educación básica [...] Incrementar la coordinación entre las áreas de planeación federal y de las entidades federativas para desarrollar procesos de focalización que permitan detectar con precisión el rezago en la atención, así como planificar el crecimiento que se requiere para cumplir con la obligatoriedad y los plazos en los que ello puede lograrse (p. 31).	Corresponsabilidad institucional Cobertura
Desarrollar un modelo pedagógico de educación básica intercultural para los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, pertinente al contexto de esta población [...] Introducir los parámetros curriculares como eje transversal de una educación pertinente, intercultural y bilingüe en las escuelas indígenas (p. 32).	Equidad Cobertura

<p>Capacitar y asesorar a los actores educativos de las escuelas atendidas por el CONAFE e impulsar su participación (p. 33).</p>	<p>Corresponsabilidad institucional</p>
<p>Diseñar un modelo de uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que incluya estándares, conectividad y definición de competencias a alcanzar (p. 39).</p>	<p>Interacción educativa mediante las TIC</p>
<p>Consolidar programas de investigación e innovación para el desarrollo y aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación, que faciliten el aprendizaje y dominio de alumnos y maestros de competencias de lecto-escritura, razonamiento lógico- matemático y de los principios básicos de las ciencias exactas, naturales y sociales, en la vida diaria [...] Crear el Centro Virtual para la Educación Básica (CIVEB) Aula de Telemática Educativa (p. 39).</p>	<p>Interacción educativa mediante las TIC</p> <p>Sociedad del conocimiento – competitividad</p>
<p>Implementar un programa específico para articular y complementar todos los programas que promueven actividades asociadas con la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación, en el ámbito de la educación básica (p. 39).</p>	<p>Interacción educativa mediante las TIC</p>
<p>Articular en la formación ciudadana los temas emergentes que apoyen la reflexión y actuación de los estudiantes: derechos humanos, medio ambiente, interculturalidad, equidad de género, cuidado individual y colectivo de la salud y la seguridad, aprecio y desarrollo del patrimonio cultural y natural, la rendición de cuentas (p. 43).</p>	<p>Valores cívicos y éticos</p> <p>Equidad</p>
<p>Diseñar libros de texto y materiales interactivos sobre valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, la cultura de la transparencia, la defensa de derechos humanos y la protección del medio ambiente, dirigidos a alumnos, maestros y padres de familia (p. 43).</p>	<p>Valores cívicos y éticos</p>

<p>Reactivar la participación social en el ámbito de la educación básica [...] Establecer las bases para reestructurar y reactivar las instancias formales de participación social como el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), los consejos estatales y escolares, en el contexto de la reforma integral de la educación básica y con especial énfasis en el fortalecimiento de la participación social (p. 51).</p>	<p>Corresponsabilidad institucional</p>
<p>Desplegar esquemas de participación social, de cofinanciamiento, de transparencia y rendición de cuentas en las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad (p. 51).</p>	<p>Corresponsabilidad institucional</p>
<p>Revisar el marco jurídico y normativo de la educación básica en función del fortalecimiento del federalismo educativo (p. 52).</p>	<p>Modernización del sistema educativo</p>
<p>Generar nuevos mecanismos de coordinación para las políticas de educación básica entre la Federación y las entidades federativas (p. 52).</p>	<p>Corresponsabilidad institucional</p>
<p>Establecer el Sistema de Evaluación con Reconocimiento de la Calidad de la Educación Básica [...] Continuar con la aplicación de evaluaciones sistemáticas de docentes y directivos, así como establecer criterios de evaluación de los programas federales (p. 57).</p>	<p>Reforma educativa (evaluación y formación docente)</p>
<p>Establecer criterios de evaluación de los programas federales existentes [...] Programa Escuelas de Calidad, Escuela Segura, Programa de Formación de Funcionarios Educativos de los Estados, Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), Examen de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) [...] Profesionalización de Equipos Técnicos Estatales de Formación Continua, Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) (p. 58).</p>	<p>Reforma educativa (evaluación y formación docente)</p>

Fortalecer la infraestructura escolar [...] Realizar las acciones pertinentes que permitan la coinversión privada y pública federal y estatal para el mantenimiento de infraestructura educativa y equipamiento en tecnologías de la información y la comunicación (p. 60).	Corresponsabilidad institucional Interacción educativa mediante las TIC
Integrar los sistemas de información para que sean compartidos, analizados y disseminados para la toma de decisiones, desde la escuela hasta las instancias estatales y federales (p. 61).	Corresponsabilidad institucional
Adecuar el marco legal que regula al Sistema Educativo Nacional para que coadyuve al logro de los objetivos institucionales [...] Consolidar el federalismo educativo y promover la corresponsabilidad en los resultados educativos de los distintos actores del sector (p. 62).	Corresponsabilidad institucional

El Programa Sectorial trazó objetivos y lineamientos vinculados con la postura electoral del ideario que encabezó la administración federal entre 2006 y 2012. En este contexto, la educación básica fue una de las preocupaciones paralelas del Ejecutivo Federal en relación con los temas de la seguridad, la política fiscal, la inversión privada y el sector energético, rubros que no fueron centrales en la agenda del candidato Andrés Manuel López Obrador.

La política educativa liderada por Vázquez Mota no descartó dar continuidad a algunos de los programas y mecanismos operativos que emergieron durante el gobierno de Fox Quesada. A pesar de ello, la SEP inició un proceso de agrupación conceptual y temática sobre las condiciones de planeación y ejecución de la función Federal ante el nivel básico de la educación. De este modo, ¿en qué aspectos conciliaron con la administración anterior? ¿Para las escuelas primarias, cómo se materializó el discurso del candidato y presidente de la República, Felipe Calderón, en torno a la modernización del sistema educativo, la equidad y la mediación escolar a través de las TIC?

2.3 Los acuerdos interinstitucionales para la educación básica

Como se planteó al inicio de este capítulo, las tendencias y los retos para la política educativa de nivel básico se enfocaron desde las propuestas de algunos organismos internacionales, lo cual estuvo diseñado en sintonía con los fenómenos de la globalización y la incorporación/uso de las TIC en el aula escolar. En ese sentido, el proyecto de nación que planteó el presidente Felipe Calderón tomó en cuenta lo anterior y dio paso a la búsqueda de mecanismos políticos en razón de concretar los objetivos delimitados en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*.

La alternancia política de 2000 marcó un cambio en las formas de negociación por parte del Ejecutivo Federal con respecto a la Cámara de Diputados y el gremio sindical educativo. Con la llegada de Calderón a la presidencia en 2006, es decir, la representación presidencial del mismo partido de su antecesor, la capitalización de los objetivos educativos se construyó a partir del diálogo con los legisladores, sin embargo, se observó mayor frecuencia de actividad de negociación con el SNTE.²⁵⁹

La dirigencia de la Secretaría de Educación Pública estuvo a cargo de Josefina Vázquez Mota entre diciembre de 2006 y abril de 2009, quien trabajó previamente en el gabinete de Fox Quesada (2000-2003) y colaboró en las actividades proselitistas de Calderón Hinojosa (abril-julio de 2006). En otras palabras, se observó el acompañamiento de Vázquez Mota con el proyecto panista desde la alternancia política; en el mismo tenor, el SNTE tuvo participación directa desde el gobierno de Fox, gracias a la relación personal que el dirigente y su esposa Martha Sahagún guardaron con Elba Esther Gordillo Morales, incluso años anteriores a través del Grupo San Ángel (1994).²⁶⁰

Cabe señalar que Vázquez Mota renunció a la dependencia en medio de una serie de rumores sobre el motivo de su salida, entre los que destacaron una confrontación con Gordillo Morales y la invitación por parte de Germán Martínez para incorporarse a la bancada federal

²⁵⁹ RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la Prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 64, 2015, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

²⁶⁰ LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación en Educación*, 30, 2006, pp. 1065-1092, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmie/v11n30scD00n01es.pdf>.

panista de la LXI Legislatura. Alfonso Lujambio asumió la titularidad de la SEP de 2009 a 2012.²⁶¹

Una vez iniciado el gobierno de Felipe Calderón, el nivel básico educativo nacional fue representado, hasta el 30 de noviembre de 2011, por José Fernando González Sánchez, yerno de Elba Esther Gordillo Morales, dirigente nacional del SNTE desde 1989.²⁶² En ese contexto, la conducción gubernamental de Calderón sobre la educación básica se vinculó directamente con la imagen y la voz de Gordillo Morales, periodo en el que se construyó un modelo político denominado *cogobierno*, cuya característica principal fue la articulación de los programas y las reformas de manera bilateral entre el titular del Ejecutivo y el SNTE, lo que se tradujo en una secuencia de decisiones de corte político orientadas al diálogo continuo entre ambas partes.²⁶³

De modo que la conformación de los proyectos para el nivel básico educativo se legitimó bajo las condiciones de los acuerdos entre la SEP y el Sindicato. Empero, algunas coyunturas fueron indicios de una inestabilidad entre el diálogo de estos actores educativos. En primer lugar, las prácticas de negociación del SNTE reforzaron la idea de un acercamiento hacia el Partido Revolucionario Institucional previamente a la campaña presidencial de 2012, no únicamente por su relación de origen, sino por la característica forma de preservación organizacional y económica de dicho gremio. Adicionalmente, el acento puesto en la proyección discursiva del grupo de Felipe Calderón en torno al desarrollo de la educación

²⁶¹ Revista Proceso, “Vázquez Mota renunció a la SEP por aceptar mi invitación: Germán”, 2009, en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2009/4/13/vazquez-mota-renuncio-la-sep-por-aceptar-mi-invitecion-german-14423.html>.

²⁶² J. Fernando González fue destituido a petición de Alfonso Lujambio. En 2013, el exsubsecretario González se vio envuelto en problemas legales por la adquisición de casas en Estados Unidos, aunado al señalamiento de un supuesto contrabando de relojes marca *Rolex* hacia nuestro país. ARISTEGUI NOTICIAS, “Fernando González: yerno, operador político y financiero de Gordillo”, 2013, en <https://aristeguinoticias.com/2802/mexico/fernando-gonzalez-el-yerno-de-gordillo-que-le-hacia-sus-compras/>.

²⁶³ RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la Prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 64, 2015, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

mediante la denominada *profesionalización magisterial* (evaluación docente) se agregó a la discrepancia del Sindicato.²⁶⁴

En el transcurso del llamado *cogobierno*, la política educativa para el nivel básico se configuró a raíz de la negociación entre las partes mencionadas. Pero, cabe precisar cuáles fueron las iniciativas de cada una de ellas y si es que lograron concretarse a manera de programa federal, teniendo en consideración el desarrollo del concepto educación de calidad como parte del paradigma discursivo del proyecto de la administración gubernamental 2006-2012.

Como primera propuesta, el Ejecutivo abordó la continuación de la estandarización por normas de los servicios educativos. En este caso, se consideró la *International Workshops Agreements* (IWA-2: 2007), la cual, de acuerdo con la *International Organization for Standardization* (ISO),²⁶⁵ “provides guidance for a quality management system in educational organizations”.²⁶⁶ Esto, dio paso a que se pensara en una estandarización nacional sobre este tipo de normas, por lo que se proyectó en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* la denominada Norma Oficial Mexicana del Servicio de Calidad en la Educación Básica Obligatoria, sin embargo, no se capitalizó durante el sexenio y, por tanto, no se integró en el desarrollo de la política educativa de nivel primaria.²⁶⁷

En contraste, el SNTE dispuso una serie de criterios normativos que, bajo el respaldo institucional de la SEP, lograron concretarse en diferentes acciones que implicaron la correlación entre la dependencia educativa, el Sindicato y el presidente. La *Alianza por la*

²⁶⁴ RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la Prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 64, 2015, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

²⁶⁵ Se trata de un organismo no gubernamental enfocado, principalmente, en la estandarización de programas educativos a nivel global: “We promote the teaching of standardization, by participating directly in a joint masters program, helping our members to set up similar programs and by maintaining a database of materials related to standards in education at all levels”. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION [ISO], “About us”, 2007, en <https://www.iso.org/about-us.html>.

²⁶⁶ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION [ISO], “IWA 2:2007 Quality management systems — Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in education”, 2007, en <https://www.iso.org/standard/45805.html>.

²⁶⁷ RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la Prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 64, 2015, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

Calidad de la Educación (ACE) –en la cual nos enfocaremos más adelante– fue uno de estos acuerdos bilaterales que propició diferentes espacios en la opinión pública para situarlo como un referente clave para analizar la política educativa del Gobierno Federal.

El convenio se contuvo en materializar los conceptos aludidos en el discurso inicial del sexenio acerca de la evaluación docente y la modernización del sistema educativo, lo cual sería, en ambos casos, a través de procesos evaluatorios de los actores institucionales de la educación básica.²⁶⁸ El seguimiento hacia el concepto de la corresponsabilidad institucional también fue objeto de atención para el gobierno nacional. A partir de ello, dependencias públicas de orden federal, en suma con organizaciones de carácter privado, intervinieron en los programas de la educación básica. De modo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sedesol y la Secretaría de Salud asumieron responsabilidades en la Alianza firmada durante 2008.²⁶⁹

Hacia 2010, la propuesta de estandarización se capitalizó a través de la comunicación entre la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), actores del SNTE e investigadores educativos extranjeros por parte del *Institute of Education* (IOE) del *University College London* (UCL) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OIEI). De esta manera, emergieron, a manera de preparativos, los Estándares Curriculares para la Educación Básica en México, lo cual se dio paralelamente con las propuestas enfocadas en el desempeño docente y la gestión educativa. En este proceso, intervinieron el financiamiento de la Fundación Empresarios por la Educación Básica A.C. (ExEb), así como la actividad investigativa de instituciones de carácter público y privado, como el Centro de Estudios Educativos A.C. (CEE), la Universidad Pedagógica Nacional

²⁶⁸ RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la Prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 64, 2015, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

²⁶⁹ RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la Prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 64, 2015, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

(UPN), la Consultora Heurística Educativa y la organización Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa (SIEME).²⁷⁰

Las relación bilateral SEP-SNTE continuó con acuerdos cuyos temas centrales se orientaron hacia los objetivos de la profesionalización educativa a través de procesos evaluatorios, que fueron mencionados en *el Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. El 31 de mayo de 2011, ambos actores institucionales firmaron el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, que estableció la obligatoriedad del cumplimiento de los procesos evaluatorios para los profesores en el contexto del Programa Nacional de Carrera Magisterial,²⁷¹ el Apoyo Técnico Pedagógico²⁷² y el Programa de Estímulos a la Calidad Docente²⁷³, todo ello, en el entendido de una futura instrumentación para las instancias educativas en razón de aplicar estos criterios y concretar los objetivos vinculados con la educación de calidad.²⁷⁴

²⁷⁰ RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la Prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 64, 2015, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

²⁷¹ Se definió como un sistema de estímulos al profesorado de educación básica bajo el argumento de elevar la calidad de la educación, esto, por medio de prácticas de evaluación, formación docente y reconocimiento de las evidencias de desempeño laboral. SEP; SNTE, p. 3, “Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales”, México, 2011, en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf.

²⁷² En este caso, el término está orientado hacia las actividades que implican la apropiación y desarrollo de conocimientos tecnológicos relacionados con el quehacer dentro del aula en torno a los saberes educativos de distinto tipo (artes, lenguas extranjeras, educación física, etc.). SEP; SNTE, p. 3, “Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales”, México, 2011, en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf.

²⁷³ De manera similar al Programa de Carrera Magisterial, se pretendió asociar el desempeño docente con los estímulos económicos en su labor profesional. De este modo, se planteó como una iniciativa que reconoció “[...] la labor de aquellos maestros de educación especial, preescolar, primaria y secundaria de todo el país que están logrando que sus alumnos obtengan mejores resultados en su desempeño escolar. El objetivo es incentivar las prácticas docentes que contribuyan a mejorar la calidad de la educación, en beneficio directo de los niños, las niñas y los adolescentes de México”. SEP, México, 2011, en <http://www.programaestimulos.sep.gob.mx>.

²⁷⁴ SEP; SNTE, pp. 1-5, “Acuerdo para la Evaluación Universal Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica”, México, 2011, en <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/Normativa/Documents/EDUCATIVO/acuerdos/52%20Acuerdo%20para%20la%20evaluación%20universal%20de%20docentes%20y%20directivos%20en%20servicio%20de%20educación%20básica.pdf>.

En el documento oficial, se menciona la colaboración continua desde el Gobierno Federal, en específico de la SEP y la SEB, hacia el Sindicato liderado por Gordillo Morales, quien, en conjunto con Alonso Lujambio, sucesor de Vázquez Mota, suscribió el Acuerdo siguiendo el eslogan “Evaluar para mejorar”.²⁷⁵

Es preciso mencionar que la oposición de grupos docentes y la dirección partidista del SNTE ante las campañas federales de 2012 propiciaron debate sobre la aplicación *universal* de las pruebas evaluatorias derivadas de la firma mencionada. Estas apreciaciones se atribuyeron a los alumnos y profesores mediante la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y los instrumentos de estandarización para la formación-evaluación docente determinados por la SEP, respectivamente.²⁷⁶

Por todo lo anterior, a continuación centraremos la atención en describir de qué manera se llevaron a cabo los acuerdos convenidos entre el Ejecutivo Federal, el SNTE y la SEP con respecto al desarrollo de la política educativa de nivel primaria en paralelo con el eje central de la narrativa de la educación de calidad. En este tenor, abordaremos los temas de la Alianza por la Calidad de la Educación, los procesos de profesionalización magisterial y el gasto educativo frente a las necesidades escolares.

2.2.1 La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)

Los antecedentes de negociación entre el Ejecutivo Federal, la SEP y el Sindicato, durante los primeros años de la administración 2006-2012, dieron un sentido de vinculación institucional en torno a la construcción de la política educativa del nivel básico. Es decir, este mecanismo político-gremial tuvo muestras de su trabajo a través de nombramientos y apariciones de convenios sobre la educación de calidad. Sin embargo, cabe señalar el

²⁷⁵ SEP; SNTE, pp. 1-7, “Acuerdo para la Evaluación Universal Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica”, México, 2011, en <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/Normativa/Documents/EDUCATIVO/acuerdos/52%20Acuerdo%20para%20la%20evaluación%20universal%20de%20docentes%20y%20directivos%20en%20servicio%20de%20educación%20básica.pdf>.

²⁷⁶ RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 64, 2015, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

esfuerzo de corresponsabilidad institucional derivado de los compromisos de las instancias educativas y políticas competentes.

La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) fue un acuerdo de responsabilidad interdependiente que se propuso para materializar algunos de los criterios discursivos integrados en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. El convenio se firmó el 15 de mayo de 2008 en Palacio Nacional bajo la autorización de Felipe Calderón, Josefina Vázquez Mota y Elba E. Gordillo, en el cual se propuso una reconfiguración del sistema de educación básica para los centros escolares, los profesores, los alumnos, las evaluaciones y una reforma curricular.²⁷⁷

El presidente Felipe Calderón y la dirigente Elba Esther Gordillo durante la presentación de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) en Palacio Nacional. Jueves 15 de mayo de 2008.

Foto: *La Jornada*.



²⁷⁷ AMADOR, JUAN, pp. 14-15, “La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros”, México, agosto 2009, en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewilm9WlgqLuAhXII60KHWDJCTkQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F220304%2F562858%2Ffile%2F>.

La firma expuso una serie de objetivos cuyo cumplimiento se pensó como periodo máximo para el cierre del gobierno sexenal. Primeramente, se manifestó que “[...] la Alianza para la Calidad de la Educación es la herramienta adecuada para construir el sistema educativo moderno, equitativo y eficiente que demanda el país”.²⁷⁸ En tal perspectiva, se planteó la necesidad de intervención por parte de actores e instituciones adicionales al SNTE y la SEP, de modo que se solicitó el accionar de la Cámara de Diputados y los gobernadores,²⁷⁹ los padres de familia, las instancias educativas estatales, las empresas y los académicos, y los propios estudiantes.²⁸⁰

En seguimiento al objetivo central del Acuerdo, fueron añadidas otras metas con la propuesta de agrupar la corresponsabilidad institucional y dar forma a un nuevo esquema de conducción política para el ejercicio de actividades educativas con respaldo del Gobierno Federal y el aval público de la SEP. Estas proyecciones sostuvieron una mejora en cuanto que la Alianza sería ejecutada

[...] para superar los rezagos tecnológicos y de infraestructura en los centros escolares de educación básica; mejorar la capacitación y profesionalización de los docentes; supervisar la alimentación, salud y seguridad de los alumnos en las escuelas; dar seguimiento a los procesos de aprendizaje y contar con mecanismos permanentes de evaluación.²⁸¹

²⁷⁸ AMADOR, JUAN, p. 14, “La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros”, México, agosto 2009, en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilm9WlqLuAhXII60KHWDJCTkQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F220304%2F562858%2Ffile%2F>.

²⁷⁹ Similarmente al sexenio de Fox Quesada, durante la administración de Calderón prevaleció la mayoría de oposición partidaria en la Cámara Baja, así como en las gubernaturas (25 de 32) –en su mayoría priístias–. MEYER, Lorenzo, “Felipe Calderón o el infortunio de una transición”, *Foro Internacional*, 1, 2015, pp. 16-44, en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2261>.

²⁸⁰ VÁZQUEZ, Gabriela, “La calidad de la educación. Reformas educativas y control social en América Latina”, *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 60, 2015, pp. 93-124, en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64039200004>.

²⁸¹ AMADOR, JUAN, p. 15, “La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros”, México, agosto 2009, en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilm9WlqLuAhXII60KHWDJCTkQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F220304%2F562858%2Ffile%2F>.

Como se observa en la cita anterior, la constitución axial de esta firma incorporó la postura discursiva inicial de dicho gobierno para dar representación a los intereses políticos que, conjuntamente con la incidencia de Gordillo Morales, coincidieran con la semántica aludida en esta investigación.²⁸²

Por parte de la indagatoria del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados,²⁸³ se agregó que algunos de los motivos de la implementación del convenio se expusieron con base en un conjunto de argumentos de corte estadístico del sistema educativo escolarizado. Dichos indicadores y cifras correspondieron a los conceptos de cobertura, nivel de escolaridad, matrícula de profesores y alumnos, número de escuelas y los resultados de la aplicación de la prueba ENLACE.

En este contexto, las cifras oficiales del ciclo escolar 2006-2007 del sistema educativo nacional arrojaron que el nivel básico contuvo la mayor población estudiantil con 25.5 millones, es decir, 76.5% del universo del sistema. La primaria despuntó en dicho rubro con 57.4% de alumnos. La atención docente del básico se dio a través de un millón 144 mil 93 profesores, mientras que 564 mil 822 focalizados para las 98 mil 225 primarias registradas a nivel nacional.²⁸⁴

²⁸² Para mayor información sobre el esquema oficial de los ejes, los objetivos y los procesos de la Alianza, favor de consultar las páginas 15 y 16 del siguiente documento digital: AMADOR, JUAN, p. 14, “La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros”, México, agosto 2009, en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilm9WlqgLuAhXII60KHWDJCTkQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F220304%2F562858%2Ffile%2F>.

²⁸³ En el documento se realiza la siguiente aclaración: “Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor”. AMADOR, JUAN, p. 14, “La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros”, México, agosto 2009, en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilm9WlqgLuAhXII60KHWDJCTkQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F220304%2F562858%2Ffile%2F>.

²⁸⁴ SEP, pp. 31-32, “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2007-2008”, México, octubre de 2008, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/731/principales_cifras_2007_2008.pdf.

Ya hacia el último año de la administración federal encabezada por Felipe Calderón, el ciclo 2011-2012, se proyectó que la educación básica integró a 25 millones 782 mil 388 alumnos, de los cuales 14 millones 909 mil 419 correspondieron al sector primaria, que fue atendido por 573 mil 849 maestros en 99 mil 378 centros escolares.²⁸⁵ De manera oficial, la información emitida por el Gobierno Federal argumentó que el objetivo central de la ACE fue

[...] propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional. Es imperativo hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad, fundamento de una vida de oportunidades, desarrollo integral y dignidad para todos los mexicanos.²⁸⁶

En seguimiento a este documento, el arranque de la Alianza se pensó para poner de manifiesto el probable ejercicio del federalismo educativo por medio de la intervención de diferentes instancias de tipo educativa, social y empresarial con la finalidad de lograr la concreción de las metas y los supuestos establecidos. Adicionalmente, la modernización de los planteles escolares fue una mirada incorporada, con lo cual las características de las habilidades digitales se tomaron como otro de los temas de interés para la política federal en materia educativa.²⁸⁷

2.2.1.1 Resistencia magisterial ante la ACE

Algunas de las tendencias discursivas de los conceptos de la semántica política propuesta en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* –acerca de la educación de calidad– se agregaron a esta Alianza. Como primer elemento, el Gobierno Federal sugirió la

²⁸⁵ SEP, pp. 31-33, “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012”, México, noviembre de 2012, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2011_2012.pdf.

²⁸⁶ SEP; SHCP, SEDESOL, SALUD, p. 5, “Alianza por la calidad de la educación”, México, 2008, en http://www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/pdf/educacion/9_ALIANZAPORLACALIDADDELAEDUCACION/9_ALIANZAPORLACALIDADDELAEDUCACION.pdf.

²⁸⁷ SEP; SHCP, SEDESOL, SALUD, p. 5, “Alianza por la calidad de la educación”, México, 2008, en http://www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/pdf/educacion/9_ALIANZAPORLACALIDADDELAEDUCACION/9_ALIANZAPORLACALIDADDELAEDUCACION.pdf.

modernización de los centros escolares (infraestructura y equipamiento, TIC, y gestión y participación social); enseguida, la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas (ingreso y promoción, profesionalización, e incentivos y estímulos); adicionalmente a la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo (reforma curricular), así como los procesos evaluatorios denominados *evaluar para mejorar*.²⁸⁸

Cada uno de estos ejes tuvo los criterios *acuerdo, consecuencias del acuerdo y distribución de acciones en el tiempo*, en los cuales se establecieron los mecanismos pertinentes para cumplir su cometido a nivel educativo, interinstitucional y de política pública federal. Siguiendo esta mirada, la puesta en marcha de la denominada profesionalización magisterial fue uno de los principales obstáculos que enfrentó la ACE. En tal sentido, se generó disidencia ante la firma del convenio con el objetivo de evitar una imposición bilateral por parte de la SEP y el SNTE. En tal contexto, intervinieron “[...] actores sociales, organizaciones sindicales y políticas, comunidades académicas y estudiantiles, intelectuales y analistas, autoridades educativas, colectividades de padres de familia y, especialmente, al magisterio mexicano”.²⁸⁹

La resistencia ante la implementación de esta firma convocó a distintos grupos de corte político, académico y magisterial. Su presencia se comparó con el malestar suscitado por la reforma constitucional a la Ley General de Educación (13 de julio de 1993) durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari. Aunado al escrutinio público por haber sido un convenio sin la intervención del Legislativo y/o la comunidad educativa, la inconformidad se mantuvo centrada en desarticular el supuesto *modernizador* a través de las formas de negociación ejercidas por la presidenta del Sindicato frente a los proyectos federales en cuestión, prácticas que caracterizaron al *status quo* de ese gremio a partir de la década de

²⁸⁸ SEP; SHCP, SEDESOL, SALUD, pp. 8-24, “Alianza por la calidad de la educación”, México, 2008, en http://www.alianzaacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/pdf/educacion/9_ALIANZAPORLACALIDADDELAEDUCACION/9_ALIANZAPORLACALIDADDELAEDUCACION.pdf.

²⁸⁹ NAVARRO, César, “La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal”, *El Cotidiano*, 154, 2009, pp. 25-37, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512736004.pdf>.

1980, y reforzado durante 1992 con la formalización del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB).²⁹⁰

A continuación, se presentan algunos ejemplos del material de difusión pública emitidos bajo el tema central del rechazo a la ACE. En orden de aparición, se trata de dos notas de los diarios *La Jornada*²⁹¹ y *El Universal*²⁹², el titular de una nota del portal *Wradio.com.mx*²⁹³ y la cubierta del libro *El magisterio poblano ante la Alianza por la Calidad de la Educación*²⁹⁴ (2015).



usted está aquí: miércoles 31 de diciembre de 2008 → sociedad y justicia → habrá movilizaciones contra la alianza educativa: cnte

• El 30 de enero, megamarcha en el Distrito Federal

Habrá movilizaciones contra la alianza educativa: CNTE

Laura Poy Solano

Maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) anunciaron que a partir de enero reactivarán las acciones de protesta contra la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), que en 2008 convocó a miles de maestros de por lo menos 14 estados del país a salir a las calles en "repudio a una reforma que pretende imponer a cualquier costo las leyes del mercado en el sistema de enseñanza nacional".

José González Figueroa y José Manuel Cisneros, integrantes de la CNTE, destacaron que en los primeros días de enero se llamará a asambleas delegacionales, regionales y seccionales, con el fin de "preparar un nuevo plan de acción contra la ACE. El primer objetivo es participar en la megamarcha convocada por las organizaciones sociales que integran Diálogo Nacional, prevista para el 30 de enero en la capital del país".

Informaron que tras las movilizaciones, bloqueos carreteros, toma de instalaciones públicas y sindicales en Puebla, Querétaro, Zacatecas, Veracruz, Distrito Federal, Baja California Sur, Guanajuato, Michoacán y Oaxaca, así como el paro de labores en Morelos, Guerrero, Campeche y Quintana Roo, efectuados tras la firma del acuerdo en mayo pasado, "vamos por una nueva estrategia de lucha en la que participen los miles de profesores que en todo el país están convencidos de que la ACE es la forma más rápida de acabar con lo que queda de nuestro sistema educativo nacional".

Al respecto, Hugo Aboites, catedrático de la Universidad Autónoma Metropolitana plantel Xochimilco, destacó que las protestas contra la ACE están entre las movilizaciones magisteriales "más importantes de años recientes, no sólo de 2008, porque lograron cohesionar al magisterio bajo dos premisas básicas: defensa del normalismo y rechazo al modelo pedagógico basado en competencias".

Con la ACE, destacó, el magisterio "percibió claramente que todo el esquema de reformas en realidad se trataba de que ser maestro ya no sería asunto de Estado, sino de mercado. Con el acuerdo cambia la forma de ser maestros, así como el qué y cómo se enseña en el aula, bajo un modelo totalmente neoliberal".

Luego de la firma del convenio, el pasado 15 de mayo, en un acto encabezado por Elba Esther Gordillo Morales, líder del gremio magisterial, y el presidente Felipe Calderón Hinojosa, miles de profesores se sumaron a movilizaciones y marchas que culminaron en paros de labores de 24, 48 y 72 horas en por lo menos 14 estados, mientras en Morelos cerca de 25 mil docentes estallaron en agosto pasado un paro de actividades que se prolongó más de dos meses.

²⁹⁰ NAVARRO, César, "La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal", *El Cotidiano*, 154, 2009, pp. 25-37, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512736004.pdf>.

²⁹¹ POY, Laura, "Habrá movilizaciones contra reforma educativa: CNTE", 2008, en <https://www.jornada.com.mx/2008/12/31/index.php?section=sociedad&article=030n1soc>.

²⁹² ÁVILA, Édgar, "Critican investigadores veracruzanos Alianza por la educación", 2008, en <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/552956.html>.

²⁹³ Para consultar el texto en su formato digital, favor de consultar el siguiente enlace *online*: https://wradio.com.mx/radio/2008/09/21/nacional/1222031400_675054.html.

²⁹⁴ El libro puede consultarse y descargarse a través del siguiente *link*: <https://libros.analectica.org/libro/el-magisterio-poblano-ante-la-alianza-por-la-calidad-de-la-educacion/>.

Critican investigadores veracruzanos Alianza por la Educación

Édgar Ávila Pérez/Corresponsal | El Universal

12:19 Xalapa, Veracruz | Miércoles 05 de noviembre de 2008

[Tweet](#)

Señalan que las reformas educativas no pueden apoyarse sólo en acuerdos cupulares, sino que necesitan un acuerdo entre los actores que participan en la educación, como padres de familia o expertos

Integrantes del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, criticaron la Alianza por la Calidad de la Educación que el gobierno federal signó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por considerar que la mejora de la calidad educativa no puede apoyarse sólo en el acuerdo cupular.

En un documento signado por decenas de investigadores, muchos de ellos de la Universidad Veracruzana, manifestaron su preocupación por la llamada Alianza por la Calidad de la Educación, pues –denunciaron– la Secretaría de Educación Pública sigue abdicando a favor del SNTE sus responsabilidades para normar y conducir la educación nacional.



El Acuerdo por la Calidad en la Educación fue firmado por Elba Esther Gordillo, líder del SNTE, y Fidel Herrera, gobernador de Veracruz, el 21 de julio del presente año. (Foto: Archivo EL UNIVERSAL)

Notas Relacionadas:

- › [Marchan en Morelos contra Alianza por la Calidad de la Educación](#) 2008-11-03
- › [Maestros integran](#) 2008-11-03
- › [Cabildean regreso a clases este lunes](#) 2008-11-02

Alianza por la Calidad de la Educación es política depredadora del PAN-Gordillo: PRD

El pleno del XI Congreso Nacional del PRD aprobó un resolutivo en el que se rechaza la Alianza por la Calidad de la Educación, y se propone celebrar una Conferencia Nacional Educativa



W Radio | 21/09/2008 - 16:15 CDT

PUBLICADO



Desde el ámbito académico, destacaron por su oposición a la ACE el Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. (COMIE). Lo anterior, mediante la convergencia de las líneas de trabajo vertidas durante la Segunda Reunión Nacional Académica Socios de COMIE, realizada en Cuernavaca, Morelos, entre el 23 y 25 de octubre del año de la firma interinstitucional.²⁹⁵ De forma que en su instrumento de divulgación, la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (RMIE), se manifestaron algunas de las posturas académicas de disidencia, como se observan en los trabajos de Carlos M. Izquierdo y Rolando Magaña, y Rosario Rogel.²⁹⁶

En sus argumentos, la comunidad COMIE manifestó su resistencia frente a la ACE, específicamente en lo tocante al fenómeno de asignación de plazas docentes en la educación básica, así como lo referente a los procesos evaluatorios para alumnos y profesores mediante pruebas estandarizadas:

La mejora de la calidad de la educación no puede apoyarse sólo en el acuerdo cupular entre la SEP y el SNTE, sino que requiere del concurso de otros actores involucrados en la educación, la venta y herencia de plazas, amparadas en normas caducas y prácticas viciadas han causado enormes daños a la educación del país (sic) [...] además, en ningún caso estos concursos pueden limitarse a pruebas de lápiz y papel, y menos aún cuando las pruebas no parecen haber sido producto de un diseño técnico cuidadoso. Por otro lado, la prueba Enlace presenta problemas que le restan validez y confiabilidad. Las evaluaciones necesitan construirse con rigor y considerar la diversidad lingüística, social y cultural de la sociedad mexicana [...].²⁹⁷

Paralelamente a los socios del COMIE, colegas universitarios se agregaron a la disconformidad social y educativa por la ACE. En ese arco temporal, Sylvia Ortega, exrectora de la UPN, añadió que este acuerdo hizo frente al proceso de transformación educativa bajo la exclusión de la diversidad de los escenarios sociales del país, esto, sobre los contextos del profesorado y los alumnos. Asimismo, representantes del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV) y

²⁹⁵ GARCÍA, *Réquiem por la escuela pública: Alianza por la Calidad de la Educación*, p. 123.

²⁹⁶ Archivo RMIE-COMIE, “Vo. 13, Investigación”, México, octubre-diciembre 2008, en <https://www.comie.org.mx/revista/v2018/rmie/index.php/nrmie/issue/view/40>.

²⁹⁷ GARCÍA, *Réquiem por la escuela pública: Alianza por la Calidad de la Educación*, p. 122.

el INEE –cuyo decreto de creación se debatió durante el gobierno de Fox Quesada– compartieron el sentido opositor, asegurando que la negociación de la Alianza le confirió al SNTE facultades inherentes de la SEP.²⁹⁸

En adición con lo anterior, se sostuvo que en la ejecución del acuerdo “[...] se encuentran la desvalorización del magisterio, el atropello y escamoteo de sus derechos humanos más elementales”.²⁹⁹ También se consideró el abordaje de la propuesta del Ejecutivo con respecto a la regulación de los salarios del profesorado mediante procesos evaluatorios, lo cual, desde la visión de Felipe Martínez Rizo, director del INEE (2002-2019), significó una idea injustificada la asignación de mayor o menor retribución a raíz de evaluaciones y resultados constantes.³⁰⁰

La ACE representó un acto más de las características de vinculación institucional entre el Gobierno Federal y el SNTE. Dicho acuerdo, celebrado en el contexto de una continuación partidista y bajo el respaldo de organizaciones de carácter privado, “[...] logró aplicar la misma estrategia de negociación utilizada con administraciones anteriores: respaldo a las políticas y proyectos educativos impulsados por el gobierno en turno, a cambio de concesiones y cuotas de poder dentro del sistema educativo y la preservación de su control sobre el sindicato magisterial”.³⁰¹

El magisterio expresó desacuerdo hacia la configuración de la ACE, de modo que se visibilizaron, paralelamente, las características de negociación del llamado cogobierno y algunas de las demandas de los docentes de educación básica. Esta coyuntura permite identificar participación y apoyo magisterial desde sectores educativos no insertos en la lógica sindical.

²⁹⁸ GARCÍA, *Réquiem por la escuela pública: Alianza por la Calidad de la Educación*, pp. 123-124.

²⁹⁹ GARCÍA, *Réquiem por la escuela pública: Alianza por la Calidad de la Educación*, p. 124.

³⁰⁰ GARCÍA, *Réquiem por la escuela pública: Alianza por la Calidad de la Educación*, p. 124.

³⁰¹ NAVARRO, César, “La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal”, *El Cotidiano*, 154, 2009, pp. 25-37, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512736004.pdf>.

2.4 Antecedentes y estrategias para la *profesionalización magisterial* en el marco de las transiciones democráticas

El fenómeno de la transición democrática en México no fue un caso aislado con respecto a la conducción gubernamental en algunos países de Latinoamérica. De manera simultánea, durante el último cuarto del siglo XX y la primera década del XXI, Argentina, Brasil y Chile testificaron nuevas formas de organización política y social con respecto al concepto de democracia.³⁰² Se trata de cuatro Estados federales que se han posicionado en la región latinoamericana como los más representativos, ello, gracias a sus condiciones demográficas, económicas y políticas. Durante el arco temporal referido, adecuaron y reconfiguraron sus modelos escolares por medio de una serie de reformas aplicadas a los Sistemas Educativos Nacionales (SEN, por sus formas plural o singular) para el desarrollo de la denominada calidad educativa.³⁰³

México y sus tres vecinos continentales incorporaron algunas características relacionadas con el Estado Liberal Democrático³⁰⁴, cuyo énfasis político se encuentra en la legitimidad democrática mediante la corresponsabilidad institucional, en la que se busca la participación ciudadana, la competencia mercantil y el desgaste del corporativismo³⁰⁵ como

³⁰² TREJO, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, p. 21.

³⁰³ TREJO, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, p. 21.

³⁰⁴ Este modelo “Se caracteriza por la consolidación de la democracia; mercados comunicacionales y mercados políticos libres y competitivos; una cultura ciudadana centrada en la vigencia de la ley como condición para el bienestar individual y público; normalidad en la alternancia del poder; legitimidad sustentada en los valores democráticos: participación; diálogo; libertad con responsabilidad; pluralidad; inclusión; tolerancia y legalidad”. TREJO, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, p. 22.

³⁰⁵ Cabe apuntar que en la presente investigación se ha considerado la perspectiva de Jorge Audelo, quien señala el carácter polisémico del concepto, persistiendo, para América Latina, una mayor actividad académica entre 1970 y 1980. En ese contexto, vale precisar una definición orientada al fenómeno de interés para este trabajo; de lo anterior, referimos a Schmitter (1979) aunado a la propuesta de Offe (1988), respectivamente: “Sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos”; “[...] los esquemas corporativistas constituyen potenciales sociopolíticos de regulación que en ningún caso están previstos en el Estado democrático constitucional: se trata de formas que mantienen una existencia no oficial, meramente fáctica, entre la asociación y la agrupación de intereses, por un lado, y el gobierno, la administración, las instituciones públicas de obligada participación, las

un modo de conducción gubernamental. En consecuencia, el campo educativo captó la atención en sus agendas estatales con el objetivo de poner en marcha un modelo escolar bajo la integración de las tendencias político-económicas del fenómeno de la globalización y la transición democrática.³⁰⁶

Como parte de esta nueva apertura educacional desde la función política de corresponsabilidad, los Sistemas Educativos de los cuatro países visibilizaron la ejecución de diversas reformas escolares del nivel básico, orientadas a los retos económicos y sociales que se dictaron por parte de organismos internacionales y que se materializaron a través de procesos evaluatorios y seguimiento del profesorado. Como el caso de México en cuanto a la aplicación de las pruebas PISA y el sistema de promoción nombrado Programa Nacional de Carrera Magisterial, respectivamente.³⁰⁷ En tal contexto, se ha cuestionado la intervención de los docentes en dicho fenómeno político-educativo, puesto que, en sintonía con su interacción en el clima escolar, destaca su objetualización como decodificadores de los criterios normativos que se exigen para su formación y profesionalización. Esto, en virtud de los condicionamientos que, una vez cumplidos, les permiten ser actores legítimos ante los mecanismos institucionales del SEN al que se integran y trabajan bajo un conjunto de políticas constantes en torno a su desarrollo y permanencia.³⁰⁸

La participación directa del profesorado en los resultados de la política educativa nacional es uno de los temas centrales en torno al proceso de estructuración y aplicación de las reformas educativas, cuyo carácter interinstitucional demanda la atención hacia otros sectores de la sociedad donde la incidencia docente se vincula con los mecanismos operacionales, administrativos y pedagógicos:

instituciones de la competencia entre partidos y del parlamentarismo, por el otro, en la medida en que no coinciden por su estructura con ninguna de estas figuras, aunque por su función compitan desde luego, de cierta manera, con estos conocidos elementos estructurales del orden político social". LÓPEZ Y CIENFUEGOS, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, pp. 4-5.

³⁰⁶ TREJO, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, pp. 22-23.

³⁰⁷ TREJO, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, pp. 22-23.

³⁰⁸ TREJO, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, p. 23.

[...] son macro-políticas que abarcan a un tiempo aspectos filosóficos, pedagógicos, didácticos, organizacionales, económicos y, desde luego, sociales y políticos que imponen cargas extraordinarias a todos los actores de la educación y el SEN [...] La mayor responsabilidad parece recaer en los docentes como representantes directos del SEN frente a los ciudadanos y los estudiantes en la operación, comunicación y argumentación de las RE [Reformas Educativas]; como trabajadores sujetos a cargas extraordinarias en su actualización dada la multiplicación de programas, enfoques y tecnologías que deben conocer, aplicar y evaluar porque se promueve la fantasía de que la incorporación de estudiantes provenientes de los sectores económica y socialmente más rezagados –con un capital cultural mínimo para transitar con éxito el proceso de escolarización– puede y debe ser superada solamente por la actuación del maestro.³⁰⁹

En seguimiento con la cita anterior, las narrativas acerca de la educación de calidad guardan relación con el desarrollo docente, ya sea a nivel pedagógico y/o laboral. Por ello, para la presente investigación resulta pertinente describir la percepción generada alrededor del profesor en cuanto a la configuración y ejecución de políticas educativas.

Para las naciones latinoamericanas mencionadas, el nivel primaria es un sector que ha permitido observar particularmente algunos indicadores de trabajo docente en el aula. Resulta específica en esta región la carga laboral de 4 a 4.5 horas diarias, que son ejercidas durante los 180-200 días marcados en el calendario educativo emitido por los organismos oficiales de cada Estado. En México, el titular de la SEP, a través del Diario Oficial de la Federación (DOF), signa el decreto por el cual se establecen las atribuciones exclusivas de los periodos lectivos³¹⁰ de educación básica pública y privada³¹¹ (preescolar, primaria, secundaria).³¹²

³⁰⁹ TREJO, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, p. 23.

³¹⁰ En este caso, el término alude a las horas determinadas para la impartición de clases durante los ciclos establecidos por las SEP. Para el nivel básico del SEN, los periodos lectivos comprenden la jornada diaria y las horas nuales mínimas, repartidas entre preescolar (3 y 600), primaria (4.5 y 900) y secundaria (7 y 1400), respectivamente. SEP, México, 2020, en <https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/index-mapa-lectivo.html>.

³¹¹ Aquellas instituciones incorporadas al Sistema Educativo Nacional. DOF, “Acuerdo número 15/08/20 por el que se establecen los calendarios escolares para el ciclo lectivo 2020-2021, aplicables en toda la República para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, México”, agosto 2020, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598272&fecha=13/08/2020.

³¹² TREJO, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática:*

A continuación, abordaremos el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, uno de los programas que evidenciaron la narrativa de profesionalización magisterial durante la administración federal 2006-2012. Sin embargo, contextualizaremos algunas de las vías previas que desarrollaron, en la misma sintonía, procesos evaluatorios en el marco de una política para la calidad de la educación. En este eje discursivo, aludiremos brevemente al Programa de Carrera Magisterial (PCM), la prueba ENLACE y el Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP).

2.4.1 El Programa de Carrera Magisterial, la Prueba ENLACE y el PRONAP

Primeramente, cabe mencionar que el PCM se insertó en la firma del ANMEB (1992), el cual, de acuerdo con el propio convenio, otorgaría beneficios (estímulos económicos) a los docentes de educación básica cuyos resultados –posteriores a su respectiva evaluación– fueran considerados altos en comparación con sus compañeros profesionistas del área. En este programa, el profesor se captó como el principal instrumento de auxilio para los alumnos. Es decir, el responsable directo de las motivaciones, pero, también de los bajos indicadores en sus evaluaciones.³¹³

La ejecución de la propuesta planteó tres directrices para la evaluación de los profesores. El primero de ellos se denominó *docentes frente a grupo*, enseguida de *maestros en funciones directivas o de supervisión*, y *profesores en actividades técnico-pedagógicas*.³¹⁴ Éstas se integraron en función de uno de los tres objetivos generales del programa: “Coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional, mediante el fortalecimiento de la profesionalización de los participantes al impulsar la actualización e innovación de la práctica docente”.³¹⁵

Argentina, Brasil, Chile y México, p. 97.

³¹³ SÁNCHEZ, *El impacto del Programa de Carrera Magisterial en el desempeño docente en la Alianza por la Calidad Educativa*, p. 78.

³¹⁴ SEP; SNTE, p. 29, “Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos generales”, México, 2011, en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf.

³¹⁵ SEP; SNTE, p. 7, “Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos generales”, México, 2011, en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf.

El programa agrupó una serie de factores para diagnosticar los resultados de los docentes frente a los procesos de evaluación. Destacó por su mayor asignación de puntaje la primer directriz mencionada, en la cual se posicionó al profesor como el responsable directo de los indicadores de los alumnos, todo ello, bajo un seguimiento institucional hacia los criterios de aprovechamiento escolar, formación continua, actividades cocurriculares, preparación profesional, antigüedad, gestión escolar y apoyo educativo.³¹⁶

Como segunda referencia, consideramos la aplicación del examen ENLACE, que si bien no fue un instrumento de diagnóstico aplicado directamente hacia los docentes, propició espacios de estigmatización sobre el trabajo del magisterio de la educación básica. La meta de cobertura de la prueba se planteó para diagnosticar, entre 2006 y 2010, a 16 millones 77 mil 963 alumnos, sin embargo, se registró un seguimiento para 14 millones 481 mil 55 estudiantes.³¹⁷

En el contexto de ENLACE, algunos grupos magisteriales manifestaron su inconformidad frente al mecanismo de proyección de la evaluación, puesto que los resultados derivados de ésta debían hacerse públicos en sus niveles estatal y federal. La disidencia se marcó en los estados de Michoacán y Oaxaca, donde agremiados del SNTE pugnaron por frenar la aplicación de ENLACE, de modo que se diagnosticó al 50% y 14% de los centros escolares considerados en ambas entidades, respectivamente.³¹⁸

Adicionalmente, integrantes de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), argumentaron que la prueba ENLACE se trataba de un instrumento persecutorio hacia el profesorado, cuyo “[...] propósito era debilitar la imagen de la escuela

³¹⁶ SEP; SNTE, p. 29, “Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos generales”, México, 2011, en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf.

³¹⁷ ECHENIQUE, Leticia; MUÑOZ, Armando, “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, 35, 2013, pp. 77-92, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67626913010.pdf>.

³¹⁸ ECHENIQUE, Leticia; MUÑOZ, Armando, “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, 35, 2013, pp. 77-92, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67626913010.pdf>.

pública y del magisterio en su conjunto”.³¹⁹ Partiendo de los resultados de esta prueba, en conjunto con los de EXCALE y PISA, no se promovió algún cambio en la política educativa en turno.³²⁰

Otro de los antecedentes cuyo eje de acción se estableció para desarrollar el concepto de la profesionalización magisterial fue el Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP). La iniciativa se integró en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* durante el gobierno federal encabezado por Vicente Fox.³²¹ Su objetivo central contempló

alcanzar la justicia educativa, garantizar la equidad, la calidad en el proceso y logros educativos; así como la reforma de la gestión institucional, específicamente en la línea referida a la formación inicial, continua y al desarrollo profesional de los maestros de educación básica para que responda adecuadamente a los fines que se persiguen en la educación.³²²

En este contexto, es pertinente mencionar que el PRONAP fue el antecedente directo del programa del que nos ocuparemos en las líneas siguientes, el cual, durante la administración 2006-2012, concentró sus esfuerzos en materializar la semántica discursiva de la profesionalización magisterial.

2.4.2 El proceso de formación continua y la profesionalización magisterial

A fines de 2008, emergió el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (PSNFCSP). El 31 de diciembre de ese año, se emitieron las Reglas de Operación de la iniciativa a través de un

³¹⁹ ECHENIQUE, Leticia; MUÑOZ, Armando, “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, 35, 2013, pp. 77-92, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67626913010.pdf>.

³²⁰ ECHENIQUE, Leticia; MUÑOZ, Armando, “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, 35, 2013, pp. 77-92, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67626913010.pdf>.

³²¹ Se considera que fue un seguimiento del Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM, 1992). OEI, p. 7, “Evaluación externa del Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros en Servicio”, México, septiembre 2006, en http://www.oei.es/quipu/mexico/EvaluacionProNAP_informe_parcial.pdf.

³²² OEI, p. 4, “Evaluación externa del Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros en Servicio”, México, septiembre 2006, en http://www.oei.es/quipu/mexico/EvaluacionProNAP_informe_parcial.pdf.

decreto oficial en el DOF, firmado por el subsecretario de educación pública y determinados representantes de cada entidad federativa (el gobernador y los secretarios de gobierno, finanzas, educación y educación básica).³²³

Su publicación contempló los antecedentes del programa, así como sus objetivos, lineamientos generales y específicos, mecánica de operación, informes programático-presupuestarios, evaluación, y seguimiento, control y auditoría.³²⁴ Partiendo de lo anterior, en las siguientes líneas describiremos cuál fue el objetivo principal de esta iniciativa y qué características presentó en relación con el concepto de profesionalización magisterial.

Uno de los motivos para la implementación del SNFCSP fue la escasa articulación institucional para dar respuesta a los mecanismos de formación docente, entendidos como aquellos que permitieran comprobar la calidad del profesorado en razón de su participación directa con el centro escolar y los alumnos. En seguimiento, la SEP planteó que dicho programa serviría para

Contribuir a elevar el logro educativo de los alumnos de educación básica, generando las condiciones normativas, financieras, tecnológicas y de gestión para impulsar la formación continua y la profesionalización de los maestros y autoridades de educación básica, garantizando su acceso a programas y servicios educativos de calidad, pertinencia, relevancia y equidad.³²⁵

Este objetivo general se incluyó en las Reglas de Operación publicadas el 31 de diciembre de 2008. En conjunto con esta propuesta base, se añadieron objetivos específicos en los que se destaca la relación temática con la denominada profesionalización magisterial, la interinstitucionalización con centros educativos y los procesos de evaluación continua para

³²³ DOF, Tomo 663, p. 696, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³²⁴ DOF, Tomo 663, p. 679, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³²⁵ DOF, Tomo 663, p. 661, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

el cuerpo docente, todo ello, aglutinado para responder ante las tendencias de la educación de calidad.³²⁶

Las características de la iniciativa se categorizaron de acuerdo con a) la responsabilidad institucional de la SEP en materia operativa, es decir, la puesta en marcha del programa; y, b) con base en los aspectos de seguimiento para los profesores, que se tradujo en los servicios que recibirían a través de un conjunto de actividades en las que su rol rebasaría la atención al alumnado, puesto que atenderían asuntos administrativos y evaluatorios. Adicionalmente, se planteó la participación de una Contraloría Social para el SNFCSP, cuya función principal sería introducir al grupo de profesores de educación básica al programa, de modo que constituiría la base de orientación para las actividades de profesionalización magisterial a través de los Comités de Contraloría Ciudadana.³²⁷

En el marco de su publicación, la SEP ofreció una definición sobre qué sería dicho programa, en la que contempló un sentido de cooperación paralela con instituciones estatales de carácter educativo para lograr los criterios pertinentes de la denominada educación de calidad:

Un conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones, articulados y regulados por la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Básica bajo la dirección de las autoridades educativas estatales con un alto grado de adaptabilidad a las necesidades y condiciones locales, que impulsa la profesionalización de los maestros en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de educación básica en el país.³²⁸

Para efectos de su legitimación, a través de las Reglas de Operación se determinó que quienes formarían parte del programa en calidad de *beneficiario*, estarían informados sobre el

³²⁶ DOF, Tomo 663, p. 661, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³²⁷ DOF”, Tomo 663, p. 681, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³²⁸ CORDERO, Graciela; LUNA, Edna; PATIÑO, Norma, “La profesionalización de los maestros de educación básica. Retos para las instituciones de educación superior”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2011, pp. 239-249, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v33nspe/v33nspea20.pdf>.

Programa Sectorial de Educación, las reglas de operación de dicha iniciativa, las condiciones de los procesos de seguimiento y evaluación de formación continua, las acciones de profesionalización para coordinadores, asesores y bibliotecarios, el ejercicio de propuestas académicas para los objetivos del decreto, los mecanismos de difusión sobre los procesos de seguimiento y evaluación, las características de los talleres, diplomados, cursos, y demás actividades inherentes al programa.³²⁹

De acuerdo con la propuesta nominal y conceptual, ¿para qué le servirían estas actividades y procesos pedagógicos-administrativos a los docentes de educación básica? Siguiendo a la SEP, el SNFCSP sería un instrumento legítimo para la formación y ejercicio de diversas competencias relacionadas con el desarrollo de una nueva perspectiva educativa para el alumno del siglo XXI, por lo que el profesor sería capaz de

[...] atender la diversidad cognitiva, cultural y social de los grupos de estudiantes; trabajar en colaboración; usar las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas mediadoras en el aprendizaje; realizar innovaciones educativas; organizar la propia formación continua; manejar una segunda lengua; comunicarse con el entorno social y con la estructura educativa; desarrollar la inteligencia emocional y la capacidad de resolver conflictos institucionales de manera dialogada, entre otras.³³⁰

Esta iniciativa contempló a las 32 entidades federativas de la República Mexicana,³³¹ de las cuales serían participantes aquellos profesores de educación básica en activo que atendieran la oferta, así como el personal enfocado en el diseño, desarrollo y operación de las

³²⁹ DOF, Tomo 663, p. 681, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³³⁰ CORDERO, Graciela; LUNA, Edna; PATIÑO, Norma, “La profesionalización de los maestros de educación básica. Retos para las instituciones de educación superior”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2011, pp. 239-249, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v33nspe/v33nspea20.pdf>.

³³¹ Para el caso del Distrito Federal, se consideró la Administración Federal de Servicios Educativos (AFSEDF), “[...] órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública con autonomía técnica y de gestión que tiene por objeto prestar los servicios de educación inicial, básica – incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros de educación básica [...]”. DOF, Tomo 663, p. 657, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

actividades del programa. Es decir, la cobertura y la población objetivo estarían sujetos al presupuesto emanado desde el orden federal, que se estipuló bajo la cantidad total de 581 millones 900 mil pesos para el ejercicio del año fiscal 2009.³³²

La asignación presupuestaria se dividió en las acciones propias de la iniciativa (551 millones 900 mil pesos) y lo concerniente a los procesos de capacitación del magisterio en torno al tema *equidad de género* (30 millones de pesos). En este sentido, el monto se pensó para una distribución a través de 10 ámbitos con sus respectivas definiciones y rubros de gasto³³³, esperando ser concretados a través de cinco procesos en razón de los objetivos inherentes al programa: a) el Sistema Estatal de Formación Continua y Superación Profesional; b) Catálogo Estatal de Formación Continua y Superación Profesional; c) Documentación de experiencias de formación continua y superación profesional en prioridades de la educación básica; d) Servicio de Asesoría Académica a la Escuela; y, e) Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio.³³⁴

La evaluación estaría determinada de acuerdo con el calendario emitido por el Programa Anual de Evaluación (PAE),³³⁵ cuyo diagnóstico consideraría los aspectos internos, externos y los indicadores de los resultados. De tal modo, se proyectarían las condiciones del desarrollo del programa frente a la Dirección General de Evaluación de Política y la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio bajo

³³² DOF, Tomo 662, p. 681, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³³³ Para consultar los cuadros completos, favor de remitirse a las páginas 667-670 de la edición del DOF publicada el 31 de diciembre de 2008, la cual puede descargarse mediante el siguiente enlace *web*: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2008&month=12&day=31.

³³⁴ DOF, Tomo 663, pp. 662, 667-671, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³³⁵ “Los tipos de evaluaciones externas que se llevan a cabo en el marco del PAE son Evaluación de Consistencia y Resultados: en esta modalidad se analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores”. AHSFP, “Programa Anual de Evaluación (PAE)”, México, enero 2012, en <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/pae.html>.

lineamientos del PAE 2009 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).³³⁶

2.5 La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)

En paralelo con este último programa, el concepto de la profesionalización magisterial se constituyó a través de cambios en la legislación a nivel nacional. Es decir, la incorporación y/o eliminación de ciertos criterios normativos del Sistema Educativo fueron un instrumento adicional para la legitimación de la política escolar de la administración federal 2006-2012.

Durante 2009, a nivel federal se capitalizó la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), cuyo objetivo no nació en el seno de ese gobierno, sino que sus antecedentes tuvieron fecha durante 1993 en el marco del ANMEB. No obstante, vale precisar que la diferencia entre ambos momentos fue el denominado Enfoque Curricular Basado en Competencias (ECBC), así como los procesos evaluatorios.³³⁷

Sobre la reforma aludida centraremos la atención en describir cuál fue su planteamiento inicial en materia educativa (objetivos, principales aspectos de la propuesta curricular y perfil deseado del llamado beneficiario) y las perspectivas asumidas por determinados sectores del profesorado.

Con la finalidad de comprender las implicaciones de una reforma educativa, partiremos de una concepción del término, ya que

En general, se entiende como una modificación de planes y programas de estudio, pero una reforma suele ser también otras cosas, tales como cambios en la normatividad que orienta el trabajo docente, cambios en la gestión del sistema

³³⁶ DOF, Tomo 663, p. 676, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³³⁷ MALDONADO, Irma, “La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y su huella en los docentes de primaria”, *Diversidad y Encuentro. Revista de Estudios e Investigación Educativa*, 1, 2017, en <http://www.upn211.mx/rev/>.

educativo y cambios en los medios que utiliza la educación para trabajar con los estudiantes en la era de las nuevas tecnologías.³³⁸

De lo anterior, se desprende que para el caso mexicano, en el siglo XX, el tema de las reformas educativas tuvo mayor frecuencia de mención y ejercicio durante la década de 1990. Justamente en las administraciones federales de 1988-1994 y 1994-2000, aunque la primera de estas dos conducciones gubernamentales incidió en la formación de la política educativa de la segunda.³³⁹ Por ello, resulta necesaria una contextualización del concepto de reforma educativa, puesto que tiene distintas aristas de análisis:

[...] es muy amplio, tiene significados muy diferentes y se refiere tanto a ámbitos parciales como a la totalidad del sistema educativo. Todo depende, naturalmente, del contexto sociohistórico, de los intereses políticos e ideológicos de los grupos que la impulsen, de las concepciones pedagógicas, y de su alcance. Las reformas son, sobre todo, procesos de adecuación de los sistemas educativos que se producen cada cierto tiempo.³⁴⁰

Es decir, las condiciones pedagógicas derivan de los campos sociales en los que se observa la necesidad de implementar prácticas orientadas a la formación educativa, pero desde los centros escolares y, en específico, desde el nivel básico del SEN. Adicionalmente, consideramos que la reforma educativa es pública

cuando se cambia el diseño curricular y los consecuentes planes de estudio; cuando se pretende modernizar al sistema en su conjunto, imprimiéndole una dinámica más ágil y efectiva al funcionamiento institucional, al descentralizar la burocracia central; cuando se pretende elevar la calidad general de la enseñanza, en aras de mejorar el rendimiento académico de los alumnos y disminuir el fracaso escolar; cuando se pretende adecuar y ajustar la formación educativa a las demandas del mercado laboral; cuando se quieren introducir cambios en los estilos pedagógicos de los docentes; cuando se busca transformar las culturas institucionales de las escuelas;

³³⁸ DÍAZ-BARRIGA, *La Reforma Integral de la Educación Básica: perspectivas de docentes y directivos de primaria*, p. 17.

³³⁹ DÍAZ-BARRIGA, *La Reforma Integral de la Educación Básica: perspectivas de docentes y directivos de primaria*, p. 17.

³⁴⁰ CARBONELL, “Políticas educativas”, 5 pp.

cuando se busca mejorar los criterios de organización y gestión institucional de las escuelas, etc.³⁴¹

La puesta en marcha de la RIEB estuvo coordinada de manera paralela con las adecuaciones normativas a los currículos de preescolar y secundaria durante 2004 y 2006, respectivamente. Hacia la política educativa de 2007-2012, esta reforma atendió al nivel primaria, así, los planes de estudio y los mecanismos de profesionalización magisterial adquirieron nuevas formas de representación en los centros escolares y en el trabajo administrativo.³⁴²

Tal como se evidencia en el *Plan Sectorial de Educación 2007-2012*, la intencionalidad, desde el ejercicio institucional del gobierno federal, era “Realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI”.³⁴³ Por tanto, el nivel primaria incorporó la tendencia política-escolar de una formación por competencias,³⁴⁴ así como la estandarización para la evaluación de alumnos y profesores.

La formalización de la RIEB se dio el lunes 7 de septiembre de 2009. Su objetivo fue actualizar “[...] el artículo 1º. del Acuerdo número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria en lo que concierne a los programas de estudio de 1o. y 6o. grados”.³⁴⁵ La firma de la presentación estuvo a cargo del secretario de

³⁴¹ ZACCAGNINI, Mario; JOLIS, María, “Reformas Educativas: espejismos de innovación”, *OEI-Revista Iberoamericana de Educación*, 1, 2002, 20 pp., en <https://rieoei.org/RIE/article/view/3062>.

³⁴² RUÍZ, Guadalupe, “La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 1, 2012, pp. 51-60, en <https://www.redalyc.org/pdf/2170/217024398004.pdf>.

³⁴³ SEP, p. 23, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México, 2007, en <https://coleccion.siaeducacion.org/node/14>.

³⁴⁴ La competencia educativa se entiende como “[...] un saber hacer (habilidades) con saber (conocimiento), así como la valoración de las consecuencias de ese hacer (valores y actitudes). En otras palabras, la manifestación de una competencia revela la puesta en juego de conocimientos, habilidades, actitudes y valores para el logro de propósitos en contextos y situaciones diversas, de ahí que se utilice la idea de movilizar conocimientos”. DOF, Tomo 672, p. 228, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

³⁴⁵ DOF, Tomo 672, p. 225, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

educación pública Alonso Lujambio Irazabal, y en la cual se contemplaron las modificaciones curriculares para la articulación de los niveles preescolar, primaria y secundaria en el contexto de la apropiación y desarrollo de competencias de tipo escolar y laboral con base en las tendencias de la agenda denominada Visión México 2030³⁴⁶ y el Plan Nacional de Desarrollo.³⁴⁷

Los ejes que se consideraron para la configuración de dicha reforma fueron la actualización de programas de estudio y sus contenidos, la capacitación de profesores, los métodos de enseñanza, los enfoques pedagógicos y los recursos didácticos, todo ello, alrededor de la mejora de la calidad educativa. De este modo, el modelo se aplicó previamente a su legitimación en el DOF: durante el ciclo 2008-2009, cuatro mil 723 escuelas recibieron los contenidos elaborados desde la Subsecretaría de Educación Básica, que fueron distribuidos entre los grados de 1º, 2º, 5º y 6º de primaria, ya que, entre otras percepciones preliminares, permitiría “[...] ver la articulación con los niveles adyacentes: preescolar y secundaria”.³⁴⁸

2.5.1 Tendencias curriculares en la RIEB

En la misma expedición del acuerdo, la dependencia educativa anexó las características de los planes de estudio en disposición de cambio para la incorporación de los contenidos y programas. Las asignaturas en cuestión fueron Formación Cívica y Ética, Español,

³⁴⁶ Se trató de un proyecto publicado durante la administración federal 2006-2012, el cual comprendió los ejes de acción y resolución del gobierno mexicano frente a problemáticas consideradas medulares a partir de dicho arco temporal hacia el año 2030. Su emisión contempló como aristas principales el *Estado de Derecho y Seguridad, Economía Competitiva y Generadora de Empleos, Igualdad de Oportunidades, Sustentabilidad Ambiental, y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable*. Para consultar el documento completo, favor de dirigirse a la siguiente página web: <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf>.

³⁴⁷ DOF, Tomo 672, p. 226, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

³⁴⁸ DOF, Tomo 672, p. 226, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

Exploración de la Naturaleza y la Sociedad (Ciencias Naturales, Geografía e Historia), Educación Artística, Asignatura estatal (lengua adicional) y Educación Física.³⁴⁹

Adicionalmente, se plantearon los factores relacionados con el cambio en la dimensión curricular, lo cual constituyó un plano discursivo para diferenciar la propuesta frente a otras concepciones de reforma educativa durante administraciones federales previas. En ese tenor, *el currículo, los maestros y las prácticas docentes, los medios y materiales de apoyo, la gestión escolar y los alumnos* fueron los cinco criterios que respondieron a la conformación de un posicionamiento particular para la política educativa de ese gobierno.³⁵⁰

Primeramente, el currículo se percibió para elaborar los contenidos y programas en función de los procesos de enseñanza-aprendizaje elaborados de acuerdo con el contexto social, para este caso, las competencias como guía del profesor. El segundo criterio situó al docente en el centro de la responsabilidad en el proceso educativo, promocionándolo en razón de su participación activa en la formación continua para su desarrollo ante el término *diversidad poblacional en las aulas*.³⁵¹

En consecuencia, el tercero de ellos apuntó a la apropiación técnico-pedagógica en los centros escolares de los instrumentos necesarios para poner en práctica los contenidos y programas requeridos por la SEP. Asimismo, el cuarto criterio pronunció que la autonomía de las escuelas era parte de la nueva concepción de la normatividad y sus recursos, por lo que la emergencia de problemas –incluso de infraestructura– deberían resolverse desde la propia operatividad local.³⁵²

³⁴⁹ DOF, Tomo 672, p. 227, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

³⁵⁰ DOF, Tomo 672, p. 228, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

³⁵¹ DOF, Tomo 672, pp. 227-228, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

³⁵² DOF, Tomo 672, pp. 227-228, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

Por último, a los alumnos se les vinculó para generar un sentido de reconocimiento social y étnico-lingüístico, puesto que se plantea la disparidad de aprendizajes de forma regionalizada. Ante esta perspectiva, ¿qué características tendría el perfil de egreso del alumno de primaria? Asimismo, ¿qué significó la RIEB para el profesorado y qué desafíos emergieron para atenderla en seguimiento con los requisitos de la SEP y la SEB?

Con base en la idea de una escuela por competencias, la construcción del perfil deseado de los alumnos egresados del nivel primaria y, en general, del sector básico, se diseñó de acuerdo con las propuestas de desarrollo que conducirían a los jóvenes estudiantes al logro de los objetivos delimitados desde la SEB. Así, éste fue conceptualizado de la siguiente manera:

[...] conjunto de rasgos que los estudiantes deberán mostrar al término de la educación básica, como garantía de que podrán desenvolverse satisfactoriamente en cualquier ámbito en el que decidan continuar su desarrollo. Dichos rasgos son el resultado de una formación que destaca la necesidad de desarrollar competencias para la vida, que además de conocimientos y habilidades incluyen actitudes y valores para enfrentar con éxito diversas tareas.³⁵³

Siguiendo esta percepción, las vías por las que se cumpliría dicho perfil estarían centradas en cinco competencias: a) aprendizaje permanente; b) manejo de la información; c) vida en sociedad; d) manejo de situaciones, y, e) convivencia. Cada una de ellas podría apropiarse a partir de los cursos propuestos en la reforma curricular para las primarias del país.³⁵⁴

Los profesores se enfrentaron ante una nueva tendencia normativa, objeto de retos y problemáticas para su ejercicio frente al grupo y en actividades de tipo administrativo. En adición a ello, cabe destacar que el cuerpo docente fue orientado previamente y durante el proceso de la implementación de los cambios curriculares. Esto derivó un corpus de diferentes análisis centrados en los desafíos de la construcción didáctica en el nivel primaria,

³⁵³ DOF, Tomo 672, p. 230, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

³⁵⁴ DOF, Tomo 672, p. 229, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

la incorporación y uso de las TIC para su capacitación, y la intervención ideológica del maestro frente a los nuevos contenidos.³⁵⁵

La implicación de un nuevo modelo curricular significó diferentes posturas desde la acción institucional de los profesores de educación primaria. No sólo se trató de adecuar la semántica planteada por la SEP y la SEB, sino que fue necesaria la reconfiguración de los planos didáctico y administrativo. ¿Qué significó para el profesorado dicha transición? ¿La RIEB fue percibida como una narrativa antagonista o acorde con el contexto educativo de la primera década del siglo XXI?

Este cambio a nivel normativo dio apertura para la constitución de un campo de significación enraizado en perspectivas sociales, culturales, políticas, pedagógicas y económicas. El docente, como principal encomendado de la labor, resulta un elemento clave para aproximarnos a la respuesta de las pasadas interrogantes. En tal contexto, la investigadora Irma Maldonado concentró una investigación para describir la percepción de maestras de primaria en relación con su participación directa en la adecuación curricular de 2009.³⁵⁶

Dicha indagatoria captó la significación de las docentes y expuso la inconformidad sobre el establecimiento de la reforma y los lineamientos institucionales para apropiarla en los centros escolares. Las profesoras se manifestaron con relación al concepto de la RIEB y las formas de trabajarla, de modo que surgió una interpretación orientada al sentido laboral

³⁵⁵ Caso particular fue la investigación *La Reforma Integral de la Educación Básica: perspectivas de docentes y directivos de primaria* (2016), en la que colaboraron Laura Mercado, Yazmín Cuevas, Frédéric Yvon, Rosa Padilla, Lilia Martínez, Carolina Domínguez, Nancy Hernández, Juan Cabrera, Pedro Canto, Leticia Pons, Pedro Sosa y Josué Domínguez. La obra pretende evidenciar las experiencias del profesorado de educación básica frente a la incorporación de una reforma educativa durante la administración federal 2006-2012: “Esta obra estudia dicho proceso en distintas regiones del país, y muestra que si las reformas son indispensables, también es fundamental comprender a fondo las necesidades de los profesores ante la doble tarea de incorporarse a las reformas y hacerlas realidad en el aula”. DÍAZ-BARRIGA, *La Reforma Integral de la Educación Básica: perspectivas de docentes y directivos de primaria*, p. 17.

³⁵⁶ Se trata de una investigación de tipo cualitativa desarrollada bajo la técnica del *focus group* en la que participaron profesoras-estudiantes de un posgrado de la Universidad Pedagógica Nacional en Puebla. Las experiencias se compartieron el último mes de 2015, exponiendo las vivencias de cada una de las maestras de primaria que participaron. El objetivo principal de la investigación fue describir la percepción de las profesoras-estudiantes en torno a los diferentes mecanismos de incorporación que implicó la RIEB, así como algunos conceptos que se derivaron de ella. Para más información sobre dicho estudio, favor de consultar el siguiente enlace *web*: <http://www.upn211.mx/rev/docs/2.pdf>.

y en menor medida al educativo, que fue una consideración acompañada de otros factores como parte de la constitución de un cambio curricular: “La reforma educativa es sinónimo de imposición... nosotros como país imitador, copiamos modas y modelos educativos” (sic).³⁵⁷

En sintonía, se arguyó que la RIEB, como un concepto, carecía de características bien definidas y una estructura legítima para las condiciones laborales y educativas del país. Asimismo, el ámbito gubernamental no escapó de las menciones y se relacionó con el tema de la calidad educativa:

Es complicado dar una definición de lo que es la reforma educativa o lo que pretende la RIEB a través de decretos que se van dando [...] Estamos en una constante observación y evaluación para los fines de mejorar la calidad en la educación. Hablamos más de reforma política que de reforma educativa, es decir, lo que quiere el gobierno que enseñemos, no lo que necesitan los alumnos [...] Es más un discurso político para esta calidad educativa.³⁵⁸

Al respecto, se realizaron otras investigaciones centradas en los retos para los alumnos y los profesores en el contexto de la RIEB, así como las problemáticas derivadas de su implementación en años posteriores. En ellas, se contemplan la regionalización como factor de incidencia en la aplicación de la reforma y los perfiles deseados por parte de la SEB en torno a los formadores³⁵⁹ y los integrantes del cuerpo docente.³⁶⁰

De acuerdo con este recorrido, en el que se han expuesto las características de los acuerdos interinstitucionales en torno a la política educativa de la administración federal 2006-2012, concluiremos el presente capítulo con el tema del gasto educativo y sus

³⁵⁷ MALDONADO, Irma, “La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y su huella en los docentes de primaria”, *Diversidad y Encuentro. Revista de Estudios e Investigación Educativa*, 1, 2017, en <http://www.upn211.mx/rev/>.

³⁵⁸ MALDONADO, Irma, “La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y su huella en los docentes de primaria”, *Diversidad y Encuentro. Revista de Estudios e Investigación Educativa*, 1, 2017, en <http://www.upn211.mx/rev/>.

³⁵⁹ En este caso, se denominó bajo este término a los encargados de participar en los procesos informativos para dar a conocer a los profesores las características de la RIEB.

³⁶⁰ Ejemplo de ello fue el análisis de FORTOUL, Bertha, “La reforma integral de la educación básica y la formación de maestros”, *Perfiles Educativos*, 143, 2014, pp. 46-55, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v36n143/v36n143a21.pdf>.

problemáticas a nivel nacional, considerando como mirada central el nivel básico con el acento marcado en el sector primaria.

2.6 Problemáticas en torno al gasto educativo

Previamente a la exposición de los datos en cuestión, cabe reconocer la pertinencia de dicho rubro en nuestro trabajo investigativo. Primeramente, nos remitimos al apartado “Temas transversales” del *Plan Sectorial de Educación 2006-2012*, en el que se especifica, a manera de objetivos, la diferenciación de la repartición de los recursos económicos para la gestión institucional y la infraestructura. De tal modo, se recurre a la participación de los gobiernos estatales para dichas actividades.³⁶¹

En el documento mencionado, se pone de manifiesto el seguimiento a los proyectos anuales presupuestarios para el ejercicio de las operaciones gubernamentales a nivel federal. Para el caso de la relación entre la infraestructura y la mejora de la gestión institucional, se propuso la modernización desde la incorporación y uso de las TIC y la reducción de costos para el ejercicio administrativo, respectivamente:

Realizar un censo para conocer el estado de la infraestructura de las escuelas que imparten educación básica y orientar, de manera prioritaria, los recursos destinados a este rubro hacia las escuelas que más lo necesiten [...] así como tomar en cuenta las nuevas necesidades que se desprenden del uso de herramientas tecnológicas [...] Optimizar los gastos administrativos de la dependencia con la implantación de políticas de austeridad; orientadas a cumplir las metas a menores costos [...] Mantener el programa anual de austeridad y disciplina presupuestaria a lo largo de la presente administración.³⁶²

A partir de lo expuesto, mencionaremos algunas de las problemáticas y alternativas emergentes para la constitución de modelos financieros enfocados en la eficiencia, la cobertura y la transparencia institucional del gasto educativo del contexto mexicano de la

³⁶¹ SEP, pp. 59-60 y 62-63, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México, 2007, en <https://coleccion.siaeducacion.org/node/14>.

³⁶² SEP, pp. 60 y 62-63, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México, 2007, en <https://coleccion.siaeducacion.org/node/14>.

primera década del siglo XXI, cuya integración ha respondido a ciertas preocupaciones en relación con el concepto de la educación de calidad.

Siguiendo una óptica para Latinoamérica, se entiende al gasto educativo como aquel que atiende “a los desembolsos en los distintos niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta el terciario, incluidos los servicios auxiliares y la investigación y desarrollo relacionados con la educación”.³⁶³ Es decir, un conjunto de montos asignados por las administraciones gubernamentales para la ejecución de la política educativa en razón de ser materializadas por medio de los distintos mecanismos de operación del SEN.

Al respecto, se ha planteado la relación entre la variación de sus cantidades y los beneficios para el desarrollo regional de los países. Así, el gasto educativo es comparado con el indicador del Producto Interno Bruto (PIB) con la finalidad de establecer correlaciones alrededor de la pertinencia de algunos modelos financieros educativos. Asimismo, dicho contraste sirve de instrumento para evidenciar el contexto de captación política y el compromiso gubernamental frente a los retos y las tendencias de los diferentes niveles escolares del sector público.³⁶⁴

En este sentido, el caso latinoamericano mostró variaciones en el ejercicio del gasto educativo durante los primeros años del siglo XXI. De 2000 a 2008, se observó que los gobiernos centrales de Argentina, Uruguay y Colombia no apostaron por un aumento significativo para dicho indicador; en sintonía, Paraguay y Chile no mostraron crecimiento. Hacia 2009, ya instalada la modalidad del examen PISA, se proyectaron los resultados de los puntajes promedio del criterio de lectura, que mostraron el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria de algunos países latinoamericanos y del Caribe. Cabe señalar que dicha variable se vinculó con el nivel de inversión por alumno. Como se expone en la

³⁶³ OBSERVATORIO SOCIAL CEPAL, “Gasto en Educación”, 2018, en <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador>.

³⁶⁴ TOLEDO, Amalia; BOTERO, Carolina; GUZMÁN, Luisa, *Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?*, p. 28.

siguiente gráfica, México se encontró por debajo del desempeño esperado conforme el monto asignado *per cápita*³⁶⁵ para el rendimiento ante la evaluación.³⁶⁶

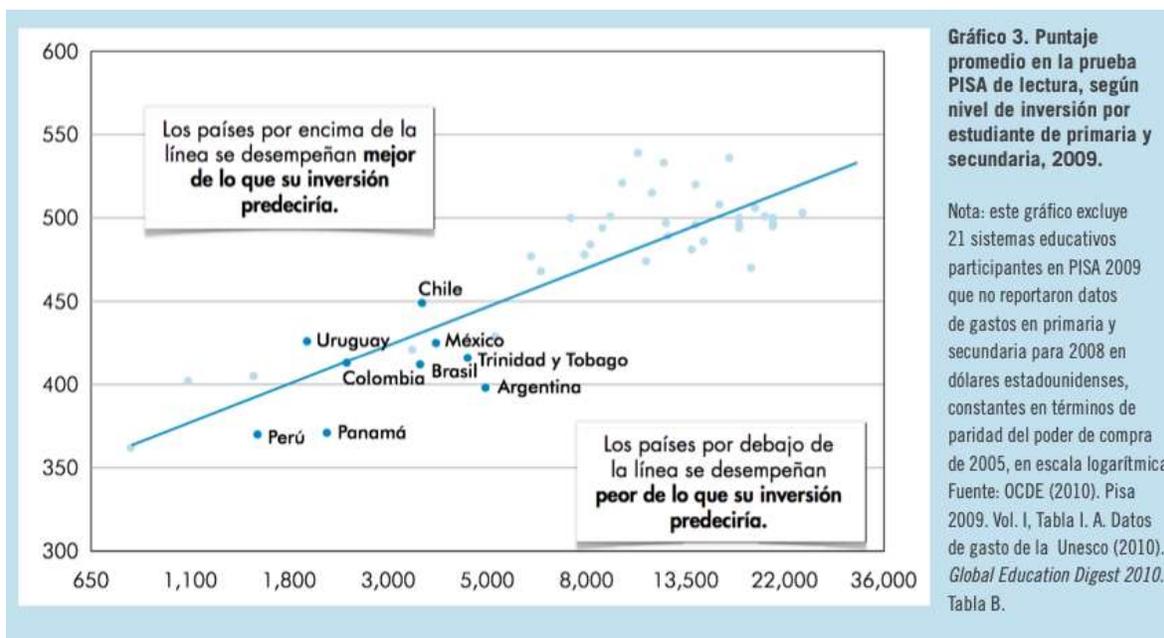


Gráfico extraído de TOLEDO, BOTERO y GUZMÁN, *Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?*, p. 29.

Es pertinente enfatizar los datos de un organismo internacional cuya agenda contiene al gasto educativo como una de las preocupaciones centrales para la región latinoamericana. Esto, en medio del contexto discursivo propuesto por la administración federal de 2006-2012

³⁶⁵ En este eje discursivo, se concibe como aquel valor que “[...] representa el valor de todos los bienes y servicios finales generados en un país durante un año dado, el cual le correspondería a cada habitante si dicha riqueza se repartiera a todos por igual. Se interpreta como una medida aproximada del bienestar material de la población, y de la capacidad gubernamental para realizar inversiones sociales como las educativas. Por ello ofrece elementos analíticos para dimensionar objetivamente las situaciones contextuales y las potencialidades económicas relativas de los distintos sistemas educativos nacionales y estatales”. INEE, “Producto Interno Bruto per cápita (2007)”, 2007, en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/03/CS07-2009.pdf>.

³⁶⁶ Al igual que en la prueba de lectura, México se posicionó por debajo de la línea en las áreas de matemáticas y ciencias. TOLEDO, BOTERO y GUZMÁN, *Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?*, p. 29.

con respecto a la implementación de dichas evaluaciones estándar para aquellas prácticas orientadas al concepto de la educación de calidad.

El fenómeno de la asignación, distribución y uso del gasto educativo en México forma parte del conjunto de problemáticas del desarrollo de los procesos de políticas públicas. Precisamente, entre 1990 y 2010, dicho recurso económico incrementó en función de las tendencias compartidas por algunos organismos internacionales³⁶⁷ para hacer frente a los retos de la denominada educación de calidad planteada en las agendas regionales.³⁶⁸ Las cifras mostraron que hubo un salto de 232 mil 439 millones hacia los 696 mil 119 millones de pesos para el gasto educativo mexicano de esas décadas. No obstante, se han evidenciado problemáticas persistentes en el SEN que afectan directamente a los actores de los distintos niveles escolares del país.³⁶⁹

En adición con lo anterior, hacia la década de 2000, algunos de los señalamientos, a manera de problemática, se fijaron con base en la función del gobierno federal y el poder político en los escenarios de formación presupuestaria para los actores e instituciones educativas del SEN. Bajo esta mirada, se observa que en la relación gobierno-escuela, la emergencia de las problemáticas fue identificada desde la primera de estas dos partes. Así, se articularon de la siguiente manera:

a) la política educativa del gobierno frente a la inequidad y el rezago;

³⁶⁷ En 1972, a través del Repote Faure UNESCO, se captaron diversas perspectivas educacionales de autores como Paulo Freire, Everett Reimer e Ivan Illich, que condujeron la forma de trasladar prácticas del contexto educativo al ámbito social. A partir de ello, hacia 1996, Jacques Delors propuso ante el mismo organismo la idea de un *aprendizaje a lo largo de toda la vida*, convirtiéndose en un eslógan incorporado en actividades y modelos educativos bajo ese nombre y cuya definición sugiere “un principio organizativo de todas las formas de educación (formal, no formal e informal) con componentes mejor integrados e interrelacionados. Se basa en la premisa de que el aprendizaje no está confinado a un periodo específico de la vida, sino que va ‘de la cuna a la tumba’ (sentido horizontal), considera todos los contextos en los que conviven las personas como familia, comunidad, trabajo, estudio, ocio, (sentido vertical), y supone valores humanísticos y democráticos como la emancipación y la inclusión (sentido profundo). Enfatiza el aseguramiento de los aprendizajes relevantes (y no sólo la educación) más allá del sistema escolar”. UNESCO, “Aprendizaje a lo largo de la Vida”, s.f., en https://uil.unesco.org/fileadmin/multimedia/uil/confintea/pdf/Format_of_the_structure_of_the_glossary.pdf.

³⁶⁸ MÁRQUEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2012, pp. 107-117, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34nspe/v34nspea10.pdf>.

³⁶⁹ MÁRQUEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2012, pp. 107-117, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34nspe/v34nspea10.pdf>.

- b) la ambigüedad en las fuentes de información encargadas de proyectar la asignación;
- c) la limitación ejercida por el gobierno federal ante la administración del recurso financiero;
- d) la incertidumbre por parte de los actores educativos ante la incidencia de personajes políticos durante la construcción presupuestaria a mediano y largo plazo;
- e) la visión constitucional sobre el derecho a la educación;
- f) la administración inadecuada del dinero asignado para las condiciones educativas.³⁷⁰

Dichas problemáticas han adquirido un sentido de consecuencia/efecto ante los procesos de desarrollo social en México, lo que se traduce en una percepción que versa en torno a que la educación [de calidad] es uno de los instrumentos necesarios en la formación y emancipación hacia la modernización del país en sus diferentes regiones. Una visión global permeada en el contexto mexicano, puesto que

el conocimiento se ha instituido en la base del desarrollo social y económico, constituyendo a la inversión educativa en un factor fundamental para lograrlo. Esto es así en tanto que sólo con mayor educación, los países podrán contar con ciudadanos capaces de afrontar los retos de participar en una economía cada vez más globalizada, de consolidar su democracia, y de avanzar hacia una mayor equidad y participación social.³⁷¹

Por ello, el conjunto de variaciones en los presupuestos para el gasto educativo es objeto de análisis derivados de las agendas gubernamentales de los grupos de poder político en turno. En ese sentido, las formas de proyectar los recursos económicos para el ejercicio de las escuelas ha convenido en concebir tal fenómeno como un objetivo central para el éxito de un gobierno.

³⁷⁰ MÁRQUEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2012, pp. 107-117, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34nspe/v34nspea10.pdf>.

³⁷¹ MÁRQUEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2012, pp. 107-117, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34nspe/v34nspea10.pdf>.

2.6.1 El caso “Habilidades Digitales para Todos” en un contexto de carencias y algunas recomendaciones regionales

De forma ilustrativa en relación con el sexenio federal y el nivel escolar pertinente para esta investigación,³⁷² cabe mencionar la partida presupuestaria que se constituyó y ejerció en “Habilidades Digitales para Todos” (PHDT), programa público signado el 18 de diciembre de 2008 por la secretaria de educación Josefina Vázquez, y con vigor a partir del 1 de enero del año siguiente.³⁷³

El objetivo general de la iniciativa se estableció en razón de “contribuir a mejorar el aprendizaje de los estudiantes de educación básica favoreciendo su inserción en la sociedad del conocimiento mediante el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo”,³⁷⁴ bajo el supuesto de que los alumnos de tal nivel ya habían apropiado las TIC en su desarrollo escolar. Por lo anterior, “Habilidades Digitales para Todos” convendría en fortalecer ese fenómeno en paralelo con el eje de la actualización como una vía de conducción en tres rubros: 1) formación docente; 2) equipamiento tecnológico y de conectividad; y, 3) sistemas de información para la gestión escolar.³⁷⁵

La asignación presupuestal de inicio se planteó en mil cinco millones de pesos para su distribución en las 32 entidades, recordando el propósito descentralizador de

³⁷² Es importante señalar que en las Reglas de Operación del programa se indica que la educación básica era la comunidad central para su desarrollo, sin embargo, posteriormente se subraya que la población objetivo contenía a los primeros grados del nivel secundaria y, consecuentemente, los centros escolares participantes. DOF, Tomo 663, p. 725, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31. Aunque, hacia 2011, se iniciaron estudios correspondientes a la incorporación del programa en el nivel primaria por medio de la denominada Aula Telemática. SEP, 179 pp., “Programa Habilidades Digitales para Todos. Libro Blanco”, 2009-2012, México, 2009, en <https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/5/images/LB%20HDT.pdf>.

³⁷³ DOF, Tomo 663, p. 721, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³⁷⁴ DOF, Tomo 663, p. 725, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

³⁷⁵ DOF, Tomo 663, p. 725, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

corresponsabilidad institucional que esa administración gubernamental tuvo a la cabeza. De este modo, el recurso se ramificó a manera de *Programa Estatal de Habilidades Digitales para Todos* (PEHDT), fenómeno que permitió a los gobiernos de cada estado administrar el monto correspondiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en las Reglas de Operación.

En sintonía con una de las problemáticas señaladas en párrafos anteriores, el Programa fue objeto de inspección en la esfera mediática acerca de aspectos competentes con la administración fiscal y el desarrollo educativo. Como casos concretos de ello, a continuación se muestran ejemplos de publicaciones realizadas por el diario *La Jornada* y el Senado de la República, respectivamente.

- Piden expertos realizar antes una revisión crítica de Enciclomedia

El proyecto HDT para conectar escuelas a Internet puede ser otro “elefante blanco”

LAURA POY SOLANO

Periódico La Jornada
Miércoles 12 de mayo de 2010, p. 42

Sin una revisión “crítica” del fracaso de Enciclomedia, la Secretaría de Educación Pública (SEP) sólo generará un “nuevo elefante blanco” con el denominado proyecto de Habilidades Digitales para Todos (HDT), aseguraron especialistas. Con esta iniciativa la dependencia prevé instalar para 2012 equipos de cómputo conectados a Internet en 300 mil aulas de primaria y secundaria en todo el país.

Ahora se trata, indicó, de un nuevo proyecto multimillonario, del cual se desconocen sus objetivos y metas de largo plazo. “No podemos creer en todas las bondades que ofrece la SEP con su programa de HDT para impulsar las TIC en el aula, cuando constatamos que Enciclomedia fue un fracaso. Los equipos de cómputo que aún funcionan son utilizados para reproducir pruebas estandarizadas o practicar la resolución de preguntas de opción múltiple, pero no para generar una nueva forma de acercarse al conocimiento.”

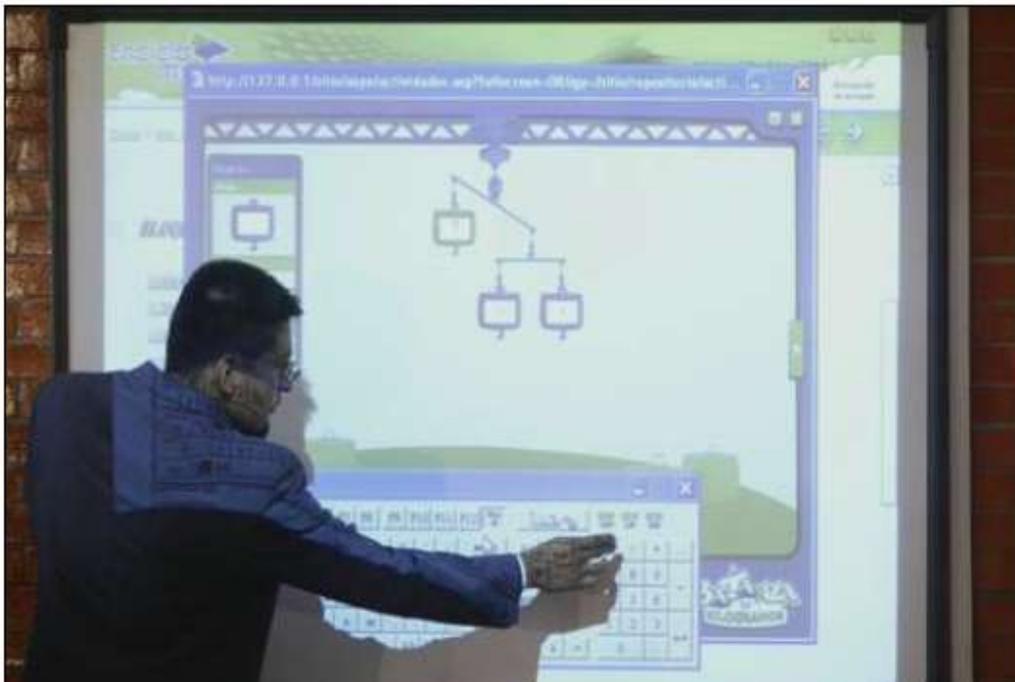
Publicación de *La Jornada*. 12 de mayo de 2011. Disponible en:
<https://www.jornada.com.mx/2010/05/12/sociedad/042n2soc>

Fiasco educativo

- “Se invertía en apariencia, pero se descuidaban contenidos”

El analbafetismo tecnológico de las autoridades acabó con Enciclomedia

- El PHDT, programa digital de Calderón, se encamina al fracaso: especialista



Material de *La Jornada*. 27 de junio de 2011. Disponible en:
<https://www.jornada.com.mx/2011/06/27/politica/002n1pol>

Solicita Permanente a SFP informe sobre acciones penales por irregularidades en "Habilidades Digitales para Todos"

☰ Categoría: Boletines



🕒 Publicado: Domingo, 11 Junio 2017 11:27



Número-131

- La petición también es para el Órgano Interno de Control de la SEP.

La Comisión Permanente solicitó un informe a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Educación Pública (SEP) sobre el estatus de las irregularidades detectadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en los programas "Habilidades Digitales para Todos" (HDT) y "Aulas Telemáticas en Primaria".

Se requiere que el reporte contenga las acciones administrativas y penales ejecutadas, así como las que están en proceso, relacionadas con los programas que fueron instrumentados por la Subsecretaría de Educación Básica durante el periodo 2007-2012.

Publicación emitida el 11 de junio de 2017 en el portal *web* de la Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. Información contenida en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/comision-permanente/boletines-permanente/36793-solicita-permanente-a-sfp-informe-sobre-acciones-penales-por-irregularidades-en-habilidades-digitales-para-todos.html>.

A manera de breve listado, los señalamientos más recurrentes tuvieron que ver con la falta de *cobertura universal* en el país, puesto que entidades como Quintana Roo y Aguascalientes se aproximaban al 90% de cobertura.³⁷⁶ Asimismo, se indicaron las malas condiciones de infraestructura en los centros escolares, considerando una escala de 0 a 100 propuesta por el INEE, evidenciándose que las escuelas examinadas contaron con 66.2% de los denominados servicios básicos para las actividades pertinentes de ese nivel escolar. En tal sentido, la indagatoria expuso que 22.4% de dichos centros educativos albergaba un salón de cómputo y 34.7% una biblioteca, ello, bajo el supuesto de un índice menor en el caso de las escuelas indígenas.³⁷⁷ Paralelamente, se mostró un decrecimiento desde la primaria hacia la secundaria y, posteriormente, durante la preparatoria en cuanto a la tasa de eficiencia terminal³⁷⁸. Respectivamente, se presentaron 1%, 7% y 16%, por lo que en el primero de estos niveles el máximo de aprobación fue 96%.³⁷⁹

La asignación para el gasto educativo a nivel nacional mostró crecimiento entre 2007 y 2011, sin embargo, de 2009 a 2011 evidenció menor aumento en relación con la anualidad previa. Por lo tanto, sobre el contexto presupuestario de la administración federal de Felipe Calderón se ha argumentado que el gasto para la educación disminuyó con respecto al PIB, mientras que se apostó por una mayor atención a otras instituciones:

Lo que se ha hecho en nuestro país es promover el aprendizaje memorístico y repetitivo de contenidos, no se ha valorado a los alumnos y promovido su desarrollo interior, sus operaciones mentales y emocionales [...] considerando los datos del V Informe de Gobierno de Felipe Calderón, se ha disminuido el gasto en educación como porcentaje del PIB. Llegó a un máximo del 6.9% en 2009, pero bajó a 6.4% en 2011.

³⁷⁶ MÁRQUEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2012, pp. 107-117, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34nspe/v34nspea10.pdf>.

³⁷⁷ MÁRQUEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2012, pp. 107-117, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34nspe/v34nspea10.pdf>.

³⁷⁸ “Número estimado de alumnos que egresan de cierto nivel o tipo educativo en un determinado ciclo escolar por cada cien alumnos de nuevo ingreso, inscritos tantos ciclos escolares atrás como dure el nivel o tipo educativo en cuestión”. CONEVAL, “Eficiencia terminal del Sistema Educativo”, 2016, en <https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/tamaulipas-fichaeficienciaterminal-2015.pdf>.

³⁷⁹ MÁRQUEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, n. spe, 2012, pp. 107-117, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34nspe/v34nspea10.pdf>.

Por su parte, el gasto militar se ha incrementado. Durante los tres últimos años del sexenio de Fox el gasto fue menor”.³⁸⁰

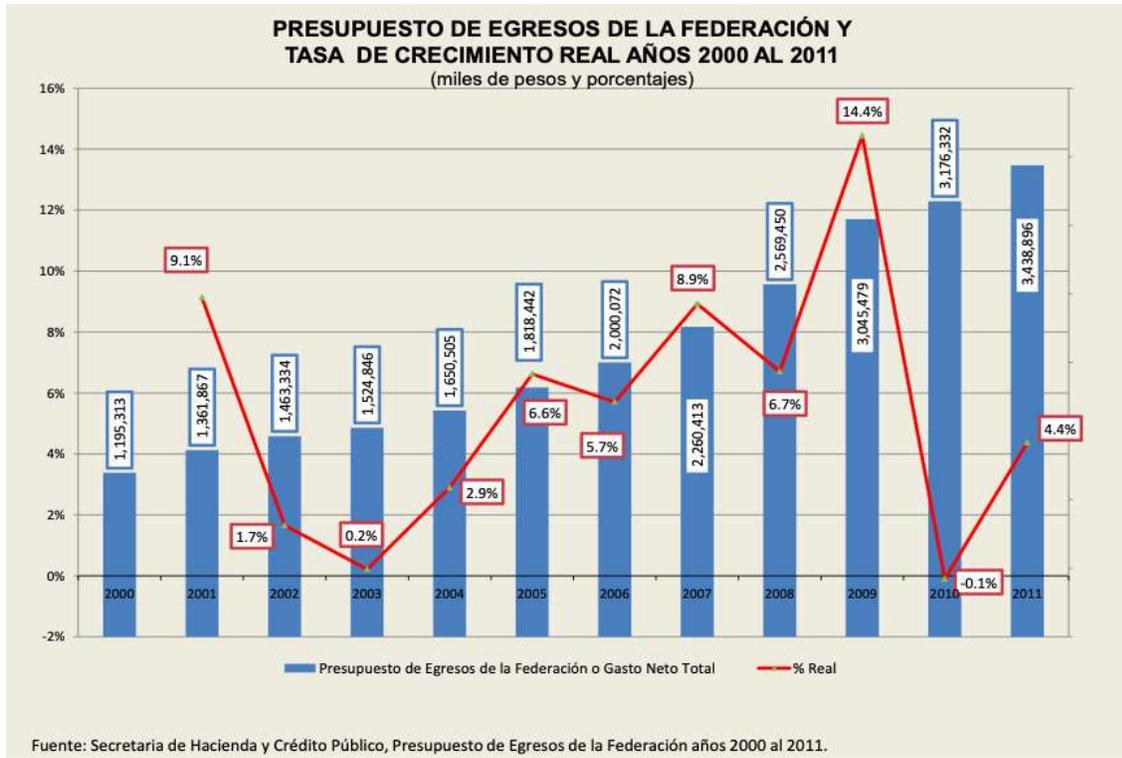


Gráfico extraído de: IIESA, p. 13, Evolución del gasto en educación en México, México, abril 2014, en http://optisnte.mx/wp-content/uploads/2014/04/Evolucion_del_gasto_en_educacion_en_Mexico.pdf.

Por lo anterior, han saltado diversas propuestas para la mejora en el gasto educativo de cada región/país, considerando las particularidades culturales, políticas y financieras que condicionan su ejercicio. La UNESCO, por ejemplo, apostó por una serie de recomendaciones acerca de la administración, la distribución y el uso del gasto público regional (América Latina) para la adquisición de recursos educativos. Esto, como parte de una vía alterna para que los gobiernos concilien dicho esfuerzo de manera más amena para la asignación

³⁸⁰ DE LA CHAUSSE, María, “La educación en México y el gasto militar”, *Análisis Plural*, segundo semestre, 2011, pp. 202-221, en https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/725/AP%202011-2%20SEM_14_La%20educación%20en%20México.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

presupuestaria encomendada y no se perciba a manera de concepto oneroso y, por tanto, como un freno para el desarrollo educativo de la educación básica.

Primeramente, el organismo apuntó a un reajuste del modelo de adquisición para que los productos sean sostenibles en cuanto que puedan reutilizarse y apropiarse en el contexto de la incorporación de las TIC. Enseguida, se planteó la necesidad de medir la incidencia de las políticas centradas en la apropiación y dotación de recursos educativos de dominio público.³⁸¹

En paralelo, se propuso la creación de espacios que contuvieran los datos pertinentes sobre el gasto por país que se hizo con respecto a dichos materiales. Asimismo, que tal información estuviera organizada de modo que permitiera observar las principales deficiencias y contrarrestarlas a partir de la acción gubernamental. En ese tenor, que los actores institucionales de la educación (docentes, administrativos y estudiantado) estuvieran activos en prácticas de formación y uso de los recursos; es decir, una adopción sensible de los materiales en vista de su funcionalidad institucional y social.³⁸²

³⁸¹ TOLEDO, BOTERO y GUZMÁN, *Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?*, p. 53.

³⁸² TOLEDO, BOTERO y GUZMÁN, *Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?*, p. 53.

CAPÍTULO 3. LA ALTERNANCIA POLÍTICA DEL PRI, 2012°

3.1 La calidad de la democracia y el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia

El 1 de diciembre de 2012, el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, tomó protesta como presidente de la República. Después de 12 años de un gobierno panista y en sintonía con el fenómeno de la alternancia política de 2000, el priísmo nuevamente se instauró en la dirección del Poder Ejecutivo a nivel nacional.

La transición de mando se realizó en el interior del Palacio Legislativo de San Lázaro, en el que, paralelamente, en Avenida Reforma y Palacio Nacional se presentaron disturbios entre elementos de la Policía Federal y grupos opositores al entrante proyecto priísta.³⁸³ Esto, aunado a la exclusión de los medios de comunicación en la ceremonia de cambio de escolta de bandera y entrega de insignia realizada a medianoche en Palacio Nacional.³⁸⁴

Durante su primer discurso como presidente, horas posteriores al pronunciamiento en el Congreso, el nuevo jefe de Estado se dirigió nuevamente a Palacio Nacional y enunció *Trece decisiones* para el desarrollo de su administración. El conjunto de propuestas concentró temas como la seguridad nacional, el combate a la pobreza y las licitaciones en materia de telecomunicaciones.³⁸⁵ En ese marco de ideas, la séptima decisión estuvo contenida en la denominada Reforma Educativa, en la que se argumentó un control por parte del gobierno federal sobre los asuntos de gestión y desarrollo de la educación.³⁸⁶

Adicionalmente, el recién titular del Ejecutivo asoció la responsabilidad de formación, conducción y resultados educativos con el magisterio nacional. Es decir, una *nueva* profesionalización docente vendría inserta en la reforma aludida; por ello, los maestros –en

³⁸³ Animal Político, “Disturbios durante la toma de protesta de Enrique Peña Nieto”, 2012, en <https://www.youtube.com/watch?v=-LpDLRyU6E8>.

³⁸⁴ ROMÁN, José, “Calderón entregó el poder a Peña Nieto en el primer minuto de hoy”, 2012, en <https://www.jornada.com.mx/2012/12/01/politica/007n1pol>.

³⁸⁵ VARGAS, Rosa, “Trece decisiones para el bienestar nacional”, 2012, en <https://www.jornada.com.mx/2012/12/02/politica/004n2pol>

³⁸⁶ Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE), “Toma de protesta al cargo de Presidente de México EPN”, 2012, en <https://www.youtube.com/watch?v=kWAh6zihPuo>.

particular los del nivel básico— se mencionaron como actores clave para la ejecución de la política educativa a través de procesos y mecanismos de evaluación. Así, el presidente convocó al magisterio para acatar las entrantes condiciones laborales en tenor de su desempeño y antigüedad:

Con esta reforma educativa, se establece las bases para el servicio profesional de carrera docente. Habrá reglas claras y precisas para que todo aquel que aspire a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral. De aprobarse la reforma por el Constituyente Permanente, dejará de haber plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional (sic).³⁸⁷

En el entendido de que tales propuestas conformarían un proyecto de alternancia política —un nuevo modelo de acción gubernamental—³⁸⁸, resulta pertinente mencionar algunas de las condiciones político-electorales que enmarcaron el regreso del PRI al Ejecutivo Federal, cuya finalidad estriba en describir sus características como administración gubernamental de 2012-2018, esto, en cuanto a la construcción discursiva y ejercicio de la política educativa.

Con el motivo de hablar acerca de una educación de calidad, iniciaremos con el desarrollo de la democracia nacional durante los primeros tres quinquenios del siglo XXI, puesto que en dicho periodo se realizaron los cambios presidenciales de alternancia (2000 y 2012). Así, expondremos algunas observaciones que han realizado organismos internacionales para la democracia mexicana en el contexto del regreso del PRI a la Presidencia, que ha sido objeto de análisis para el fenómeno denominado transición democrática.

³⁸⁷ Canal NTN24, “Discurso de posesión de Enrique Peña Nieto como Presidente de México (Parte II)”, 2012, en <https://www.youtube.com/watch?v=-UFn9vaOg94>.

³⁸⁸ Siguiendo a Ramos, el caso mexicano de 2000 se trataría de una alternancia de tipo político de partidos, puesto que no se presenció un cambio radical en la forma organizativa del régimen federal; no obstante, se generaron expectativas sobre probables modificaciones en los esquemas político-estructurales de la administración entrante: “[...] únicamente implica un cambio de partido en el poder, por lo que esto no quiere decir que se vayan a generar cambios en la política, organizativos, administrativos, económicos o cambios de gran impacto en el rumbo de la política”. RAMOS, *Alternancia en México a nivel federal en el año 2000 y en el año 2012*, pp. 8-9.

3.1.1 La democracia mexicana de 2000-2018

Primeramente, resulta preciso mencionar que el empleo del concepto de alternancia política cobró fuerza en México a partir de 2000, cuando Vicente Fox y el PAN lograron la presidencia nacional. En tal sentido, el término puede ser orientado hacia los “cambios ocurridos en la titularidad de los partidos políticos en los diferentes niveles de gobierno, sea del presidente de la República, los gobernadores en los estados o los presidentes municipales en los ayuntamientos”.³⁸⁹ Es decir, un relevo de los grupos de poder político (actores e instituciones) en contraste con otros cuyas características no evidencian compatibilidad por ideología y actuar en la esfera de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, la alternancia en México se concibió de manera diferente al concepto de transición democrática, que abordamos en el primer capítulo de esta investigación. Por ello, el primero de estos términos sirvió de referencia para describir un fenómeno político en el que un partido arribó a la presidencia en medio de una mudanza institucional centrada en transformar el *status quo* del espacio democrático.

La alternancia fue propuesta para legitimar nuevas prácticas y mecanismos gubernamentales en los que se materializaran la participación ciudadana, los cambios en la distribución del poder político y la pluralidad de partidos, lo cual estuvo vinculado con la forma de representación nacional: “El valor fundamental de la alternancia política es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa”.³⁹⁰

Durante la primera década del siglo XXI, se evidenciaron tensiones sobre el fenómeno de la transición democrática. Tales conflictos estuvieron enraizados en los procesos electorales, la percepción ciudadana ante las instituciones gubernamentales y la ausencia de

³⁸⁹ CEDILLO, Rafael, “¿Alternancia electoral o alternancia política? Una revisión de los municipios de Chiautla, Isidro Fabela y Ozumba, en el Estado de México (2000 y 2003)”, *Espacios Públicos*, 11, 2008, pp. 118-139, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611217006.pdf>.

³⁹⁰ BOLIVAR, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12, 2013, pp. 33-53, en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjBgsqm9pXxAhVMAqwKHUnDC90QFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4741417.pdf&usg=AOvVaw3N9AOUiWZalWJkHueQ41l>.

reformas legislativas que garantizaran futuras alternancias ordenadas y pacíficas en son de un *deber ser* institucional-electoral: “Un verdadero sistema democrático ofrece y permite – mediante la competencia electoral– la renovación del grupo que gobierna, de las élites políticas, de los partidos y hasta los proyectos de nación, sin que esto signifique llegar a rupturas institucionales”.³⁹¹ En este contexto, la alternancia de 2000 se ha ubicado como un relevo *de partido* y no de *élite*;³⁹² mientras que la de 2012, un cambio de respuesta frente a coyunturas políticas y el reposicionamiento desde una configuración interna del PRI.³⁹³

Con el objetivo de aproximarnos al marco político de las elecciones federales de 2012, apuntaremos brevemente algunas consideraciones de medición sobre la calidad democrática mexicana durante sus primeros tres quinquenios del siglo XXI. Esto, debido a la relevancia que se le ha conferido alrededor de la transición democrática, donde se cuestiona la consolidación de un sistema político plural y las condiciones de participación ciudadana hacia las instituciones electorales.³⁹⁴ A partir de ello, seguiremos como referencia el concepto de *calidad democrática*. De acuerdo con Leonardo Morlino, el término alude al

[...] orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales [...] una buena democracia tiene, al menos, ocho dimensiones de variación que deben ser colocadas en el centro del análisis empírico. Las primeras cinco son las procedimentales, en cuanto refieren, principalmente, a las reglas y sólo de manera indirecta a los contenidos [...] Éstas son Estado de derecho, rendición de

³⁹¹ BOLIVAR, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12, 2013, pp. 33-53, en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjBgsqm9pXxAhVMAqwkHUnDC90QFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2F Dialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4741417.pdf&usg=AOvVaw3N9A0OUiwZalWJkHueQ411.Dialnet->

³⁹² Por alternancia de élite, aludimos a lo propuesto por Gómez, quien la describe como aquel cambio radical en la forma de establecer el régimen gubernamental desde la Presidencia. Verbigracia, la alternancia chilena de 1973, cuando se instaló la dictadura de Augusto Pinochet. GÓMEZ, *La geografía del poder y las elecciones en México*, 316 pp.

³⁹³ MIRÓN-LINCE, Rosa, “Recomposiciones: el PRI de la primera década del milenio”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 59, 2012, pp. 43-67, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v19n59/v19n59a2.pdf>.

³⁹⁴ Véase REYES DEL CAMPILLO, Juan, “El sistema de partidos y la transición democrática en México”, *El Cotidiano*, 187, 2014, pp. 11-125, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32531885017.pdf> y MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, “Transición y consolidación democrática en México ¿Es posible una regresión?”, *Revista de la Facultad de Derecho de México UNAM*, 247, 2007, en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61301>.

cuentas electoral, rendición de cuentas interinstitucional, participación, competencia (partidaria). La sexta concierne al resultado y refiere a la reciprocidad, o sea, la capacidad de respuesta del gobierno y que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general.³⁹⁵

Sumado a la descripción de estas seis dimensiones, el autor propone que las dos últimas residen en un carácter sustantivo, puesto que la séptima subraya la protección hacia los derechos que pueden ser ampliados en el ejercicio de las libertades; y, la octava, reconocimiento y consideración de la igualdad social, política y económica de la esfera gubernamental y la sociedad civil.³⁹⁶

Con base en esta mirada, vale señalar la importancia de ubicar las características democráticas de un sistema político, pero, bajo la contextualización geográfica que contenga los criterios pertinentes para su análisis, ya que la percepción generalizada de una región en torno al fenómeno de la transición democrática, es decir, con motivos de comparación o similitud, puede descalificar factores endógenos y/o exógenos que hayan repercutido en un país o localidad en particular: “La discusión sobre la transición conlleva el mismo sesgo, se tiende a comparar casos que no son comparables, una cosa es pasar de una dictadura a una democracia (España, Chile) y otra creer que las aperturas paulatinas equivalen a rompimientos”.³⁹⁷

Hacia el final del siglo XX, el pluralismo de partidos y los procesos electorales se incorporaron en algunas agendas gubernamentales. De igual forma, organismos internacionales manifestaron el interés por dimensionar dicho esquema democrático. Por ejemplo, en medio de la discusión del Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2001, la calidad de la democracia en la región latinoamericana apareció como una de las preocupaciones estructurales del soporte político para las instituciones de gobierno. Con la emergencia de algunas transiciones democráticas de las décadas de 1970 y 1980, la democracia en América Latina se posicionó en uno de los ejes de conducción estatal para la

³⁹⁵ MORLINO, Leonardo, INE Colección Temas de la democracia, Serie Conferencias Magistrales 16, 51, Calidad democrática entre líderes y partidos, Distrito Federal, 2013.

³⁹⁶ MORLINO, Leonardo, INE Colección Temas de la democracia, Serie Conferencias Magistrales 16, 51, Calidad democrática entre líderes y partidos, Distrito Federal, 2013.

³⁹⁷ SCHMIDT, *La democratización mexicana. Un camino tortuoso*, p. 26.

configuración de los mecanismos y las prácticas políticas asociadas con el cambio de régimen. Se propusieron nuevas formas de analizar las condiciones democráticas de los países de la región, pero, con el acento marcado en preocupaciones incorporadas de acuerdo con el inicio del siglo XXI, por lo que se constituyeron actividades destinadas para dar seguimiento a ello.³⁹⁸

Por tal contexto, organismos de carácter internacional, regional y local atendieron el tema bajo la constitución de grupos encargados de analizar la calidad democrática de los países. Paralelamente, los trabajos de seguimiento se vincularon con instituciones fuera del marco latinoamericano, combinando estudios de corte cualitativo y cuantitativo sobre las principales problemáticas de la democracia, sus tendencias y alternativas para el siglo XXI, así como la medición de su calidad a partir de criterios estandarizados.³⁹⁹

En este tenor, mencionaremos algunas de las interpretaciones realizadas en torno a la calidad de la democracia en México, sin embargo, cabe aclarar que los datos aquí expuestos no aluden a una referencia imparcial, puesto que, como advertimos, se tratan de organismos internacionales con criterios diferentes acerca de las condiciones sociales, culturales y económicas de los pueblos.

Hacia 2012, la democracia mexicana se ubicó debajo del puntaje de la media (43.94 de 55) de los 30 países evaluados en el *Democracy Barometer*⁴⁰⁰. En el carácter regionalista, los países latinoamericanos con mayor puntaje –en paralelo con México– fueron Uruguay (50.68), Chile (48.30) y Costa Rica (42.02).

El desarrollo de la democracia, además de la calidad, también ha sido objeto de algunas organizaciones. En este caso, consideramos las evidencias de medición del Índice de

³⁹⁸ CAPUTO, Dante, “El desarrollo democrático en América Latina: entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2, 11, pp. 437-452, en <https://www.redalyc.org/pdf/3871/387136366007.pdf>.

³⁹⁹ CAPUTO, Dante, “El desarrollo democrático en América Latina: entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2, 11, pp. 437-452, en <https://www.redalyc.org/pdf/3871/387136366007.pdf>.

⁴⁰⁰ Democracy Barometer, “Quality of democracy”, 2017, en <https://democracybarometer.org>.

Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), cuya proyección metodológica contempla cuatro dimensiones conceptuales con respecto a su objetivo:

[...] democracia de los ciudadanos (“Respeto de los derechos políticos y libertades civiles”), democracia de las instituciones (“Calidad institucional y eficiencia política”), democracia social y humana (“Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar”), y democracia económica (“Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica”).⁴⁰¹

Este indicador, que trabaja en coordinación con la organización *Polilat* (Argentina) y la fundación *Konraed Adenauer-Siftung* (Alemania), señaló que en 2014 –en el contexto de los dos primeros años de gobierno de Peña Nieto– México se ubicaba con un Desarrollo Democrático Medio (DMM) en consonancia con sus vecinos latinoamericanos Perú, Panamá, Ecuador, El Salvador y Argentina. Ese año se consideró como el más bajo para el país mexicano desde que arrancó la actividad de dicha medición (en 2002), con un 4.602 puntos en una escala de 10.⁴⁰²

Otro de los referentes en perspectiva es el publicado en *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*, cuyas condiciones se presentan en razón de cinco categorías clave interrelacionadas con la calidad de la democracia: “[...] proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, el funcionamiento del gobierno; participación política, y cultura política”.⁴⁰³ De modo que, de acuerdo con los datos derivados del análisis de cada región y país, se asocian con estadios de régimen, que son los *autoritarios*, los *híbridos*, las *democracias incompletas* y las *democracias plenas*.⁴⁰⁴

Siguiendo este índice, durante 2016, año de elecciones presidenciales en Estados Unidos, el análisis arrojó que la corriente de gobiernos para Latinoamérica estaba contenida en el *desalojo* del populismo⁴⁰⁵; mientras que el país vecino del norte de México evidenció

⁴⁰¹ LÓPEZ, *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*, p. 22.

⁴⁰² LÓPEZ, *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*, p. 23.

⁴⁰³ LÓPEZ, *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*, p. 23..

⁴⁰⁴ LÓPEZ, *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*, p. 23.

⁴⁰⁵ En este caso, nos referimos a la visión conceptual y como categoría analítica dentro de los estudios enfocados en la región latinoamericana, vinculados con el desarrollo democrático hacia el siglo XXI. Al respecto, sugerimos la lectura RETAMOZO, Martín, “La teoría política del populismo: usos y controversias en América

un sistema democrático defectuoso: “[...] the rise of populism upset the political establishment and status quo in much of the world, but Latin America largely bucked the trend [...] Yet surveys by Pew, Gallup and other polling agencies have confirmed that public confidence in government has slumped to historic lows in the US”.⁴⁰⁶ En ese tenor, México se posicionó en el lugar 67 de 167 países incluidos en el reporte. Con un puntaje general de 6.47 (de 10), se le ubicó como una *democracia defectuosa* en la que la cultura política se evidenció como el rubro más bajo (4.38) de su revisión.⁴⁰⁷

Atendiendo estas mediciones internacionales sobre el *status* de la democracia en México durante algunos años de la administración federal 2012-2018, vale indicar uno de los objetos centrales para la esfera regional acerca de las problemáticas reconocidas en el tema, esto, en razón del fenómeno de transición democrática del país. Posteriormente, contextualizaremos ciertos episodios políticos relacionados con el retorno del PRI a la Presidencia de la República, motivo de una inspección hacia el ambiente electoral del país en paralelo con la participación ciudadana y las prácticas de organización de los partidos.

Desde la primera década del siglo XXI, una de las principales preocupaciones para debatir la democracia y su estado en la región latinoamericana fue la calidad de los regímenes constituidos mediante la participación plural en los procesos electorales. Sin embargo, las reflexiones en torno al funcionamiento de las instituciones de participación política y ciudadana debieron ajustar sus temas del debate público, puesto que la consolidación de los modelos democráticos representaría una mejora de aquellas problemáticas (sin resolver) en el contexto regional.

La idea de una legítima democracia latinoamericana requirió agrupar las demandas sociales de pobreza y desigualdad, estado de derecho, ciudadanía y cultura política,

Latina en la perspectiva posfundacional”, *Latinoamerica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 64, 2017, pp. 125-151, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742017000100125.

⁴⁰⁶ Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2016”, 2017, pp. 4-5, en <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>.

⁴⁰⁷ Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2016”, 2017, p. 8, en <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>.

governabilidad, y responsabilidad de los *mass media* y la esfera política.⁴⁰⁸ De ahí que se haya planteado la necesidad de concentrar un poder directo del gobierno hacia la garantía del ejercicio de las instituciones, es decir, asegurar la intervención estatal en calidad de ente orgánico cuyo poder determine la realización y protección de los lineamientos vinculados con *lo democrático*. Por tanto, aparece el cuestionamiento sobre quién detenta la potestad en el desarrollo y cumplimiento del modelo democrático en América Latina: ¿el gobierno (en especial el central) o la ciudadanía?⁴⁰⁹

Diversos personajes e instituciones se han incluido en el estudio del fenómeno de la transición democrática en México, que se atribuyen como la representación política de un cambio en las formas de organización gubernamental y ciudadana para la apertura a nuevos esquemas de participación electoral. Como punto de arranque, la transición ha evidenciado el deseo nacional por una reconfiguración del sistema político cuya base incorpore la pluralidad partidista y visibilice la denominada *mecánica del cambio político en México*⁴¹⁰ en paralelo con la consolidación de un modelo democrático.⁴¹¹

Uno de los principales señalamientos negativos para el panorama de la democracia mexicana –durante los primeros quince años del siglo XXI– fue la conformación de un complejo de *operadores políticos*, es decir, actividades en las que se reconocen actores e instituciones cuyo objetivo se planteó para manipular los procesos electorales mediante la contención legal (por medio del TEPJF) de las prácticas de campaña, así como de los resultados entre partidos.⁴¹² Al respecto, la ausencia de una pugna ciudadana ha marcado una ruta de aprovechamiento mediante operaciones políticas de manipulación, que escapan de un consenso constitucional⁴¹³ –entendido como dispositivo de una democracia de

⁴⁰⁸ WOLDENBERG, José, “Los retos de la democracia”, Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano, 13, 2005, pp. 64-71, en <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001308.pdf>.

⁴⁰⁹ CAPUTO, Dante, “El desarrollo democrático en América Latina: entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2, 11, pp. 437-452, en <https://www.redalyc.org/pdf/3871/387136366007.pdf>.

⁴¹⁰ WOLDENBERG, José, “La transición democrática mexicana”, 2003, en <http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>.

⁴¹¹ WOLDENBERG, José, “La transición democrática mexicana”, 2003, en <http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>.

⁴¹² SCHMIDT, *La democratización mexicana. Un camino tortuoso*, p. 73.

⁴¹³ SCHMIDT, *La democratización mexicana. Un camino tortuoso*, p. 75.

calidad—. De forma subsecuente, las elecciones se han percibido fuera del espacio de la soberanía popular para ser un fenómeno en el cual:

[...] se han desarrollado prácticas como la concertación, los trueques de posiciones electorales (una gubernatura a cambio de una senaduría como el caso Nayarit ya referido), los acuerdos bajo la mesa y las nuevas modalidades de fraude electoral (el cibernético, por ejemplo). Así se simula construir instituciones ciudadanizadas que en realidad representan intereses de partido y los políticos aprueban leyes abigarradas pensando en atarle las manos al otro, para luego violar esas mismas leyes cuando ven atadas las propias, aunque también establecen leyes que parecen tener una utilidad simbólica presente. Los políticos creen engañar a la sociedad y terminan enfrentándose al escepticismo, que según algunos de ellos genera abstencionismo electoral, pero sin duda bloquea la democratización.⁴¹⁴

Esas actividades de irregularidad se han enlazado con el fenómeno de la participación política, sea desde la ciudadanía, los propios actores de su esfera (gobernadores, legisladores, senadores, etc.) y/o las organizaciones no gubernamentales. Su análisis puso en el juego la reflexión sobre aquellas determinantes implícitas en las condiciones de participación política en México durante el arco temporal referido. Ejemplo de ello es la revisión que se hace en el título *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*, de Miguel A. López, cuyo capitulo expresa una necesidad de atender el fenómeno desde una visión de corresponsabilidad en los procesos electorales y otras actividades que requieran de la intervención del gobierno y la ciudadanía.⁴¹⁵

Esta breve contextualización del estado de la calidad democrática de México sirve de referencia para introducir el debate en torno a la política educativa de 2012-2018, debido a que, como mencionamos en párrafos anteriores, dicho periodo contuvo acciones relacionadas con la consolidación de las instituciones electorales, la pluralidad de intervención partidista y la participación ciudadana, todo ello, frente al desarrollo escolar como un dispositivo más que capitalizara ese paradigma político.

⁴¹⁴ SCHMIDT, *La democratización mexicana. Un camino tortuoso*, p. 75.

⁴¹⁵ LÓPEZ, *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*, 268 pp.

3.2 Las bases de la narrativa para la educación básica

La propuesta inicial para el desarrollo de la política educativa hacia el sexenio 2012-2018 se concentró en modificar, desde el ámbito constitucional, los criterios de ingreso, evaluación, asignación y permanencia del sector docente de la educación básica. Bajo la denominación de Reforma Educativa, se llevaron a cabo acuerdos legislativos con el motivo de un reposicionamiento de la escuela y el profesor en el Sistema Educativo Nacional.⁴¹⁶

En ese tenor, la tendencia se documentó en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, medio por el cual el presidente, Enrique Peña Nieto, argumentó una transformación de las prácticas políticas y de gestión burocrática para una correspondencia de acción entre el gobierno federal y las dirigencias estatales. De ahí, la concepción de la educación de calidad fue reconocida como el eje de la conducción gubernamental, sin embargo, el mensaje de la Presidencia y la Secretaría de Educación Pública se relacionó, principalmente, con el objetivo de la evaluación del profesorado y el diálogo con los gremios del propio magisterio:

La educación de calidad, además de ser una necesidad imperiosa, es una demanda social inaplazable. Son múltiples los factores que intervienen para hacerla posible; se trata de un proceso que exige la conjugación de los esfuerzos de maestros, alumnos, padres de familia, autoridades y la sociedad toda [...] es innegable que la actividad docente constituye la pieza de mayor valor para el proceso educativo. Solo con los maestros podremos llevar a cabo la tarea de mejorar la educación pública de nuestro país [...] Es compromiso de las autoridades educativas respetar a su organización gremial y escuchar a las diversas voces que conforman el magisterio nacional. Los maestros son los profesionales que tienen a su cargo la formación de las niñas, niños y los jóvenes.⁴¹⁷

A la fecha de publicación de ese documento, la nueva administración ya había reformado los artículos 3º y 73 constitucionales, contenidos en la materia educativa nacional. Empero,

⁴¹⁶ SEP, p. 7, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36765/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018.pdf.

⁴¹⁷ SEP, pp. 7-8, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36765/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018.pdf.

antes de abordar el conjunto de estrategias y acciones orientadas al espacio escolar de la educación primaria durante ese sexenio, referenciaremos una de las características esenciales de la política educativa mexicana desde la década de 1990, cuya vigencia permeó en el gobierno de Peña Nieto y se visibilizó en los planteamientos discursivos. De modo que, enseguida, nos remitiremos al *Programa Sectorial* para identificar dichos elementos con respecto al concepto de la educación de calidad.

3.2.1 La idea de una modernización en la política educativa

Durante los últimos 30 años, la construcción y materialización de la política educativa mexicana ha tenido como objetivo transitar de las preocupaciones de cobertura-acceso hacia el de la calidad.⁴¹⁸ Visto como un tema de política pública, el sector escolar ha merecido estrategias para implementar modelos y programas dirigidos hacia una modernización educativa, teniendo mayor atención hacia el nivel básico.⁴¹⁹

En tal contexto, la firma del ANMEB (1992) se ha analizado como ese paso hacia la modernización y consolidación del SEN, donde los indicadores de cobertura y eficiencia se complementaron con otros para conformar el esquema de la denominada calidad educativa. Asimismo, este fenómeno ha incorporado las miradas regionales e internacionales de organismos cuyas agendas de trabajo delimitaron criterios para abordar ese mismo concepto en torno al desarrollo de la educación.⁴²⁰

Por lo anterior, cabe señalar que esa tendencia ha tenido diferentes formas de acción gubernamental, puesto que cada administración presidencial ha convenido acuerdos y operaciones particulares de acuerdo con una serie de factores que no solamente contemplan las necesidades técnico-pedagógicas de los niveles escolares. En consecuencia, la vigencia

⁴¹⁸ DEL CASTILLO-ALEMÁN, Gloria, “Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza”, *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9, 2012, pp. 637-652, en <https://www.redalyc.org/pdf/2810/281022848007.pdf>.

⁴¹⁹ UNESCO, *La política educativa de México desde una perspectiva regional*, pp. 71-89.

⁴²⁰ DEL CASTILLO-ALEMÁN, Gloria, “Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza”, *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9, 2012, pp. 637-652, en <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/CASTILLO-ALEMAN-Las-pol-ed-en-México-dde-una-persp-de-pol-púb.pdf>.

de esa perspectiva continuó con el ejercicio gubernamental de 2012-2018, de modo que se ha observado una distinción de dos dimensiones al abordar la política educativa.

Este fenómeno persigue un objetivo de corte político (*politics*) a diferencia de uno de políticas (*policies*),⁴²¹ lo que se traduce en un comportamiento enfocado en constituir la política pública de la educación con fines de negociación y legitimación de mecanismos de gobierno. Por ende, las modificaciones de ley sobre el espacio escolar se han inspeccionado a partir de esa división, siendo los resultados del logro educativo y sus formas dos aspectos particulares, pero no excluyentes de las indagatorias sobre las denominadas reformas educativas.⁴²²

Dicha característica se reconoció en las propuestas y acciones de la política educativa del gobierno federal encabezado por Peña Nieto. Desde el arranque de su mandato hasta su conclusión, el presidente aludió a una reforma con base en la profesionalización magisterial, la corresponsabilidad institucional y la incorporación de las TIC en paralelo con los asuntos de inclusión y equidad.⁴²³

Como parte de los compromisos de campaña, el candidato priísta planteó una agenda educativa cuyas ideas permanecieron a lo largo de su presidencia. Se propusieron cinco

⁴²¹ “Mientras que la dimensión de la política (*policy*) corresponde al curso de acción expresamente diseñado para resolver un problema público con miras a construir la mejor opción de política pública; la dimensión política (*politics*) se refiere a la participación de distintos actores con diversos intereses en el marco del establecimiento de acuerdos políticos”. DEL CASTILLO-ALEMÁN, Gloria, “Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza”, *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9, 2012, pp. 637-652, en <http://mapeal.cippecc.org/wp-content/uploads/2014/05/CASTILLO-ALEMAN-Las-pol-ed-en-México-dde-una-persp-de-pol-púb.pdf>.

⁴²² DEL CASTILLO-ALEMÁN, Gloria, “Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza”, *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9, 2012, pp. 637-652, en <http://mapeal.cippecc.org/wp-content/uploads/2014/05/CASTILLO-ALEMAN-Las-pol-ed-en-México-dde-una-persp-de-pol-púb.pdf>.

⁴²³ Universidad Iberoamericana, “La política educativa del sexenio 2013-2018. Alcances y límites”, Documentos de investigación, 2015, 56 pp, en https://ibero.mx/campus/publicaciones/La-politica-educativa-del-sexenio-2013-2018/pdf/La_politica_educativa.pdf.

temas, de los cuales cuatro tocaban al nivel básico: infraestructura, evaluación, financiamiento y TIC.⁴²⁴

Durante su primer mensaje como presidente, Peña Nieto anunció cinco ejes y trece decisiones de gobierno, motivos de su representación de alternancia política y de constitución de un modelo de gobierno en específico. El tercero de esos ejes fue referido como *educación de calidad para todos*, punto de partida para explicar la séptima decisión, que estuvo orientada a las bases del servicio profesional de carrera docente bajo el nombre de Reforma Educativa, de la cual nos enfocaremos más adelante.⁴²⁵

A manera de documento, los planteamientos discursivos acerca del concepto de educación de calidad se emitieron por medio del *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Fuente que nos sirve para acercarnos a la tendencia gubernamental en torno al desarrollo del nivel básico educativo, considerando el sector primaria como principal referencia.

El Programa se aprobó y publicó en el DOF el 13 de diciembre de 2013. La rúbrica se conformó por el presidente y los titulares de la SEP, la SHCP y el subsecretario de responsabilidades administrativas y contrataciones públicas.⁴²⁶ Respectivamente, Enrique Peña, Emilio Chuayffet, Luis Videgaray y Julián A. Olivas signaron el decreto de aprobación y, con ello, se presentaron las bases de operación para la política educativa de esa administración.⁴²⁷

⁴²⁴ Centro de Estudios Educativos A.C., “Compromisos de campaña y prioridades en la agenda educativa del presidente electo”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 3, 2012, pp. 5-20, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27024686001.pdf>.

⁴²⁵ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Mensaje del Presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional 1º diciembre 2012”, en <https://www.youtube.com/watch?v=kdVlhJAR34>.

⁴²⁶ SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36765/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018.pdf.

⁴²⁷ Al inicio del documento, se enunciaron las voces simbólicas del cuerpo responsable de dirigir el ejercicio de la educación nacional a través del gobierno en turno. En sintonía con Peña Nieto y Chuayffet, aparecieron los nombres y cargos de las áreas pertinentes: Enrique del Val Blanco, como Subsecretario de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas; Fernando Serrano, Subsecretario de Educación Superior; Rodolfo Tuirán, Subsecretario de Educación Media Superior; Alba Martínez, Subsecretaria de Educación Básica; y, Nicolás Kubli, en la Oficialía Mayor. Así como Rafael Tovar y de Teresa en representación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), Jesús Mena Campos, de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

La iniciativa se estructuró en cuatro capítulos en adición con los mensajes iniciales del presidente y el secretario de la SEP, el *Marco Normativo*, el *Glosario* y los *Recursos Responsables de ejecución. Transparencia*. Como primer capítulo, se aborda un diagnóstico acerca de algunos indicadores como la cobertura, el deporte, la ciencia y tecnología, y la inclusión y equidad. Hacia el segundo apartado se relacionaron los propósitos del Programa con el *Plan Nacional de Desarrollo* (PNUD) 2013-2018, apuntando a un seguimiento institucional para las acciones encomendadas.

En la tercera parte del Programa, se plantearon los objetivos y las estrategias delimitadas para el desarrollo de la política educativa en los distintos niveles del SEN. Paralelamente con la idea de una intervención de organizaciones internas y externas de la esfera gubernamental en razón de su colaboración. Así, en el cuarto capítulo se explicaron las características de los indicadores a trabajar y evaluar conforme se realizaran las actividades administrativas y técnico-pedagógicas.

A continuación, relacionamos algunos fragmentos textuales del Programa con determinados conceptos⁴²⁸, esto, con motivo de su pertinencia en el ejercicio de una política educativa que se esbozó desde las trincheras del Ejecutivo Federal y la SEP, pero, con la finalidad de construir una perspectiva sobre una *educación de calidad* en paralelo con el desarrollo del nivel primaria. Adicionalmente, seleccionamos aquellos mensajes orientados a la denominada Reforma Educativa y sus implicaciones, percibidas como un conjunto de acciones derivadas de un proyecto en particular desde la práctica política.

(Conade) y Enrique Cabrero Mendoza por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). DOF, Tomo 723, p. 168, Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, 2013, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=13.

⁴²⁸ Sus definiciones se encuentran en el glosario, incluido en el anexo.

3.2.1.1 VISIÓN INSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA EDUCATIVA, 2013-2018

Orientación de los mensajes	Relación conceptual
<p>La educación de calidad tiene la mayor importancia para el desarrollo político, social, económico y cultural de México. Es el camino para lograr una convivencia respetuosa y armónica, en una sociedad democrática, justa, pacífica, productiva y próspera. La educación de calidad debe ser un verdadero instrumento que ayude a superar las graves desigualdades que padecen millones de mexicanos y favorezca un panorama de oportunidades al alcance de todos (p. 7).</p>	<p>Desarrollo social</p> <p>Cobertura</p> <p>Equidad</p>
<p>La educación de calidad, además de ser una necesidad imperiosa, es una demanda social inaplazable. Son múltiples los factores que intervienen para hacerla posible; se trata de un proceso que exige la conjugación de los esfuerzos de maestros, alumnos, padres de familia, autoridades y la sociedad toda. Reclama espacios dignos, equipamiento, materiales didácticos, planes y programas de estudio y medios que hagan posible la construcción de ambientes escolares que favorecen el aprendizaje (p. 7).</p>	<p>Corresponsabilidad institucional</p>
<p>Si bien es indispensable combinar armónicamente todos los factores que intervienen en la construcción de una educación de calidad, es innegable que la actividad docente constituye la pieza de mayor valor para el proceso educativo. Solo con los maestros podremos llevar a cabo la tarea de mejorar la educación pública de nuestro país. Por ello el nuevo marco jurídico fortalece la dignidad del quehacer magisterial, protege los derechos laborales de los maestros, establece las condiciones para reconocer su trabajo e impulsa su desarrollo profesional. La evaluación de los maestros tiene como fin primordial</p>	<p>Profesionalización docente</p>

<p>apoyarlos en su legítimo derecho a la superación y desarrollo profesional (pp. 7-8).</p>	
<p>A partir de ello, las autoridades de los estados tienen la responsabilidad de la operación de los servicios educativos; son ellas quienes tienen el trato cotidiano con los maestros y por ello han de asegurarse del buen funcionamiento de los planteles conforme a las normas y disposiciones que rigen para todo el país. La reforma educativa avanzará con autoridades locales comprometidas que deben mantener una comunicación cercana con los maestros y los padres de familia. El Gobierno Federal construirá el diálogo permanente con los gobiernos estatales, garantizando el carácter nacional de la educación, y les brindará todo el apoyo que esté a su alcance para que cada uno de ellos cumpla con su obligación de ofrecer una educación de calidad (p. 8).</p>	<p style="text-align: center;">Corresponsabilidad institucional</p> <p style="text-align: center;">Rectoría educativa</p>
<p>La tarea educativa debe beneficiar a todos los grupos de la población; de ahí la importancia de fortalecer el principio de inclusión. Habrá que extender la cobertura para facilitar el acceso a la educación en todos los niveles. El aumento de cobertura necesariamente debe ser complementado con acciones que atiendan las particularidades de grupos vulnerables que por razones diversas enfrentan barreras que impiden el acceso y la permanencia en la educación. El sistema educativo debe contemplar la diversidad cultural y lingüística, los requerimientos de la población con discapacidad y otros factores que limitan el ejercicio del derecho de hombres y mujeres a una educación de calidad. Igualmente importante es ofrecer opciones a los adultos analfabetas o que no completaron la educación básica (p. 9).</p>	<p style="text-align: center;">Inclusión</p> <p style="text-align: center;">Cobertura</p> <p style="text-align: center;">Interculturalidad</p> <p style="text-align: center;">Equidad</p>
<p>Desde sus inicios, la educación pública en México ha atendido los desafíos que los tiempos iban marcando: unificar a la nación con el ejército de paz de José Vasconcelos en los años posteriores a la Revolución;</p>	<p style="text-align: center;">Legitimación simbólico-ideológica</p>

<p>igualar oportunidades y ofrecer una educación emancipadora, obligatoria, gratuita y única, con la escuela socialista de Lázaro Cárdenas; el impulso alfabetizador de Jaime Torres Bodet; hasta llegar a nuestros días, con la reciente Reforma Educativa que elevó a rango constitucional el derecho a una educación de calidad (p. 11).</p>	
<p>Los tiempos que vivimos nos obligan no sólo a asegurar un lugar en la escuela a todas las niñas, niños y jóvenes, sino que exigen garantizarles el logro de aprendizajes relevantes, formarlos para integrarse plenamente a una sociedad marcada por el conocimiento, el cambio tecnológico, la innovación y la globalización. El Plan Nacional de Desarrollo establece entre sus cinco metas nacionales un México con Educación de Calidad (p. 11).</p>	<p>Sociedad del conocimiento</p> <p>Globalización</p>
<p>Ésta es la propuesta para el desarrollo educativo del país en los años venideros. Invitamos a leerla a docentes y directivos, madres y padres de familia, estudiantes, trabajadores de la educación y sociedad en general. Los convocamos a hacerla suya y a contribuir en este noble afán de garantizar una educación de calidad a todos los mexicanos (p. 13).</p>	<p>Corresponsabilidad institucional</p>
<p>Las metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global (p. 19).</p>	<p>Desarrollo social</p>
<p>Una educación de calidad es la mayor garantía para el desarrollo integral de todos los mexicanos. La educación es la base de la convivencia pacífica y respetuosa, y de una sociedad más justa y próspera. Los mexicanos hemos dado a la educación una muy alta importancia a lo largo de nuestra historia. El quehacer educativo está sustentado en la letra del Artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la educación pública, laica y gratuita. En virtud de la reforma</p>	<p>Legitimación simbólico-ideológica</p>

<p>constitucional de febrero de 2013, la educación debe ser de calidad (p. 23).</p>	
<p>El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) hace suya la prioridad de la educación de calidad al incluirla como una de sus cinco metas nacionales. La alta jerarquía que otorga a la educación obedece a que hoy, más que nunca, las posibilidades de desarrollo del país dependen de una educación de calidad (p. 23).</p>	<p>Desarrollo social</p>
<p>Una educación de calidad mejorará la capacidad de la población para comunicarse, trabajar en grupos, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información, así como para una mejor comprensión del entorno en el que vivimos y la innovación. Tal y como lo señala el PND, el enfoque consistirá en promover políticas que acerquen lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para una sana convivencia y el aprendizaje a lo largo de la vida (p. 23).</p>	<p>Sociedad del conocimiento</p> <p>Desarrollo social</p>
<p>Igualmente debe reconocerse que estamos lejos de lograr una educación con calidad suficiente. En distintos momentos, México ha invertido recursos importantes y ha desarrollado programas y acciones de gran calado, pero aún no se ha logrado el impacto que se esperaba en la calidad de la educación. Ello obedece en parte a la combinación del rápido crecimiento demográfico del siglo pasado y de los muy bajos niveles de escolarización del principio de esa centuria: los recursos terminaban por ser absorbidos por el esfuerzo de aumento de cobertura y era insuficiente lo que el sistema educativo podía hacer para asegurar una educación de calidad (p. 24).</p>	<p>Legitimación simbólico-ideológica</p> <p>Globalización</p>
<p>El PND señala que para garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo se deben ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere crear nuevos servicios</p>	<p>Inclusión</p>

<p>educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles, así como incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad. Asimismo, la población de menores ingresos en ocasiones tiene menos posibilidades de acceder a una educación de calidad y concluir sus estudios, limitando también su capacidad de insertarse exitosamente en actividades altamente productivas (p. 29).</p>	<p>Equidad</p> <p>Cobertura</p>
<p>Las acciones para una educación de calidad han sido desiguales e inequitativas. Las escuelas más pequeñas y alejadas, con poblaciones con mayor incidencia de pobreza y marginación, como en el caso de las comunidades indígenas, mantienen sistemáticamente los resultados más bajos [...] (p. 30).</p>	<p>Equidad</p>
<p>Establecer mecanismos de consulta para revisar el modelo educativo en su conjunto, a fin de garantizar una educación de calidad (p. 45).</p>	<p>Modernización del sistema educativo</p>
<p>Dotar a todos los alumnos de escuelas públicas de una computadora o dispositivo portátil en quinto o sexto de primaria (p. 46)</p>	<p>Incorporación y uso de TIC</p>
<p>El programa de Inclusión y Alfabetización Digital, tiene el propósito de abatir una de las brechas de inequidad más notorias, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación para ampliar horizontes y construir posibilidades de futuro, para las niñas y niños de quinto y sexto año de escuela primaria, sus familias y sus escuelas (p. 12).</p>	<p>Equidad</p> <p>Incorporación y uso de TIC</p>
<p>La población analfabeta de 15 años y más o que no ha concluido su primaria o secundaria, el llamado rezago educativo (p. 31).</p>	<p>Rezago educativo</p>

3.2.1.2 REFERENCIAS TEXTUALES A LA REFORMA EDUCATIVA

Mensajes	Énfasis discursivo de los fragmentos
<p>La definición de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Sectorial de Educación (PSE) tienen como referente el Artículo 3o Constitucional y el contenido de la Ley General de Educación. En particular, para el período 2013-2018, el PSE recupera la Reforma Constitucional en materia educativa que se promulgó el 26 de febrero de 2013 y las leyes reglamentarias que la concretan: Ley General del Servicio Profesional Docente, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación (p. 19).</p>	<p>La reforma como dispositivo de construcción del Programa Sectorial Educativo 2013-2018</p>
<p>La reforma educativa impulsada por el Gobierno Federal desde el inicio de la actual administración plantea el fortalecimiento de la educación pública, laica y gratuita. Gracias al apoyo de legisladores, gobernadores, líderes políticos y ciudadanos, en febrero de 2013 se logró la promulgación de una importante reforma al Artículo 3o de la Constitución (p. 25).</p>	<p>Intervención de diversos actores y grupos de la esfera política para los acuerdos en materia legislativa</p>
<p>Con base en la reforma constitucional, en septiembre de 2013 se promulgaron modificaciones a la Ley General de Educación y dos nuevas leyes reglamentarias del artículo 3o, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (p. 25).</p>	<p>Adecuaciones legislativas hacia el orden educativo a nivel institucional</p>
<p>Particularmente, nos comprometemos a acompañar a nuestros maestros en su desarrollo profesional y a proporcionarles las herramientas necesarias para acometer su tarea. Éste es el mandato de la Reforma Constitucional en materia educativa de 2013</p>	<p>Intervención gubernamental en la formación y desarrollo del profesorado de educación básica</p>

<p>propuesta por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Constituyente Permanente, así como el de las leyes secundarias que la acompañan (p. 12).</p>	
<p>Con la Reforma Educativa y en el contexto de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la SEP desarrollará un plan integral de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento del Sistema de Escuelas Normales Públicas, con el propósito de asegurar la calidad y competencia de los egresados formados en las escuelas del sistema garantizando su vinculación, congruencia y pertinencia con las necesidades y requerimiento del sistema educativo nacional (p. 12).</p>	<p>Establecimiento de mecanismos de evaluación y acción para Escuelas Normales a partir de la práctica política</p>
<p>El país ha logrado avances muy significativos en la evaluación externa de la educación, la cual era casi inexistente hace tan solo 20 años. Con la promulgación de la Ley del INEE se completa el ciclo de la reforma que dota al Instituto de autonomía constitucional (p. 26).</p>	<p>Asignación de funciones para una instancia educativa nacional</p>
<p>El quehacer educativo está sustentado en la letra del Artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la educación pública, laica y gratuita. En virtud de la reforma constitucional de febrero de 2013, la educación debe ser de calidad (p. 23).</p>	<p>Vinculación entre legalidad constitucional y la orientación de la política educativa en turno</p>
<p>Para respaldar esta decisión, desde el primer día de mi gobierno convoqué a todas las fuerzas políticas a reconocer que la educación es el primer gran tema que a todos nos concierne. Con el apoyo de la ciudadanía y de los partidos políticos fue posible llevar a cabo la reforma a los artículos 3o y 73 de la Constitución y después elaborar la legislación secundaria correspondiente (p. 7).</p>	<p>Identificación de un esfuerzo político hacia la rectoría del sector educativo a nivel federal</p>
<p>La aprobación de la reforma constitucional y de la legislación reglamentaria con amplias mayorías en las dos cámaras del Congreso de la Unión acredita que hemos asumido el propósito de adoptar las nuevas políticas de Estado que la materia requiere.</p>	<p>Reconocimiento de una jerarquía gubernamental para la toma de decisiones en materia educativa</p>

Más allá de las diferencias partidistas y aun ideológicas, los mexicanos sabemos reconocer que la educación es un bien que nos beneficia a todos y por ello no hemos de escatimar los esfuerzos que su mejoramiento nos exige (p. 7).	
Un cambio de la mayor relevancia, planteado por la reforma, consiste en llevar a la escuela al centro del sistema educativo. Es necesario transitar del modelo educativo en el que la escuela ha estado sujeta a múltiples prescripciones y controles burocráticos, a otro en el que el centro escolar cuente con atribuciones que le permitan tomar las decisiones que le conciernen (p. 8).	Asignación de responsabilidades desde el gobierno federal hacia las autoridades locales de las escuelas

3.3 ¿Reforma educativa o laboral?

Durante la campaña presidencial, el candidato del PRI anunció un conjunto de prioridades para la política educativa, en caso de su elección como mandatario nacional. La evaluación docente (denominada profesionalización magisterial) se tomó en consideración como uno de los ejes principales de acción a partir de varios procesos. De modo que se sostuvo la creación de un organismo cuya autonomía permitiera evaluar a los profesores del subsistema de educación básica, lo cual sería llevado a cabo mediante pruebas asociadas con su desempeño y sin la intervención de intereses políticos en el ejercicio docente y sindical.⁴²⁹

El mismo día de su arribo a la jefatura del Ejecutivo Federal, Enrique Peña anunció la modificación legislativa para algunos artículos relacionados con la educación, marcando el acento en el nivel básico mediante la llamada profesionalización magisterial. La propuesta de campaña se compartió públicamente durante su primer mensaje en Palacio Nacional el 1 de diciembre, paralelamente con otras 12 decisiones, el presidente declaró:

Ha llegado el momento de la Reforma Educativa. Una nación basa su desarrollo en la educación. El capital humano es la base del desarrollo y progreso de un país, esta

⁴²⁹ Centro de Estudios Educativos A.C., “Compromisos de campaña y prioridades en la agenda educativa del presidente electo”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 3, 2012, pp. 5-20, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27024686001.pdf>.

es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa. Atendiendo a esta responsabilidad, en los siguientes días, enviaré al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el artículo 3º constitucional y, en su momento, la subsecuente reforma a la Ley General de Educación.⁴³⁰

Adicionalmente, informó la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) con motivo de diagnosticar las condiciones del desempeño docente en razón de su mejora. Así como la generación de una base de datos instalada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) acerca del número de profesores, alumnos y escuelas.⁴³¹

En el marco de la alternancia gubernamental, la Presidencia dio a conocer un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país, otorgando factibilidad a las subsecuentes iniciativas de política pública a través de la participación partidista del PRI, el PRD y el PAN. Bajo el nombre *Pacto por México*, los actores políticos conformaron una agenda cuya base contuvo las propuestas del Ejecutivo Federal, entre las que destacó la Reforma Educativa. De ese modo, el proyecto del grupo de Peña Nieto consolidaría su orientación política sobre las demandas de los contrapesos partidistas e incluso de otras organizaciones no gubernamentales.⁴³²

Bajo ese nombre de Reforma Educativa (de ahora en adelante Reforma), se inició un esquema de modificaciones de ley para los niveles del SEN, no obstante, se fijó mayor atención al desarrollo del básico frente al medio superior y superior. Una vez hecha pública la Reforma, el presidente Peña y el Pacto por México presentaron la iniciativa el 10 de diciembre de 2012 durante la Celebración del 64 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.⁴³³

⁴³⁰ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Mensaje del Presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional 1º diciembre 2012”, en <https://www.youtube.com/watch?v=kdVlhfJAR34>.

⁴³¹ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Mensaje del Presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional 1º diciembre 2012”, en <https://www.youtube.com/watch?v=kdVlhfJAR34>.

⁴³² ROCHA, Jorge, “El pacto por México bajo la lupa”, *Análisis Plural*, 1, 2013, pp. 94-105, en <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/820/El%20pacto%20por%20México%20bajo%20la%20lupa.pdf?sequence=2>.

⁴³³ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presentación de la Reforma Educativa”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=PQsO3LVIE8Y>.

En la exposición, se hizo referencia a los temas de cobertura y la calidad como aspectos a cumplir a través de la propuesta. Asimismo, se describió la funcionalidad de la Reforma con respecto al desempeño de los docentes y los alumnos en torno al SEN, donde el ejercicio laboral fue considerado el eje principal del marco normativo. Para ello, el titular del Ejecutivo Federal aseguró un reposicionamiento de las partidas presupuestarias en materia educativa.⁴³⁴

Peña Nieto convocó al Poder Legislativo, a las diferentes fuerzas políticas y a la sociedad en general a fin de lograr las modificaciones pertinentes de nivel constitucional y administrativo. Sin embargo, no mencionó ni exhortó al sector magisterial en calidad de colaborador. En ese tenor, el presidente puso de manifiesto la rectoría del Estado —en particular desde la Presidencia— sobre la Reforma a partir de acuerdos con los partidos y demás fuerzas políticas:

Gracias a los trabajos de la Mesa Técnica del Pacto por México, hoy tenemos una propuesta consensada para iniciar la Reforma Educativa que el país demanda. Como titular del Ejecutivo Federal, hoy, en uso de mis atribuciones, presentaré a la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar el artículo 3º constitucional. Lo haré con el respaldo de los presidentes de los partidos políticos aquí presentes, a quienes he invitado a suscribirla en su carácter de testigos de honor, y quienes además han sido parte fundamental del pacto logrado y que prevé esta reforma educativa que México demanda.⁴³⁵

En adición con lo anterior, Enrique Peña argumentó que, de manera urgente, el marco normativo de la educación pública debía ser reformado y modernizado para alcanzar una mayor calidad y equidad. Asimismo, advirtió la conducción rectora del Estado en materia educativa en aras de la creación del Servicio Profesional Docente, cuerpo de seguimiento para el ingreso, permanencia y promoción de los maestros de educación básica y media superior. Además, aseguró la autonomía del INEE para dotarlo de la facultad de medición del denominado desempeño docente y ponerlo en práctica mediante el programa Escuelas de Tiempo Completo.

⁴³⁴ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presentación de la Reforma Educativa”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=PQsO3LVIE8Y>.

⁴³⁵ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presentación de la Reforma Educativa”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=PQsO3LVIE8Y>.

La presentación concluyó con la advertencia del presidente con respecto a las subsecuentes modificaciones a la Ley General de Educación, en caso de ser aprobada la iniciativa en cuestión, todo ello, con motivo de la calidad en el sector escolar: “Estas reformas serán pilar para construir un México con educación de calidad para todos”.⁴³⁶

El 20 de diciembre, la iniciativa se aprobó en lo general en la Cámara de Diputados. El apoyo se mostró por los partidos PRI, Nueva Alianza, PAN, PRD y el Verde Ecologista de México (PVEM) con 424 votos a favor, 39 en contra y 10 abstenciones. Los fracciones de Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo (PT) manifestaron su inconformidad al presentar mociones suspensivas, retrocedidas por los demás diputados.⁴³⁷

La aprobación se envió al Senado, cuya ratificación se acordó durante la madrugada del día siguiente, la votación contuvo 113 participaciones a favor y 11 en contra. Empero, los senadores incorporaron algunos cambios al planteamiento inicial de reformar los artículos 3º y 73 constitucionales. Las modificaciones adicionadas se plantearon en torno a la autonomía de las escuelas para la coordinación de trabajos educativos, la participación de alumnos y padres de familia con los directivos escolares, la creación del SNEE bajo la conducción del INEE y la consideración de los maestros para el desarrollo de los planes curriculares del sector básico y las Escuelas Normales.⁴³⁸

Los cambios, derivados de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Educación y Estudios Legislativos, cuestionaron el término de *calidad* al que se hizo referencia desde el Ejecutivo Federal. Se adicionaron un párrafo al artículo 3º para encomendar al Estado la responsabilidad de garantizar una educación bajo ese concepto, y

⁴³⁶ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presentación de la Reforma Educativa”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=PQsO3LVIE8Y>.

⁴³⁷ Aristegui Noticias, “Aprueba reforma educativa en San Lázaro”, 2012, en <https://aristeguinoticias.com/1912/mexico/aprueba-reforma-educativa-en-lo-general-el-pleno-en-san-lazaro/>.

⁴³⁸ Senado de la República, “Boletín-0767 Aprueba Senado con cambios minuta sobre reforma educativa y la devuelve a Diputados”, 2012, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/5047-boletin-0767-aprueba-senado-con-cambios-minuta-sobre-reforma-educativa-y-la-devuelve-a-diputados.html>.

se agregó el inciso D de la la Fracción II del mismo en razón de explicar los criterios para llevar a cabo dicho término.⁴³⁹

La devolución del proyecto de decreto fue publicada en la Gaceta Parlamentaria el mismo 21 de diciembre. En el documento, signado por los senadores representantes de la Mesa Directiva José Rosas Aispuro Torres (vicepresidente) y Lilia G. Merodio Reza (secretaria), en compañía del Secretario General de Servicios Parlamentarios, Arturo Garita, se presentaron oficialmente las adecuaciones convenidas para reformar los artículos mencionados. Por tanto, ¿cuáles fueron los cambios constitucionales de la Reforma para la política educativa del sexenio 2012-2018?

3.3.1 Los cambios a los artículos 3° y 73

La rectoría del Estado sobre la educación y la evaluación docente fueron aspectos centrales en la narrativa del gobierno de Peña Nieto. De este modo, las iniciativas correspondientes se aprobaron en el Congreso, que tuvieron efecto en la Ley General de Educación. Los cambios legislativos a los artículos 3° y 73 materializaron las ideas de la Reforma en torno a las facultades del presidente en relación con el sector básico, así como de procesos evaluatorios a profesores, respectivamente.

Como Artículo Único del proyecto, la evidencia documental menciona específicamente los cambios atendidos durante el proceso legislativo: “Se reforman los artículos 3°, fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adiciona la fracción IX, al artículo 3° [...]”.⁴⁴⁰ Así, el concepto de la educación de calidad fue citado para establecer el objetivo del Estado por sujetar la conducción del sector educativo, es decir, ser el rector de los aspectos *politics* y *policies* a fin de materializar su planteamiento discursivo.

⁴³⁹ Senado de la República, “Boletín-0767 Aprueba Senado con cambios minuta sobre reforma educativa y la devuelve a Diputados”, 2012, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/5047-boletin-0767-aprueba-senado-con-cambios-minuta-sobre-reforma-educativa-y-la-devuelve-a-diputados.html>.

⁴⁴⁰ DOF, Tomo 723, p. 2, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

El artículo 3º contuvo que algunas de las condiciones del desarrollo escolar serían determinadas por la esfera gubernamental. Primeramente, se intencionó la garantía de una educación de calidad a través de la función de los profesores, la infraestructura y la gestión. En ese contexto, la Reforma adicionó el inciso d) al párrafo II, marcando como meta la calidad, pero, bajo la responsabilidad de los docentes; mientras que para el III, se integró la corresponsabilidad institucional para que las entidades, padres de familia, y otros actores de la sociedad intervinieran en la conformación de los planes de estudio para el sector básico y medio superior.⁴⁴¹

En ese mismo apartado, se aprecian los señalamientos particulares al respecto del servicio de los profesores, es decir, las condiciones por las cuales podrían ejercer su labor frente al grupo de alumnos, estipulándose un proceso de ley reglamentaria apegado a lo que se denominó como idoneidad de los maestros:

El ingreso al servicio docente y la promoción a cargo con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación.⁴⁴²

De este modo, se consolidaría la propuesta inicial del Ejecutivo Federal en cuanto a una evaluación de carácter obligatorio para los docentes, en particular, del nivel básico. Asimismo, se advirtió la necesidad de apegarse a tales términos: “Serán nulos todos los

⁴⁴¹ DOF, Tomo 723, p. 2, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

⁴⁴² DOF, Tomo 723, p. 2, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en esta ley no será aplicable a las que se refiere la fracción VII de este artículo”.⁴⁴³

El sector básico sería el foco de esta medida constitucional. Como se estipuló en la fracción VII, las universidades y demás instituciones de educación superior con carácter de autonomía –y autogobernabilidad– no serían sujetos obligados para los efectos de la Reforma. Sin embargo, ¿cómo se llevarían a cabo las prácticas evaluatorias y de seguimiento para los trabajadores de la educación básica? Para ello, en la fracción IX se argumentó la creación del Sistema Nacional de Evaluación, instancia dirigida por el INEE con el motivo de que este último adquiriera autonomía, así como patrimonio propio y facultad jurídica.⁴⁴⁴

La función del INEE se planteó para “[...] evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior [...]”.⁴⁴⁵ En ese tenor, le confirieron tres facultades vinculadas con las decisiones del Ejecutivo Federal, que fueron a) el diseño y la realización de mediciones de los resultados y condiciones del SEN; b) el ajuste de los criterios de evaluación federal y estatal; y, c) la producción y distribución de los lineamientos que ordenaran prácticas orientadas a la calidad de la educación y su equidad, ello, en el seno de una igualdad de tipo social.⁴⁴⁶

Para la realización de sus funciones, el Ejecutivo Federal designaría al Senado tres candidatos para que fuera electo uno de los cinco representantes que integrarían la Junta de Gobierno, matriz coordinadora del INEE. La elección se concertaría mediante las dos terceras partes presentes de la Cámara o de la Comisión Permanente, en caso de recesos. Así, el plazo

⁴⁴³ DOF, Tomo 723, p. 2, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

⁴⁴⁴ DOF, Tomo 723, p. 3, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

⁴⁴⁵ INEE, “Acerca del INEE”, 2003, en <https://local.inee.edu.mx/sobre-el-inee/historia-inee/>.

⁴⁴⁶ DOF, Tomo 723, p. 3, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

marcado fue de treinta días, por lo que a su término, el presidente podría nombrar a los representantes de manera directa.⁴⁴⁷

En esta Reforma, al titular del Ejecutivo Federal se le concedió, en casos particulares, la facultad de seleccionar a los representantes de la Junta. Por ejemplo, el caso de un segundo rechazo de la terna propuesta al Senado, en la que el presidente podría designar al integrante sin consultar nuevamente a los legisladores. Al mismo tiempo, se mencionaron las condiciones de los perfiles a cubrir los puestos, quienes deberían cumplir con una larga experiencia en torno a la función del INEE para desarrollarse durante siete años de forma escalonada y con posibilidad de una reelección.⁴⁴⁸

El periodo de funciones de los integrantes de la Junta podría rebasar el del sexenio 2012-2018, puesto que, conforme a esta modificación de ley, su actividad sería factible hasta por 14 años. Si alguno de los funcionarios incumpliera lo estipulado en el Título IV constitucional,⁴⁴⁹ lo removerían del cargo sin derecho a otra función dentro del Instituto.

Siguiendo lo anterior, los propios integrantes de la Junta nombrarían a su director mediante la mayoría de tres votos. En sintonía, las disposiciones de orden y reglamentación del Instituto estarían sujetas desde la Constitución, pero, bajo el entendido de su autonomía. Asimismo, desde el acto jurídico se establecerían los vínculos de corresponsabilidad institucional frente a instancias estatales.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ DOF, Tomo 723, pp. 3-4, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

⁴⁴⁸ DOF, Tomo 723, pp. 3-4, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

⁴⁴⁹ Gobierno Federal, pp. 111-116, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.

⁴⁵⁰ DOF, Tomo 723, p. 3, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

Sobre el artículo 73, la modificación particular se hizo a la fracción XXV. A raíz del cambio legislativo, el apartado incorporó la iniciativa del proyecto gubernamental sobre la evaluación a los trabajadores de la educación: “XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3º de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República [...]”.⁴⁵¹

Con esta mención, se agregó una de las principales propuestas discursivas del proyecto Federal acerca de la configuración de la política educativa, teniendo en cuenta nuevas directrices que pusieran de manifiesto una diferenciación con respecto a las administraciones anteriores, en este caso, a través del llamado Servicio Profesional docente. Paralelamente, se postularon seis transitorios, de los cuales tres abonaron en torno a la dirigencia y ejecución del INEE; mientras que los restantes, hacia la ratificación legal y las responsabilidades del Congreso y autoridades competentes para la puesta en marcha de la Reforma.

El primero de los transitorios anunció el inicio de los efectos legales de las modificaciones, fecha estipulada un día posterior a su publicación en el DOF (26 de febrero de 2013). El segundo de éstos determinó las condiciones de designación para la Junta del INEE, estableciendo la duración de cada uno de sus integrantes, que estaría asignada por el presidente de la República.⁴⁵²

En seguimiento, el tercero transitorio aludió al plazo de seis meses en el que el Congreso de la Unión debería emitir la Ley para el funcionamiento del INEE, así como los subsecuentes cambios a la Ley General de Educación. El cuarto transitorio respaldó la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros al actual Instituto.⁴⁵³

⁴⁵¹ DOF, Tomo 723, p. 4, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

⁴⁵² DOF, Tomo 723, p. 4, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

⁴⁵³ DOF, Tomo 723, pp. 4-5, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

A decir del quinto referente, se presentaron algunas de las disposiciones necesarias por parte del Congreso y las instituciones competentes para llevar a cabo las modificaciones presentadas. Ejemplo de ello fue las responsabilidades encomendadas al INEGI para realizar un censo de escuelas, profesores y alumnos a partir de 2013, registro cuyo destino sería el recién creado Sistema de Información y Gestión Educativa. En el mismo transitorio, se explica uno de los motivos del uso de la evaluación del desempeño docente:

[...] para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación, y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades [...].⁴⁵⁴

Adicionalmente, al Congreso y a las autoridades competentes se les asignó la tarea de conformar un marco jurídico cuyos objetivos estuvieran apegados a la Reforma, de modo que se fortaleciera la autonomía de gestión de las escuelas en cuanto a los procesos de infraestructura, adquisición de materiales educativos, participación de padres de familia, alumnos y profesores, y la resolución de conflictos de operación en las escuelas.⁴⁵⁵

En añadidura, al quinto transitorio se introdujo la propuesta de un programa de escuela con un horario que oscilara entre 6 y 8 horas diarias, paralelamente con la prohibición en las escuelas de la venta de alimentos “[...] que no favorezcan la salud de los educandos”.⁴⁵⁶ Por medio del sexto transitorio, con la derogación de las disposiciones anteriores a esta

⁴⁵⁴ Cámara de Diputados, Número 3672-II, Anexo II, p. 9, “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Educativa”, México, 2012, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121221-II.pdf>.

⁴⁵⁵ DOF, Tomo 723, pp. 4-5, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

⁴⁵⁶ Cámara de Diputados, Número 3672-II, Anexo II, p. 9, “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Educativa”, México, 2012, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121221-II.pdf>.

legislación, se concretaría la Reforma, eje medular de la política educativa durante 2013-2018. El presidente Peña Nieto firmó la promulgación de la Reforma el 25 de febrero de 2013, un día previo a la detención de la líder del SNTE Elba E. Gordillo Morles.⁴⁵⁷ Durante un acto en Palacio Nacional, las modificaciones a los artículos 3º y 73 pasaron al plano constitucional en materia educativa. El discurso del titular del Ejecutivo reforzó la idea de una rectoría del Estado hacia el sector escolar, lo que sería concretado por medio de programas y, en particular, la ejecución del Servicio Profesional Docente.⁴⁵⁸

En el pronunciamiento, se refirió el concepto de la educación de calidad como uno de los principales motivos para llevar a cabo la Reforma, teniendo en cuenta una modernización y eficiencia del SEN bajo ese marco legal. Paralelamente, Peña aseguró que en la iniciativa estuvo implícita la exigencia de actores de la sociedad ajenos a la esfera gubernamental; asimismo, retomó el término de la educación de calidad, que fue una de las coordinadas planteadas al inicio de su administración para el ejercicio de las políticas públicas:

⁴⁵⁷ En el Aeropuerto de Toluca, el 26 de febrero efectivos de la Marina y la Procuraduría General de la República (PGR) detuvieron a Elba Esther Gordillo, quien aterrizó en un avión privado. “Sube por ella” es una de las oraciones que se aprecian en el operativo, en el que conversaron con ella sin algún tipo de resistencia. Posteriormente, fue trasladada al Reclusorio Oriente de Ciudad de México, a disposición del juez del Sexto Distrito Alejandro Caballero. Al respecto, Roberto Rock, director de *La Silla Rota* y quien compartió en 2019 un video de la detención, argumentó que se trató de una “traición” por parte del exsecretario de gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, quien, en conjunto con Aurelio Nuño y Luis Videgaray –en aquel entonces secretario de educación y secretario de Hacienda, respectivamente–, habrían acordado una negociación con la dirigente del Sindicato para la ejecución de la Reforma Educativa. Asimismo, se mencionó la colaboración de Jesús Díaz, recién líder del SNTE, y Soralla Bañuelos, quien fungía como abogada de la organización gremial, para la detención de Gordillo Morales. En conferencia de prensa, el exprocurador de la República, Jesús Murillo Káram, anunció la misma noche del operativo los cargos imputados debido a la comprobación de la desviación ilegal de recursos de cuentas de trabajadores de La Maestra, cuyo monto ascendió a 2 mil 600 millones de pesos. En torno a este episodio, recomendamos: Aristegui Noticias, “PGR detiene a Elba Esther Gordillo por desvío de dinero”, 2013, en <https://aristeguinoticias.com/2602/mexico/pgr-confirma-desvio-de-recursos-de-cuentas-de-elba-esther-gordillo/>; Animal Político, “De su detención hasta su absolución: seis claves para entender el proceso contra Elba Esther Gordillo”, 2018, en <https://www.animalpolitico.com/2018/08/claves-proceso-elba-esther/>; La Jornada, “La maestra, presa es acusada de lavado dinero”, 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/02/27/politica/002n1pol>; Grupo Fórmula, “Publican video inédito de la detención de la maestra Elba Esther Gordillo, hace 6 años”, 2019, en <https://www.youtube.com/watch?v=CcSf98ifw2A>; Aristegui Noticias, “Video completo: Murillo Karam anuncia detención de Elba Esther Gordillo”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=s6qVv3tTGXw>.

⁴⁵⁸ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presidente Peña promulgó la Reforma Educativa”, 2013, en https://www.youtube.com/watch?v=4SVb7Bx4_b4.

Inicia una transformación educativa largamente esperada por la sociedad mexicana, de manera especial, por alumnos, padres de familia y maestros de todo el país. Si queremos caminar en sintonía con el mundo, no hay tiempo que perder. Precisamente por ello, una de las cinco metas prioritarias que el Gobierno de la República se ha trazado es lograr un México con educación de calidad para todos. Una Reforma Educativa de fondo, como la que hoy se promulga, sólo podría prosperar con el apoyo del Poder Legislativo, las entidades federativas, los partidos políticos y, de manera especial, el de la sociedad mexicana.⁴⁵⁹

Al sector magisterial se le ubicó en el centro del desarrollo de la Reforma. Por ello, el presidente aseguró que la consolidación del cambio legislativo tendría resultados a partir de la “[...] participación conjunta de la sociedad entera, de padres de familia y, muy señaladamente, del gran compromiso que, invariablemente, han tenido maestras y maestros de todo el país”.⁴⁶⁰ El Pacto por México fue mencionado como un dispositivo fundamental para convenir otros acuerdos legislativos posteriores, que serían denominados reformas de carácter estructural.⁴⁶¹

Subsecuentemente, la Reforma tuvo sus efectos en la Ley General de Educación a fines de ese mismo año. Sin embargo, vale mencionar, previamente, ciertas condiciones de conformación del INEE en su calidad de oficial ante los cambios constitucionales en la materia. De este modo, abordaremos el proceso de integración de la Junta del Instituto y las propiedades legales que se le otorgaron en su Marco Normativo. Enseguida, hablaremos de las adecuaciones a dicha ley y algunas de las condiciones de la educación básica en el contexto de la Reforma.

⁴⁵⁹ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presidente Peña promulgó la Reforma Educativa”, 2013, en https://www.youtube.com/watch?v=4SVb7Bx4_b4.

⁴⁶⁰ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presidente Peña promulgó la Reforma Educativa”, 2013, en https://www.youtube.com/watch?v=4SVb7Bx4_b4.

⁴⁶¹ Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presidente Peña promulgó la Reforma Educativa”, 2013, en https://www.youtube.com/watch?v=4SVb7Bx4_b4.

3.3.2 Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): conformación de la Junta y características legislativas

En mayo de 2018, durante la celebración del Coloquio "Balance del sexenio en materia educativa" (UNAM), el académico Manuel Gil Antón retomó el proceso de selección de la Junta de Gobierno del INEE, que se conformó antes a la expedición de su ley y que desde aquel episodio supuso frente a la opinión pública un conflicto en torno a la autonomía (recién) adquirida el Instituto.⁴⁶²

Sobre el tema, Gil Antón narró un encuentro con el titular de la SEP Emilio Chuayffet acerca de la contienda para ocupar los cinco puestos de la Junta: “Oiga, profesor Gil, permítame ponerlo en la terna del INEE. Usted fue el primer lugar de todos los que consulté, la República lo necesita”. A ello, Gil Antón rechazó la propuesta y, además, expuso: “Luego, hablando con todos los colegas, todos habían sido primer lugar, y la votación fue 89, cero-cero, 90, cero-cero; o sea, un acuerdo entre partidos, una distribución de cuotas”.⁴⁶³

El 25 de abril de 2013, el Senado emitió el dictamen de selección para los cinco integrantes de la Junta, quienes propuestos por el presidente Peña Nieto, fueron aprobados mediante el sufragio de los representantes de la Cámara Alta. Hubo 15 candidatos, cuyos electos fueron designados para sus funciones en razón de un periodo específico. En este sentido, el proceso evidenció variaciones en los votos, así como en la denominación temporal para sus cargos.⁴⁶⁴

A los seleccionados en la contienda se les asignó (de forma no uniforme) un máximo de años para el cargo. Con 91 votos y un plazo de siete años, Sylvia Schmelkes destacó en dicha designación, seguida por Teresa Bracho González y Gilberto Guevara para el lapso de cinco años bajo el respaldo de 88 y 87 aprobaciones, en ese orden; mientras que Margarita María Zorrilla Fierro y Eduardo Backhoff Escudero fueron seleccionados en calidad de cinco

⁴⁶² IISUE UNAM Oficial, “¿Qué le pasó al INEE con Peña Nieto?”, 2018, en https://www.youtube.com/watch?v=6x_vHxZMnvQ&t=2s.

⁴⁶³ IISUE UNAM Oficial, “¿Qué le pasó al INEE con Peña Nieto?”, 2018, en https://www.youtube.com/watch?v=6x_vHxZMnvQ&t=2s.

⁴⁶⁴ Senado de la República, “Boletín-1497 Elige Senado a integrantes de la Junta de Gobierno del INEE”, 2013, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/6752-boletin-1497-elige-senado-a-integrantes-de-la-junta-de-gobierno-del-inee-.html>.

años mediante 94 y 92 votos, respectivamente.⁴⁶⁵ Cabe señalar que, mediante esta elección, Mario Rueda Beltrán, quien fungía como director de la instancia, quedó fuera de su cargo a pesar de ser candidato de la cuarta terna del proceso.⁴⁶⁶

En representación de la Comisión de Educación del Senado, Alberto Romero Hicks argumentó un proceso electoral confiable y apegado a criterios de transparencia en cuanto a que se trató de un aspecto de carácter público. Sin embargo, cabe mencionar que durante la elección de la Junta no se había expedido la ley del Instituto, es decir, aquellos lineamientos legales para la integración de la Junta y otras disposiciones de carácter normativo para su funcionamiento hacia el orden constitucional y de las instancias educativas de los diferentes niveles de gobierno.⁴⁶⁷

Algunos senadores secundaron el proceso electoral y respaldaron a los nuevos integrantes de la Junta. Por el PRD, Raúl Morón acusó de un previo oficialismo del Instituto, por lo que esta nueva designación permitiría fortalecerlo en cuanto a su autonomía; asimismo, el priísta Daniel Amador apoyó las elecciones con el motivo de que ello daría provecho a la percepción sobre el ejercicio del sector magisterial de educación básica. En sintonía, los legisladores Fidel Demédis y Gerardo Flores, de los partidos PRD y PVEM, respectivamente, reforzaron la transparencia y confiabilidad de la conformación de la Junta, esto, gracias al consenso de las fuerzas políticas participantes en la discusión.⁴⁶⁸

El proceso legislativo de la Ley del INEE no evidenció rechazos en lo general para su aprobación. Con un mes de duración, aproximadamente, la iniciativa se convirtió en virtud legal. El 14 de agosto de 2013, el proyecto llegó a la discusión para la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cual, por su competencia, se turnó a la Comisión de Educación

⁴⁶⁵ Senado de la República, “Boletín-1497 Elige Senado a integrantes de la Junta de Gobierno del INEE”, 2013, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/6752-boletin-1497-elige-senado-a-integrantes-de-la-junta-de-gobierno-del-inee-.html>.

⁴⁶⁶ BALINAS, Víctor; BECERRIL, Andrea, “Electos, los 5 integrantes de la junta de gobierno del INEE”, 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/04/26/politica/013n1pol>.

⁴⁶⁷ Senado de la República, “Boletín-1497 Elige Senado a integrantes de la Junta de Gobierno del INEE”, 2013, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/6752-boletin-1497-elige-senado-a-integrantes-de-la-junta-de-gobierno-del-inee-.html>.

⁴⁶⁸ Senado de la República, “Boletín-1497 Elige Senado a integrantes de la Junta de Gobierno del INEE”, 2013, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/6752-boletin-1497-elige-senado-a-integrantes-de-la-junta-de-gobierno-del-inee-.html>.

Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados.⁴⁶⁹ Más adelante, el 21 de ese mismo mes, dicha comisión aprobó en lo general y en lo particular la propuesta a través de 356 votos a favor, 64 en contra y dos abstenciones. Al día siguiente, se envió a la Cámara de Senadores para su discusión desde las Comisiones Unidas de Educación; y de Estudios Legislativos, que, con el voto de todos sus representantes, ratificó el dictamen con 89 integrantes a favor y 20 en contra.⁴⁷⁰

Casi cinco meses posteriores a la conformación de la Junta, el 11 de septiembre se expidió en el DOF la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El decreto concentró cinco capítulos y 68 artículos –en adición con los transitorios y el Artículo Único– en los que se legitimó constitucionalmente la facultad del Instituto para dar continuidad a los planteamientos de la Reforma:

La presente Ley es reglamentaria de la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es de observancia general en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social. Tiene por objeto regular:

I. El Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y

II. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación⁴⁷¹

El primer capítulo, de las disposiciones generales, se constituyó por nueve artículos, en los cuales se explicaron algunas de las condiciones de la ley en su calidad jurídica, así como determinados conceptos integrados en ese nuevo esquema de política educativa. En ese contexto, la narrativa giró en torno a que dicha legislación estaría apegada a principios de transparencia, inclusión, diversidad, pertinencia y objetividad, por lo que no escaparía del interés público.⁴⁷²

⁴⁶⁹ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 11 de septiembre de 2013.

⁴⁷⁰ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 11 de septiembre de 2013.

⁴⁷¹ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 11 de septiembre de 2013.

⁴⁷² DOF, Tomo 720, pp. 125-139, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

Aunado a lo anterior, en estas disposiciones generales fueron descritos términos como el Servicio Profesional Docente, Autoridades Educativas, Calidad de la Educación, Junta, Sistema Educativo Nacional entre otros, cuya conceptualización estuvo dirigida a los objetivos de la ejecución de la Reforma.

A decir del segundo segmento capitular, la ley presentó las características del SNEE en cuanto a su función como el “[...] conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines [...]”,⁴⁷³ esto, en el entendido de que estaría vinculado directamente con las propuestas y decisiones del gobierno federal, por lo que su objeto sería “[...] garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios”.⁴⁷⁴

La segunda sección de ese capítulo versó alrededor de la relación de funciones entre el SNEE a través del Instituto, sin embargo, considerando la intervención de las Autoridades Educativas⁴⁷⁵ para la realización de las prácticas de evaluación. La tercera sección enfocó el planteamiento en la organización y funcionamiento del SNEE, la cual acordaría bajo la conformación de una Conferencia⁴⁷⁶ para sesionar, por lo menos, dos veces al año a excepción de aquellas convocatorias emitidas, extraordinariamente, por el titular del Ejecutivo Federal.⁴⁷⁷

En el tercer capítulo, se agruparon siete secciones que legitimaron la autonomía del Instituto, su gobierno, organización, funcionamiento, lineamientos y directrices frente a las

⁴⁷³ DOF, Tomo 720, p. 126, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁷⁴ DOF, Tomo 720, pp.127, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁷⁵ “Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, a las correspondientes de los estados y el Distrito Federal y de los municipios, así como a los organismos descentralizados que emiten actos de autoridad en materia educativa, conforme a sus respectivas competencias”. DOF, Tomo 720, p. 125, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁷⁶ “Reunión para el intercambio de información y experiencias relativas a la evaluación de la educación”. DOF, Tomo 720, p. 125, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁷⁷ DOF, Tomo 720, pp. 125-139, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

autoridades educativas de nivel federal y local. Asimismo, sus mecanismos de clasificación y almacenamiento de la información (pública) bajo los criterios de transparencia y rendición de cuentas. Por último, se anunció que el régimen laboral de las personas prestadoras de servicios estaría en sintonía con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.⁴⁷⁸

Los dos últimos segmentos capitulares respondieron a las sanciones administrativas pertinentes para los integrantes del Instituto, en caso de incumplimiento de sus obligaciones. Con respecto al cuarto capítulo, los criterios tuvieron de base el acceso a la información, el resguardo de datos confidenciales y el acatar las directrices coordinadas desde el Instituto hacia otras instancias educativas.⁴⁷⁹

El quinto expuso una necesaria participación de los sectores social, público y privado a través de la creación y funcionamiento del Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación. Seguido por los transitorios, la ley formó parte de las tres legislacones secundarias de las modificaciones a los artículos 3º y 73 constitucionales.⁴⁸⁰

De esta forma, el INEE fue facultado para tomar las desiciones referentes a los procesos de evaluación docente. Ello, se tradujo en una selección del profesorado mediante pruebas diseñadas, específicamente, desde el Instituto.⁴⁸¹

3.3.3 Ley General del Servicio Profesional Docente

Otra de las modificaciones legislativas derivadas del planteamiento de la Reforma fue la Ley General del Servicio Profesional Docente. En adición con la legislación del INEE y la subsecuente transformación a la Ley General de Educación, sumaron tres productos secundarios a raíz de los cambios en los artículos 3º y 73. Una de las preocupaciones centrales para el tema educativo, desde la campaña electoral de Peña Nieto, se focalizó en la

⁴⁷⁸ DOF, Tomo 720, pp. 125-139, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁷⁹ DOF, Tomo 720, pp. 125-139, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁸⁰ DOF, Tomo 720, pp. 125-139, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁸¹ DOF, Tomo 720, pp. 125-139, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

evaluación a profesores de la educación básica y escuelas normales, cuya justificación se ha mencionado en párrafos anteriores.⁴⁸²

Para concretar esta idea, se configuró la Ley General del Servicio Profesional Docente, la cual fue presentada ante el Congreso en paralelo con la del INEE. No obstante, dentro de su proceso legislativo hubo algunas variaciones, aunque únicamente de fecha, puesto que no presentó algún rechazo en lo general o en lo particular durante las cuatro etapas previas a que se expidiera como decreto en el DOF.⁴⁸³

Posteriormente a su presentación, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen el 1 de septiembre mediante 389 votos a favor, 69 en contra y cuatro abstenciones, por lo que fue turnada a la Cámara Alta para su revisión. Dos días después, las Comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos del Senado revisaron la minuta y aprobaron el dictamen correspondiente gracias a las cero asbtenciones y los 102 sufragios, esto, a pesar de los 22 votos en contra.⁴⁸⁴

La Ley, expedida en el DOF el mismo día que la del INEE y la General de Educación, presentó cinco títulos y 83 artículos más los transitorios. En ella, el eje toral fue el establecimiento de las directrices que permitieran evaluar a los profesores de educación básica y media superior, las cuales, por medio de cuatro fases, determinaron el rumbo de los puestos laborales de los maestros.

De este modo, se planteó un procedimiento para “[...] el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio”.⁴⁸⁵ Cada una de estas fases daría evidencia de las capacidades del profesorado, que serían conocidas mediante una serie de pruebas elaboradas por el INEE bajo el Marco Normativo para una Educación de Calidad, definido como “[...] el conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir

⁴⁸² Cámara de Diputados, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Proceso Legislativo”, México, 11 de septiembre de 2013.

⁴⁸³ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Proceso Legislativo”, México, 11 de septiembre de 2013.

⁴⁸⁴ Cámara de Diputados, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Proceso Legislativo”, México, 11 de septiembre de 2013.

⁴⁸⁵ DOF, Tomo 720, pp. 140-164, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”.⁴⁸⁶

Se construyeron conceptos apegados con el ejercicio del Servicio y que permitirían seguir el procedimiento gracias al trabajo del Instituto. Desde el artículo 3º, se hace mención de quiénes estarían sujetos a dicha legislación, siendo así los profesores y el personal encargado de la supervisión y dirección, y los asesores técnico-pedagógicos de los diferentes niveles de gobierno.

Como parte de esa conceptualización del campo semántico derivado del discurso de la Reforma, las cuatro fases del procedimiento del Servicio fueron ubicadas en sintonía con características particulares, mas no excluyentes. El Ingreso hizo referencia a las formas institucionales que permitieran a la población objetivo acceder al Servicio; enseguida, la Promoción, al ascenso de categoría docente, sin embargo, no a expensas de un cambio de funciones o de puesto con mayor retribución salarial.

A decir del Reconocimiento, la propuesta discursiva se inclinó a la asignación de estímulos de tipo económico y laboral a partir del desempeño docente, aunque este último no se conceptualizó en dicha ley. El cuarto paso, la Permanencia, sería el logro de continuar con su trabajo para aquel maestro que cumpliera con los requisitos previstos por la legislación del Servicio Profesional Docente, cuyo propósito fue ser un

conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados.⁴⁸⁷

⁴⁸⁶ DOF, Tomo 720, pp. 140-164, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁸⁷ DOF, Tomo 720, p. 142, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

En el mismo título, se hace referencia a un capítulo II, el de las distribuciones de las competencias, en el que se le confieren diversas facultades al INEE en cuanto a los procesos evaluatorios. Desde la conformación de las pruebas hasta el dictámen correspondiente para las fases del Servicio. Así, por medio de concursos de oposición, los profesores se ubicaron al centro de este ejercicio, en el que se emitiría la validez del trabajo docente y del personal que acompañaría el Servicio (como los funcionarios técnico-pedagógicos).⁴⁸⁸

De ahí que las denominadas Autoridades Educativas Locales seguirían las órdenes del INEE en cuanto a la ejecución del Servicio, particularmente para la emisión de las convocatorias para los concursos de oposición, la selección y la evaluación de los aplicadores, la calificación de las etapas del proceso y la generación de programas diversos para la formación continua. Asimismo, dichas Autoridades estarían obligadas a proponer frente a la SEP los lineamientos de los perfiles deseados, construir directrices de participación interinstitucional para los concursos de oposición y la organización de los comités correspondientes de padres de familia y organizaciones no gubernamentales en su participación como observadores de los procesos evaluatorios.⁴⁸⁹

Parte total de dicho capítulo es la conferencia administrativa que se expone, desde la jerarquía del INEE, a las Autoridades Educativas Locales para la concreción del principal objetivo del Servicio:

Artículo 8. [...] XIV. Administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso. Podrán asignarse para el inicio del ciclo escolar o en el transcurso de éste cuando se generen vacantes que la autoridad determine que deban ser ocupadas.⁴⁹⁰

En este mismo capítulo, es señalada la coordinación entre el INEE, las Autoridades Educativas Locales y la SEP, esta última encargada de aprobar/rechazar las propuestas

⁴⁸⁸ DOF, Tomo 720, p. 146, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁸⁹ DOF, Tomo 720, pp. 140-164, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁹⁰ DOF, Tomo 720, pp. 146-150, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

emitidas por las Autoridades, que fueron determinadas por los criterios jurídicos y de función del Instituto.

Posteriormente, en el Título Segundo, la ley advierte una participación obligada para los profesores en actividades de formación continua, las cuales estarían coordinadas por los directores de las escuelas. Objetivo central de ello fue la mejora de la práctica profesional, sin embargo, también se menciona que los resultados de dichas evaluaciones internas no tendrían consecuencias en el desarrollo laboral de los profesores.⁴⁹¹

Hacia el tercer capítulo de este Título, se da arranque a las condiciones requeridas para el adecuado proceso del Servicio Profesional Docente. Por orden de las etapas, el Ingreso aparece en primer lugar, el cual alude a que se efectuaría por medio de concursos de oposición anuales –de preferencia– con un carácter público y vinculadas con la gestión realizada por las Autoridades, quienes emitirían las convocatorias para, posteriormente, ser aprobadas por la SEP, cuyo propósito sería garantizar la descripción de los perfiles, las plazas a concursar y demás criterios de esta primera etapa.⁴⁹²

Aunado a ello, se estipuló que “[...] Artículo 22. En la Educación Básica y Media Superior el Ingreso a una plaza docente dará lugar a un Nombramiento Definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, en términos de esta Ley”.⁴⁹³ El personal con nombramiento, debería ser acompañado dos años más por un tutor asignado en razón de comprobar su desempeño docente frente a las tareas educativas encomendadas. De modo que si no se cumplían, su nombramiento sería removido sin responsabilizar a las Autoridades Educativas Locales o al Organismo Descentralizado.⁴⁹⁴

En caso de una desocupación de plazas a partir de la remoción de nombramientos, éstas podrían asignarse a los docentes cuyo puntaje siguiera –de mayor a menor– en la lista

⁴⁹¹ DOF, Tomo 720, p. 152, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁹² DOF, Tomo 720, p. 152, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁹³ DOF, Tomo 720, p. 149, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁹⁴ DOF, Tomo 720, p. 153, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

de aspirantes para el Ingreso. En cuanto a la preferencia por el perfil, se daría mayor privilegio a quienes tuvieran formación de tipo pedagógica y especializada en la enseñanza.⁴⁹⁵

Con respecto a la segunda etapa, la Promoción, la Ley dedicó tres capítulos para diseñar los criterios que determinarían el ascenso de directivos, supervisores y otros cargos en función. Para la educación básica, al igual que en el Ingreso, esta etapa se lograría a través de la inscripción a una convocatoria con lo que se le asignaría un nombramiento, validado al finalizar una inducción de dos años por la Autoridad Educativa Local correspondiente. Dicho periodo contendría programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar.⁴⁹⁶

En cuanto al docente, seguiría la misma dinámica, pero, bajo la consideración de un nombramiento que no implicara cambios en sus funciones, siendo éste temporal o permanente y en el cual podrían darse estímulos económicos a los profesores. En ese sentido, se menciona que dicha actividad sería de carácter individual y voluntario, aunque no podrían ser incluidos aquellos que no siguieran las normativas previas de evaluación:

Artículo 38. Serán beneficiarios del programa a que se refiere el artículo anterior quienes:

- I. Destaquen en los procesos de evaluación de desempeño que se lleven a cabo de conformidad con lo señalado en el Título Segundo, Capítulo VIII de esta Ley;
- II. Se sometan a los procesos de evaluación adicionales que, en su caso, se indiquen, y
- III. Reúnan las demás condiciones que se establezcan en el programa.⁴⁹⁷

El ascenso de los niveles de la Promoción estarían determinados por el desempeño docente. De modo que los profesores fueron sujetos a una serie de evaluaciones para lograr el avance

⁴⁹⁵ DOF, Tomo 720, p. 153, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁹⁶ DOF, Tomo 720, pp. 153-156, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁴⁹⁷ DOF, Tomo 720, p. 156, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

en los siguientes niveles, mientras que, ya instalados en uno de ellos, dicho beneficio guardaría una vigencia de cuatro años.

Asimismo, la ley indica la normativa correspondiente para otras promociones del Servicio, como los casos del personal docente con funciones de asesoría técnico-pedagógica, la asignación de horas adicionales para los docentes que no sean de jornada y aquellas derivadas de la coordinación de las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados.⁴⁹⁸

La tercera fase del Servicio, denominada Reconocimiento, planteó la necesidad de apoyar por medio de incentivos a los profesores que destacaran en sus labores frente al aula, de dirección y supervisión. En dichos términos, se propusieron actividades paralelas (llamadas *movimientos laterales*) que evidenciaran las capacidades y esfuerzo del profesorado.⁴⁹⁹

Cuando se tratara de “[...] tutorías con responsabilidad de secciones de una Escuela, coordinación de materias, de proyectos u otras análogas que se lleven a cabo [...]”⁵⁰⁰ al interior y exterior de las escuelas, pero que fueran de la misma zona escolar, el director fue situado como el responsable de seleccionar al personal meritorio de dichos movimientos. En el caso de “[...] asesoría técnica en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas [...]”,⁵⁰¹ el supervisor de la zona escolar se encargaría de elegir a ese personal.⁵⁰²

Los movimientos laterales serían de carácter temporal para todos los docentes de la educación básica, cuyo beneficio sería de hasta tres ciclos escolares a excepción de las funciones técnico-pedagógicas, con la posibilidad de incrementar un ciclo más estas actividades. En este apartado, no se mencionaron las características de los incentivos, que

⁴⁹⁸ Para mayor información sobre los criterios normativos, favor de remitirse a las páginas 17-18 del siguiente documento *online*: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf.

⁴⁹⁹ DOF, Tomo 720, pp. 140-164, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁵⁰⁰ DOF, Tomo 720, p. 154, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁵⁰¹ DOF, Tomo 720, p. 155, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁵⁰² DOF, Tomo 720, pp. 140-164, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

estarían sujetos a partir de “[...] los resultados del aprendizaje de los alumnos, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas de las escuelas”.⁵⁰³

Con respecto a la etapa de Permanencia, las propias Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados tomarían las riendas de las evaluaciones hacia el profesorado con o sin funciones de dirección y/o supervisión. Con un carácter obligatorio, la valoración del desempeño fue diseñada a partir de perfiles, indicadores, parámetros e instrumentos acordados en el Título Tercero de la Ley.

Si el personal correspondiente no acreditara las evaluaciones, se le transferiría a los cursos de regularización convocados por la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado. Para ello, se otorgaron tres oportunidades a los meritorios de Permanencia, de modo que una evaluación no aprobatoria en ese último intento, causaría la remoción del nombramiento, por lo que tales cursos de regularización se conformaron desde la SEP⁵⁰⁴ y las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados para la educación básica y media superior, respectivamente.

El Cuarto Título de la Ley delimita las responsabilidades de las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados en el ámbito de la denominada formación continua, actualización y desarrollo profesional. En ese contexto, el Instituto fue el responsable de publicar los lineamientos para las actividades pertinentes con este rubro. Así, ambas instancias vigilarían la estructura ocupacional de las escuelas, ejecutando decisiones de asignación o remoción de personal docente y de dirección bajo el seguimiento de los perfiles acordados.

Sobre los derechos, las obligaciones y las sanciones, el Quinto Título advirtió diversos criterios a considerar para el cumplimiento del Servicio. Ahí, se expone el conjunto de

⁵⁰³ DOF, Tomo 720, p. 155, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁵⁰⁴ El proceso completo se encuentra disponible en las páginas 21-22 del siguiente enlace *web*: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf.

facultades para los docentes ante este proceso de cuatro fases de carácter obligatorio para el personal de educación básica y media superior⁵⁰⁵

Paralelamente, en este apartado, se mencionaron las sanciones correspondientes en caso de los incumplimientos de Ley. Casos concretos fueron la fianza y la remoción del cargo, consecuencia de algún nombramiento de las cuatro etapas que no se haya notificado al área competente; asimismo, sería objeto de nulidad y sanción “[...] toda forma de Ingreso o de Promoción distinta a lo establecido en esta Ley”.⁵⁰⁶

A manera de defensa, si se presentara alguna queja por parte de las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados, el trabajador tendría 10 hábiles para contraponer la imposición de sanciones, siendo estas instancias las responsables de dictaminar la resolución del caso.

3.3.4 La implementación del Servicio Profesional Docente en el contexto de las modificaciones a la Ley General de Educación

En adición con la Ley del INEE y la recién comentada, se presentaron las modificaciones correspondientes a la Ley General de Educación, la cual, el mismo 11 de septiembre de 2013, se publicó en función de los cambios acordados a partir de la práctica del Ejecutivo Federal con el Congreso. El mensaje central de esta nueva Ley fue la educación de calidad para todos los habitantes del país, por lo que se reformaron, adicionaron y derogaron una serie de artículos, párrafos y fracciones en el marco de un proyecto político con la mirada puesta en la rectoría del Estado sobre la educación.⁵⁰⁷

En esta Ley, la educación de calidad se entendió, *grosso modo*, como “[...] la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las

⁵⁰⁵ DOF, Tomo 720, pp. 159-162, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁵⁰⁶ DOF, Tomo 720, p. 160, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁵⁰⁷ DOF, Tomo 720, p. 113, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”.⁵⁰⁸ Términos que también fueron parte de la narrativa gubernamental para la educación básica, que se previeron en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y en las legislaciones comentadas en el presente trabajo investigativo.⁵⁰⁹

La derogación se concretó en dos fracciones y un párrafo. Primeramente, se eliminó la fracción cuarta del Artículo 11, que hablaba sobre las funciones del Consejo Nacional Técnico de la Educación, puesto que el nuevo proyecto sexenal prefirió dar dichas atribuciones al INEE en el marco del Servicio Profesional Docente. Asimismo, se derogó la fracción VII del Artículo 12, el cual aseguraba una evaluación periódica a profesores y autoridades educativas, sin embargo, no se establecían los criterios que se presentaron en el Servicio.⁵¹⁰ Además, no siguió en pie el último párrafo del Artículo 75, en el que se sancionaba la expulsión o negación de servicios educativos a los alumnos que evidenciaran dificultades de aprendizaje, así como sugerir, desde la autoridad educativa, a padres o tutores un condicionamiento médico para este tipo de perfiles.⁵¹¹

Las tres legislaciones derivadas de la Reforma agruparon las intenciones del proyecto educativo para el sexenio 2012-2018. En cuanto al aspecto discursivo así se manifestó y, cabe señalar de manera anticipada, se implementaron diversas ideas de esa planificación, como lo fue la ejecución del Servicio Profesional Docente a través de concursos de oposición. A partir de ello, en los párrafos posteriores abordaremos esta aplicación y cómo respondió el magisterio –particularmente el SNTE y la CNTE– ante la puesta en marcha del Servicio.

La concreción del Servicio Profesional Docente se dio mediante los concursos de oposición realizados en coordinación institucional, en los que, como mencionamos en lo

⁵⁰⁸ DOF, Tomo 720, p. 114, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁵⁰⁹ ⁵⁰⁹ DOF, Tomo 720, pp. 113-124, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

⁵¹⁰ DOF, Tomo 703, p. 84, “Decreto por el que se reforma el Artículo 9o. de la Ley General de Educación”, México, 2012, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2012&month=04&day=09.

⁵¹¹ Cámara de Diputados, p. 27, “Ley General de Educación. Última reforma publicada el 09-04-2012”, México, 2012, en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_GE.pdf.

referente a la Reforma, particularmente el INEE y la SEP pusieron en común los criterios de evaluación para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia. La primera convocatoria con los nuevos lineamientos para la educación básica y media superior, así como para las Escuelas Normales, se emitió el 10 de abril de 2014; a través del Comunicado 094, la SEP anunció las características de este proceso.⁵¹²

En esa primera convocatoria, se puso de manifiesto la relación entre la SEP, la Coordinación Nacional del Servicio y el INEE en cuanto al establecimiento de la normativa para dicho llamamiento y, además, para seguir el proceso una vez iniciada la Reforma en el ciclo escolar 2013-2014. Adicionalmente, se precisó que aquellos perfiles deseados serían “[...] los egresados de las Escuelas Normales del país públicas y particulares con reconocimiento de validez oficial”,⁵¹³ quienes deberían registrarse vía electrónica en el Sistema Nacional del Registro del Servicio Profesional Docente (SNRSPD) para ser evaluados durante el 12 de julio a la espera de sus resultados entre el 27 de ese mes y el 3 de agosto.

Los lineamientos específicos de la convocatoria se pueden observar en diferentes emplazamientos emitidos por las secretarías educativas de los estados. Como se evidencia en las publicaciones de Yucatán, Guanajuato, Nayarit y Coahuila,⁵¹⁴ la convocatoria –ordinaria o extraordinaria– integró 16 aspectos,⁵¹⁵ los cuales tuvieron que ver con la documentación necesaria para el examen y el proceso de evaluación.

⁵¹² SEP, “Comunicado 094.- Publica SEP convocatorias de ingreso a la educación básica”, 2014, en <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-094-publica-sep-convocatorias-de-ingreso-a-la-educacion-basica>.

⁵¹³ SEP, “Comunicado 094.- Publica SEP convocatorias de ingreso a la educación básica”, 2014, en <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-094-publica-sep-convocatorias-de-ingreso-a-la-educacion-basica>.

⁵¹⁴ Las convocatorias pueden consultarse a través de estos *links* y en el siguiente orden: Coahuila http://file-system.cnsdp.mx/Convoca/2014-2015/ingreso/ba/convocatorias/ord/normales/05_N.pdf; Yucatán http://file-system.uscmm.gob.mx/Convoca/2014-2015/ingreso/ba/convocatorias/ext/publica/31_P.pdf; Guanajuato http://file-system.uscmm.gob.mx/Convoca/2014-2015/ingreso/ba/convocatorias/ext/publica/11_P.pdf; Nayarit <http://www.sepen.gob.mx/convocatorias/convocatoria/Convocatoria%20No.%2066.pdf>.

⁵¹⁵ Para mayor información, favor de remitirse a la siguiente página electrónica: http://file-system.cnsdp.mx/Convoca/2014-2015/ingreso/ba/convocatorias/ord/normales/05_N.pdf

Cabe destacar que el eje principal de la realización de los concursos sería, desde el ejercicio gubernamental, la rectoría de la educación y, desde luego, un mecanismo *ad hoc* con la narrativa de la Reforma para la asignación de plazas docentes en la educación básica. A manera de respuesta por las habituales formas de ingreso a las plantas docentes de educación básica en México, el proyecto de la Reforma, como un engranaje más de su política pública en materia escolar, intentó desestructurar la idea de un mayor poder del SNTE sobre el gobierno federal y las instancias educativas y civiles.⁵¹⁶ Por lo anterior, resulta pertinente contextualizar algunas prácticas del SNTE en el ámbito político-educativo nacional.

En México, desde 1943, con la creación del SNTE, la SEP tuvo un nuevo compañero para la realización de un proyecto nacionalista que buscó resguardar el ideal del artículo 3º constitucional. Sin embargo, en décadas posteriores, el Sindicato evidenció una posesión y ejecución de poder político capaz de agrupar asuntos educativos, políticos y económicos distintos a esa pugna. Por lo anterior, la asignación y distribución de plazas ha sido objeto de escrutinio en la opinión pública, puesto que se discuten estas prácticas en el entendido de que sean llevadas a cabo bajo un esquema de evaluación que persiga la calidad, mas no un mecanismo hereditario o acordado por un monto económico para que los aspirantes tengan una plaza en la educación básica.⁵¹⁷

Ya con la legislación de la Reforma, la primera partida de estos concursos de oposición emitió 64 convocatorias, ofertándose 11 mil 773 plazas. La prueba se llevó a cabo en 345 sedes en total, sin embargo, en 333 cooperaron actores externos al INEE bajo la función de observadores en conjunto con los supervisores de sede y centro de monitoreo capacitados por el Instituto.⁵¹⁸

Sobre el protocolo, el INEE también puso atención en aquellos aspectos que incidieran en la aplicación de las pruebas, tales como el inicio, las sedes y la documentación. En ese sentido, esa primera experiencia de 2014, programada para los días 12 y 13 de julio, se retrasó

⁵¹⁶ CARMONA, *Política educativa de Enrique Peña Nieto en el sistema de plazas*, p. 41.

⁵¹⁷ BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

⁵¹⁸ INEE, pp. 9-82, “Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015”, México, 2016, en <https://www.inee.edu.mx/portalweb/suplemento12/evaluacion-del-desempeno-docente.pdf>.

en las entidades de Oaxaca y Michoacán, casos específicos por su disidencia ante la ejecución de la Reforma con base en organizaciones magisteriales paralelas al SNTE.⁵¹⁹

El concurso de oposición para el ciclo 2014-2015 contempló la etapa del Ingreso, por lo que las demás habrían de concretarse en las siguientes convocatorias. Para la educación básica, participaron, al menos en alguno de los instrumentos diseñados desde el INEE, un total de 103 mil 723, de los cuales un 86.2% (89 mil 433) obtuvieron resultados *Suficiente*, *Bueno* o *Destacado*; a decir de un 13.8% (14 mil 290) presentaron de forma *Insuficiente* su prueba.⁵²⁰

Se mostró un mayor porcentaje de resultados de tipo *Suficiente*, *Bueno* o *Destacado* en el nivel primaria, puesto que la suma de ellos arrojó un 89.4%. Además, cabe indicar que 8 mil 205 aspirantes (7.9%) “[...] no mostraron el dominio de los conocimientos y habilidades considerados indispensables para llevar a cabo prácticas de enseñanza de calidad”.⁵²¹ Esto, aunado a 6 mil 85 que no realizaron todos los instrumentos encomendados.

El primer informe de esta evaluación fue realizada por el INEE, instancia que, adicionalmente a identificar el rol del profesor y, sobre todo, del desempeño docente como eje central del ejercicio de la Reforma, planteó la necesidad de conocer y describir la experiencia de los maestros a partir de esa práctica evaluatoria, la cual, reconoce el propio Instituto, se trató de algo “inédito” en su interacción social y formación profesional.⁵²²

Se realizó un seguimiento de la puesta en marcha de los concursos, tomando en cuenta el funcionamiento de las actividades que encerraron la aplicación, así como la satisfacción de los aspirantes. A esta información recabada se le denominó Estrategia de Supervisión, que

⁵¹⁹ CARMONA, *Política educativa de Enrique Peña Nieto en el sistema de plazas*, p. 41.

⁵²⁰ INEE, p. 11, “Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015”, México, 2016, en <https://www.inee.edu.mx/portalweb/suplemento12/evaluacion-del-desempeno-docente.pdf>.

⁵²¹ INEE, p. 11, “Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015”, México, 2016, en <https://www.inee.edu.mx/portalweb/suplemento12/evaluacion-del-desempeno-docente.pdf>.

⁵²² INEE, p. 13, “Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015”, México, 2016, en <https://www.inee.edu.mx/portalweb/suplemento12/evaluacion-del-desempeno-docente.pdf>.

tuvo de objetivo principal otorgar transparencia, certeza y credibilidad a los concursos de oposición con un diseño elaborado por el propio Instituto.⁵²³

La Estrategia fue aplicada los días de evaluación para el Ingreso del Concurso de Oposición/2 de educación básica⁵²⁴, siendo partícipes ocho de las 18 entidades convocadas para ese evento. En coordinación, los cuestionarios de satisfacción se aplicaron a 363 aspirantes al concurso de Ingreso de educación básica. Cabe señalar que, nuevamente, no aparecieron las entidades de Michoacán y Oaxaca en la participación de dichos instrumentos de la Estrategia, puesto que los estados con participación fueron –por orden de mayoría en cuestionarios aplicados– Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.⁵²⁵

Este instrumento de satisfacción contempló criterios como el proceso de publicación y difusión de convocatorias, el proceso de pre-registro y registro, las condiciones físicas de la sede de aplicación, la oportunidad con la que conoció la información sobre las sedes de aplicación, el comportamiento de los supervisores y observadores del INEE, y los aspectos que se le evaluaron en el examen de conocimientos y habilidades para la práctica docente en educación básica.⁵²⁶

⁵²³ INEE, “Concurso de oposición/2 para el ingreso a la educación básica y para el ingreso y promoción en la educación media superior ciclo escolar 2014-2015”, 2015, en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiSpvfUkqfxAhWRmq0KHSUtCwQQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fhistorico.mejoredu.gob.mx%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F08%2FInforme_2014_Ingreso_Promocion.docx&usg=AOvVaw3hGO15gIj_Hv9Ili7UukSh.

⁵²⁴ La prueba, bajo un lineamiento extraordinario sustentado en la Ley General del Servicio Profesional (Artículo 21, fracción I, inciso c), se realizó durante los días 13 y 14 de diciembre de 2014 en 18 entidades, a excepción de Puebla, donde se efectuó entre el 13 y el 17 de ese mismo mes.

⁵²⁵ INEE, “Concurso de oposición/2 para el ingreso a la educación básica y para el ingreso y promoción en la educación media superior ciclo escolar 2014-2015”, 2015, en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiSpvfUkqfxAhWRmq0KHSUtCwQQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fhistorico.mejoredu.gob.mx%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F08%2FInforme_2014_Ingreso_Promocion.docx&usg=AOvVaw3hGO15gIj_Hv9Ili7UukSh.

⁵²⁶ INEE, “Concurso de oposición/2 para el ingreso a la educación básica y para el ingreso y promoción en la educación media superior ciclo escolar 2014-2015”, 2015, en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiSpvfUkqfxAhWRmq0KHSUtCwQQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fhistorico.mejoredu.gob.mx%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F08%2FInforme_2014_Ingreso_Promocion.docx&usg=AOvVaw3hGO15gIj_Hv9Ili7UukSh.

Previamente a la desaparición del INEE del escenario institucional,⁵²⁷ se publicó “La Educación Obligatoria en México. Informe 2019”, herramienta documental que manifestó una tendencia creciente por parte de los aspirantes al Servicio de educación básica entre 2014 a 2018: “Cabe advertir que los aspirantes de educación básica tienen mejores resultados que los de EMS [Educación Media Superior], con una diferencia de 6 puntos porcentuales en el primer concurso, y hasta de 13 puntos en 2018”.⁵²⁸

Adicionalmente, el Instituto aseguró que los aspirantes al Servicio del nivel básico mostraron mayor puntaje a partir del segundo concurso de oposición de 2016, de modo que proyectaron “[...] una mejora de hasta 20 puntos porcentuales en cinco años”.⁵²⁹ De acuerdo con el Informe, esto fue una consecuencia del trabajo de las Autoridades Educativas y algunas instituciones que dieron formación a los participantes.

Las evaluaciones, además, permitieron al Instituto identificar las fortalezas y debilidades de los sustentantes en cuanto a los criterios de cada etapa. Por ejemplo, en el Ingreso para el nivel básico, se observó un mayor puntaje en los aspectos curriculares y pedagógicos durante 2014 y 2015. Sin embargo, de 2016 en adelante, se reflejó un mayor rendimiento de los sustentantes en conocimientos éticos y normativos.⁵³⁰

Se concluye que los participantes del Servicio en educación básica lograron mejores resultados que los de la EMS entre 2014 y 2018, tal como lo expone la gráfica 2.8. De acuerdo con lo descrito, cabe preguntarse ¿cuál fue la respuesta que tuvo el sector magisterial ante la planeación, promulgación y ejecución de la Reforma? No únicamente como una experiencia

⁵²⁷ Con la reforma educativa del 15 de mayo de 2019, bajo la administración federal de Andrés Manuel López Obrador, el INEE y la Ley del Servicio Profesional Docente se cancelaron para dar paso a un nuevo esquema de mecanismos administrativos y educativos. DOF, Tomo 788, pp. 2-9, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa”, México, 2019, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=05&day=15.

⁵²⁷ Se trató de *Escuelas de Tiempo Completo* (PETC), *Escuelas de Calidad*, *Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica*, *Escuela Segura*, *Inclusión y Equidad Educativa*.

⁵²⁸ INEE, *La educación obligatoria en México. Informe 2019*, pp. 69-76.

⁵²⁹ INEE, *La educación obligatoria en México. Informe 2019*, pp. 69-76.

⁵³⁰ INEE, *La educación obligatoria en México. Informe 2019*, pp. 69-76.

práctica al momento de realizar las evaluaciones y actividades que ello implicó, sino la contestación en la opinión pública a partir de las organizaciones sindicales.

La implementación del Servicio permite observar una tendencia hacia los procesos de evaluación magisterial, los cuales, mediante una participación de carácter obligatorio, formaron parte de los criterios de aptación y permanencia para los docentes de la educación básica. Para la presente investigación, subraya la relación entre las narrativas gubernamentales y su capitalización en programas.

Gráfica 2.8.
 Porcentaje de sustentantes con resultado idóneo en los Concursos de Oposición para la Promoción a Cargos con Funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica y Educación Media Superior, 2014-2018

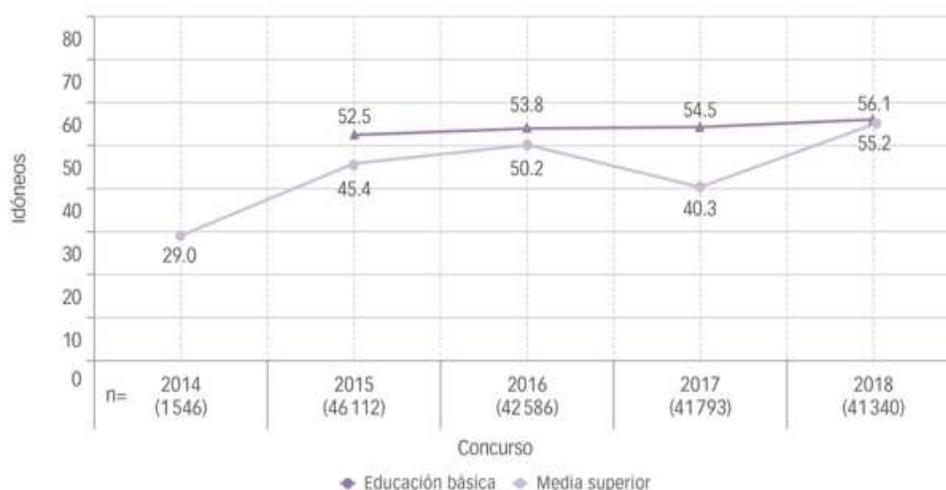


Gráfico extraído de: INEE, “Concurso de oposición/2 para el ingreso a la educación básica y para el ingreso y promoción en la educación media superior ciclo escolar 2014-2015”, 2015.

3.4 El magisterio frente a la Reforma Educativa: el estatus del SNTE y la resistencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)

A partir de la década de 1940, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la Federación y las organizaciones magisteriales signaron una serie de acuerdos que permitieron, a ambas partes, legitimar su relación. Desde entonces, ese vínculo ha expuesto actores y prácticas en

torno a la planeación y ejecución de las políticas educativas del país.⁵³¹ En particular, la creación del SNTE (1943) hizo posible una extensión institucional de los poderes Ejecutivo y Legislativo para la concreción de proyectos políticos asociados con el régimen presidencialista por el que atravesó México hasta los fenómenos de la transición democrática y la alternancia.⁵³²

Aun en los periodos de cambio de partido (2000-2012), el Sindicato fue activo en los mecanismos políticos de negociación en el seno de nuevas legislaciones y programas. De modo que, como se mencionó en el capítulo anterior, al vínculo que se desarrolló entre el Ejecutivo Federal, la SEP y el SNTE se le denominó cogobierno (2006-2012), ello, a raíz de la interdependencia comunicativa y de acuerdos con el objetivo de realizar lo propuesto en la narrativa de ese mandato.⁵³³

La masificación del Sindicato fue inminente en el país. En comparación con su arranque de 7 mil 500 agremiados en el año de su fundación, hacia la década de 1990 —en medio de la reforma educativa de 1993 durante la Presidencia de Salinas de Gortari— el SNTE hizo público un registro que contuvo más de un millón de afiliados.⁵³⁴ En octubre de 2013, meses posteriores a la promulgación de la Reforma, el Sindicato emitió una convocatoria masiva para afiliar y “credencializar” a maestros de toda la República, con lo que, de acuerdo con la organización, los trabajadores de la educación que se integraran recibirían beneficios,

⁵³¹ Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América [IIESA], “El Sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, 2012, en <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/IEESA-El-sistema-educativo-mexicano-y-el-sindicato-nacional-de-trabajadores-de-la-educación.pdf>.

⁵³² ESPINOSA, José, “Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE”, *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos INAH*, 1, 1982, pp. 67-101, en <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/articulo%3A20465>.

⁵³³ Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América [IIESA], “El Sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación”, 2012, en <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/IEESA-El-sistema-educativo-mexicano-y-el-sindicato-nacional-de-trabajadores-de-la-educación.pdf>.

⁵³⁴ Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América [IIESA], “El Sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación”, 2012, en <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/IEESA-El-sistema-educativo-mexicano-y-el-sindicato-nacional-de-trabajadores-de-la-educación.pdf>.

tales como el otorgamiento de créditos. Asimismo, la firma de afiliación traería una serie de derechos y obligaciones.⁵³⁵

A decir de la disidencia, integrada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)⁵³⁶, se hizo notar su reclamo frente al Sindicato, puesto que argumentó una postura de indiferencia sobre la aplicación de la Reforma. En ese sentido, la CNTE manifestó que los derechos laborales de los maestros serían vulnerados con la ejecución de las nuevas legislaciones del Servicio y que el propio SNTE debería enfrentar a la Federación.⁵³⁷

El desarrollo histórico del funcionamiento del Sindicato se ha vinculado con la esfera política.⁵³⁸ Sus formas de representación dentro y fuera de la organización se encuentran como objeto de estudio para diversos autores.⁵³⁹ Asimismo, sus mecanismos financieros de ingresos y egresos ocupan lugares de escrutinio en la opinión pública. De tal forma, la democracia sindical y la protección de los derechos laborales del magisterio continúan en

⁵³⁵ AVILÉS, Karina, “Arranca el SNTE una jornada de afiliación masiva y credencialización”, 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/10/24/politica/018n1pol>.

⁵³⁶ Sobre la emergencia y desarrollo de la CNTE, como organización magisterial y social paralela al Sindicato, resulta pertinente la lectura HERNÁNDEZ, Luis, “Larga marcha de la CNTE”, *El Cotidiano*, 200, 2016, pp. 20-31, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32548630003.pdf>.

⁵³⁷ AVILÉS, Karina, “Arranca el SNTE una jornada de afiliación masiva y credencialización”, 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/10/24/politica/018n1pol>.

⁵³⁸ Al respecto, véase ESPINOSA, José, “Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE”, *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos INAH*, 1, 1982, pp. 67-101, en <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/articulo%3A20465> y SNTE, *Historia Mínima del SNTE*, 110 pp.

⁵³⁹ Cabe mencionar que la participación del SNTE en el ámbito político se ha capitalizado mediante la ocupación de escaños en el Congreso a través de su representación mediante partidos. Algunas investigaciones en torno a ello son Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América [IIESA], “El Sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, 2012, en <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/IEESA-El-sistema-educativo-mexicano-y-el-sindicato-nacional-de-trabajadores-de-la-educacion.pdf>. GÓNGORA, LEYVA, El SNTE en su encrucijada: política o educación, 60 pp. GÁTICA, Ignacio, “El corporativismo sindical mexicano en su encrucijada”, *El Cotidiano*, 143, 2007, pp. 71-79, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514310.pdf>. LUNA; POZAS, *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, 275 pp. MUÑOZ, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 37, 2008, pp. 377-417, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v13n37/v13n37a4.pdf>. LOYO, *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1984-1994)*, 305 pp.

discusión, cuyo motivo emerge por las diligencias entre el gobierno y los líderes del Sindicato.⁵⁴⁰

En la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, la configuración de la política educativa mexicana fue convenida principalmente por la esfera política (Poderes Ejecutivo y Legislativo) y el SNTE. A partir de ello, su incidencia se ha observado en los acuerdos constitucionales para legitimar las propuestas de gobierno que cada grupo político expuso en su periodo. Sin embargo, en cada mandato se presentaron diferencias pugnadas desde los ámbitos estatal e incluso federal, por lo que no se trató de una constante infalible, de modo que la representación de las instancias escolares de gobierno y magisterial jugaron papeles determinantes en el rumbo de la política educativa nacional, y con mayor peso en el nivel básico, ello, por su asignación de presupuesto y estructura docente-administrativa.⁵⁴¹

3.4.1 La disidencia magisterial

Las contestaciones desde el magisterio no fueron homogéneas en el país. El Sindicato – incluso en sus secciones– y la Coordinadora manifestaron la integración de sectores en cuanto al posicionamiento y las actividades de resistencia. Como hemos mencionado, la narrativa gubernamental orientó los mensajes hacia una rectoría del Estado sobre la educación básica; en ese tenor, la relación con el magisterio y, principalmente, con el SNTE fue reconfigurada a partir del escenario político en el que regresó el PRI a la Presidencia. De modo que uno de los capítulos que evidenció un distanciamiento entre ese vínculo fue la detención y el encarcelamiento de la líder Elba E. Gordillo.⁵⁴²

Otro de los eventos que permitieron dar cuenta de la división estratégica por parte del gobierno federal con respecto al Sindicato, se dio durante la promulgación de la Reforma, en cuyo protocolo, de manera habitual, estaría presente la dirigencia de la organización

⁵⁴⁰ BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

⁵⁴¹ ESPINOSA, José, “Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE”, *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos INAH*, 1, 1982, pp. 67-101, en <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/articulo%3A20465> y SNTE, *Historia Mínima del SNTE*, 110 pp.

⁵⁴² PÉREZ, Abel, SÁNCHEZ, Sergio, “Permanencia y quiebres alrededor del arreglo corporativo: el SNTE ante la reforma educativa”, *El Cotidiano*, 179, 2013, pp. 89-98, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32527012007.pdf>.

magisterial. En sintonía con lo expuesto sobre el golpe mediático mediante la aprehensión de Gordillo, cabe mencionar que dicha líder argumentó, durante el proceso de presentación y legitimación de la Reforma, que esa iniciativa atentaría contra los derechos laborales de los maestros de educación básica. Sin embargo, el rechazo de “La Maestra” se enmarcó debido a las diferencias políticas que se tornaron frente al Ejecutivo Nacional y el Legislativo.⁵⁴³

Dicha ruptura fue aprovechada por la Coordinadora para reforzar su postura con respecto a la dirigencia del Sindicato y, además, captar reflectores mediáticos con el motivo de visibilizar su resistencia a la ejecución de la Reforma. Cabe mencionar que la CNTE ha sido objetualizada como una organización que

supera el rol corporativista del SNTE y se interrelaciona con los diversos sectores sociales en lucha contra el neoliberalismo en México. Su papel en luchas locales por la democratización como la de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en 2006, su solidaridad activa con la desaparición forzada de los 43 de Ayotzinapa o las recientes movilizaciones contra la RE [Reforma Educativa] en las cuales se involucra con la población y con otros sectores en lucha, nos permiten analizar sus acciones y discursos desde la perspectiva de los ciclos de movilización.⁵⁴⁴

En la historia del Sindicato, se puede ver que la sección 22 se convirtió, con auge durante la década de 1980, en un grupo disidente a las características tradicionales de dicho gremio en su relación con el gobierno federal. De modo que a través de la emergencia de la CNTE, se establecieron grupos de resistencia localizados en Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, principalmente, cuyo objetivo fue pugnar por la democratización de la práctica sindical y defender el posicionamiento de los profesores ante acuerdos oficialistas de las dirigencias.

En mayo de 2013, la CNTE inició una serie de movilizaciones como protesta del nuevo proyecto educativo y laboral, en el que no se contempló la intervención del magisterio para su planeación. La cronología de resistencia de la Coordinadora se marcó por dos etapas de

⁵⁴³ PÉREZ, Abel, SÁNCHEZ, Sergio, “Permanencia y quiebres alrededor del arreglo corporativo: el SNTE ante la reforma educativa”, *El Cotidiano*, 179, 2013, pp. 89-98, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32527012007.pdf>.

⁵⁴⁴ PERAZA, Cecilia; BETANCOURT, Ricardo; GONZÁLEZ, Robert, “El movimiento magisterial mexicano frente a la Reforma Educativa: la contestación local a un proyecto global”, 2017, en <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1474.pdf>.

conflicto,⁵⁴⁵ las cuales agruparon una serie de eventos que contextualizaron la intervención del gremio como un ciclo de movilización⁵⁴⁶, que dio un nuevo lugar en la opinión pública al rol del magisterio y, en particular, al de esta agrupación.⁵⁴⁷

Inicialmente, la disidencia aseguró que la Reforma sería un dispositivo de privatización educativa, puesto que se asignó la facultad de atender las coyunturas de los centros escolares a padres de familia, directores y supervisores. Brevemente, apuntaremos sobre algunas de las movilizaciones de la CNTE y otros conflictos emergentes que encerraron el marco de resistencia frente a la ejecución de la Reforma Educativa, teniendo como periodo de referencia mayo de 2013 a febrero de 2017.

El 8 de mayo, agremiados de la CNTE se instalaron en el Zócalo del Distrito Federal. Con 88 tiendas de campaña, profesores de Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Morelos y otras siete entidades lograron que la Secretaría de Gobernación, bajo el mando de Miguel A. Osorio Chong, presentara un proyecto de reforma “alterna”. En ese sentido, la organización exhortó al diálogo y argumentó que el plantón *frenaría* el poder de hecho del secretario Chuayffet.⁵⁴⁸ Tres días después, se anunció la creación de un frente en Oaxaca de la sección 22 del SNTE, esto, en paralelo con la celebración del aniversario del colectivo interuniversitario YoSoy132.⁵⁴⁹

En continuación con las demandas y un diálogo cerrado con la Secretaría de Gobernación, el 14 de septiembre tres mil 600 elementos de la Policía Federal desalojaron

⁵⁴⁵ Este proceso se integró por dos fases. La primera, que contempló la promulgación de la Reforma y una serie de movilizaciones del sector magisterial, teniendo como coyunturas la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa en 2014 y las elecciones intermedias al año siguiente. La segunda fase se constituyó por el plantón nacional y los conflictos derivados en diferentes zonas del país. No obstante, en este apartado únicamente referenciamos los pertinentes al primer periodo. PERAZA, Cecilia; BETANCOURT, Ricardo; GONZÁLEZ, Robert, “El movimiento magisterial mexicano frente a la Reforma Educativa: la contestación local a un proyecto global”, 2017, en <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1474.pdf>.

⁵⁴⁶ PERAZA, Cecilia; BETANCOURT, Ricardo; GONZÁLEZ, Robert, “El movimiento magisterial mexicano frente a la Reforma Educativa: la contestación local a un proyecto global”, 2017, en <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1474.pdf>.

⁵⁴⁷ PÉREZ, Abel, SÁNCHEZ, Sergio, “Permanencia y quiebres alrededor del arreglo corporativo: el SNTE ante la reforma educativa”, *El Cotidiano*, 179, 2013, pp. 89-98, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32527012007.pdf>.

⁵⁴⁸ MARTÍNEZ, Fabiola; POY, Laura, “Gobernación llevará propuesta alternativa de la CNTE ‘a las instancias legales correspondientes’”, 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/05/09/politica/018n1pol>.

⁵⁴⁹ PÉREZ, Jorge, “Surge en Oaxaca Frente Único de Lucha contra reformas de Peña Nieto”, 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/05/12/politica/005n2pol>.

violentemente a tres mil profesores. Se reportó la detención de 29 personas y la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Además, en estados como Veracruz y Oaxaca la solidarización ante el desalojo se capitalizó por medio de otros bloqueos.⁵⁵⁰

Un momento significativo en este periodo fue la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, con registro del 26 de septiembre de 2014.⁵⁵¹ Ante el episodio, organismos de carácter internacional, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), exigieron justicia en el caso.⁵⁵²

En el marco de la celebración del día del maestro, el 15 de mayo de 2015, miles de agremiados de la CNTE se manifestaron en diversas entidades del país, advirtiendo un “boicot” electoral en los comicios del 7 de junio, en los que serían electos los integrantes de la Cámara Baja para la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión.⁵⁵³ Precisamente, el 29 de ese mes, la SEP anunció la suspensión indefinida del Servicio Profesional Docente, a lo que el INEE respondió con la convocatoria de un emplazamiento de tipo urgente para acordar el futuro de las aplicaciones evaluatorias. La suspensión se vinculó con las constantes movilizaciones magisteriales y, en particular, de la CNTE, cuyos dirigentes anticiparon públicamente la toma de la Secretaría de Gobernación y el sabotaje –al menos en 11 entidades– de los comicios federales.⁵⁵⁴

⁵⁵⁰ POY, Laura; JIMÉNEZ, Arturo, MARTÍNEZ, Fabiola, ROMERO, Gabriela; BOLAÑOS, Ángel, “Arrasa la policía el plantón de la CNTE”, 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/09/14/politica/002n1pol>.

⁵⁵¹ Cabe mencionar que el contingente inicial estuvo agrupado por 100 estudiantes. Al momento del enfrentamiento con policías municipales, murieron seis personas, 25 resultaron heridas y 43 desaparecidas. Aristegui Noticias, “Caso Ayotzinapa: 43 momentos clave. Cronología”, 2020, en <https://aristeguinoticias.com/2609/mexico/caso-ayotzinapa-43-momentos-clave-cronologia/>.

⁵⁵² Agence France-Presse, “Piden EU y la OEA esclarecer la desaparición de normalistas”, 2014, en <https://www.jornada.com.mx/2014/10/08/politica/003n1pol>.

⁵⁵³ De los 500 diputados, 300 obtendrían el cargo mediante la mayoría simple; los 200 restantes, por el principio de representación proporcional. GONZÁLEZ, Luis, “Elecciones intermedias de 2015 y reconfiguración partidista en México”, *Apuntes Electorales: revista del Instituto Electoral del Estado de México*, 56, 2017, pp. 67-89, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6426376>.

⁵⁵⁴ POY, Laura, “La SEP suspende indefinidamente el proceso para evaluar a maestros”, 2015, en <https://www.jornada.com.mx/2015/05/30/politica/007n1pol>.

La calendarización de la evaluación inicial del desempeño docente –estimada en marzo– tuvo como primer periodo el 9 de septiembre al 30 de noviembre para 150 mil educadores. Sin embargo, la interrupción citada produjo tensión en el establecimiento de las fechas para la examinación de 350 mil docentes y directivos en servicio de educación básica y media superior, teniendo en consideración que los plazos variaron conforme las etapas del Servicio.⁵⁵⁵

En Oaxaca, agremiados de la CNTE iniciaron paro de labores y tomaron posesión de algunas juntas distritales, esto, cinco días previos a las elecciones, que reportaron obstrucciones no únicamente en aquella entidad, sino en otros casos con anomalías desde el funcionamiento electoral.⁵⁵⁶ El 9 de junio, Emilio Chuayffet anunció que las evaluaciones se mantendrían según lo emitido por el INEE, y que la suspensión habría sido por cuestiones de tipo técnico y político, refiriéndose en este último sentido al grupo disidente. Además, el titular de la SEP advirtió: “A la CNTE le digo lo que a los demás: el que no vaya a la evaluación no tendrá plaza o estímulo” (sic).⁵⁵⁷

La respuesta del gobierno estatal se dio el 21 de julio, cuando el mandatario oaxaqueño, Gabino Cué, en compañía de Chuayffet, decretó la desaparición del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO). De esta forma, emergió un “organismo descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión”.⁵⁵⁸ A ello, el secretario general de la sección 22 de la CNTE en la entidad, Ruben Núñez, exhortó una mesa de diálogo con Cué y el titular de la SEP. Posteriormente, la CNTE bloqueó las bases del IEEPO. Así, las movilizaciones continuaron hasta el anuncio de la conclusión del campamento (19 de febrero de 2016), el cual se

⁵⁵⁵ INEE, pp. 5-42, “Evaluaciones del Servicio Profesional Docente. Calendario 2015”, México, 2015, en https://media.educacioncampeche.gob.mx/file/file_928e5f9eea70cd497057795e3926911c.pdf.

⁵⁵⁶ PÉREZ, Jorge; MANZO, Diana; BRISEÑO, Héctor, LÓPEZ, René, “Toma la CNTE las diez sedes del Ieepo de Oaxaca”, 2015, en <https://www.jornada.com.mx/2015/08/11/sociedad/035n2soc>.

⁵⁵⁷ ROMÁN, José, “Se mantiene la evaluación a maestros, anuncia Chuayffet”, 2015, en https://www.jornada.com.mx/2015/06/09/index.php?section=sociedad&article=040n1soc&addcomment=true&id_comentario=590844.

⁵⁵⁸ PÉREZ, Jorge, “Golpe a la CNTE; se le quita poder en el instituto oaxaqueño de educación”, 2015, en <https://www.jornada.com.mx/2015/07/22/politica/004n1pol>.

retomaría y daría inicio a la segunda etapa de contestación⁵⁵⁹, delimitada hasta febrero de 2017 durante la emisión que realizó la CNTE al Senado para la reconfiguración de la Reforma, ello, un año previo a las elecciones presidenciales de 2018 y la alternancia política que implicó.⁵⁶⁰

3.5 La educación de calidad a través de programas públicos

En el marco de la promulgación de la Reforma, el Gobierno Federal puso de manifiesto la preocupación de diagnosticar el modelo educativo, motivo por el cual sería posible reconfigurar el SEN en torno a prácticas de tipo administrativo y pedagógico. En ese tenor, se preparó la Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo, realizada entre febrero y junio de 2014.⁵⁶¹

La Consulta agruparía diversas actividades relacionadas con el rediseño de aspectos curriculares y perfiles de egreso. En la iniciativa, Chuayffet apeló a una pluralidad de voces para la participación de actores que desearan incorporarse al trabajo: “[...] maestros, académicos, padres de familia, investigadores, alumnos, legisladores, autoridades, organizaciones sociales y todos aquellos interesados”.⁵⁶²

Adicionalmente, el Gobierno Federal planteó una serie de transformaciones para el modelo educativo a partir de la ejecución de la Reforma.⁵⁶³ Es decir, consecuencias esperadas mediante la puesta en marcha de la normatividad mencionada en apartados anteriores. De modo que las rutas para la educación nacional (y básica, particularmente) fueron trazadas

⁵⁵⁹ Véase PERAZA, Cecilia; BETANCOURT, Ricardo; GONZÁLEZ, Robert, “El movimiento magisterial mexicano frente a la Reforma Educativa: la contestación local a un proyecto global”, 2017, en <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1474.pdf>.

⁵⁶⁰ PERAZA, Cecilia; BETANCOURT, Ricardo; GONZÁLEZ, Robert, “El movimiento magisterial mexicano frente a la Reforma Educativa: la contestación local a un proyecto global”, 2017, en <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1474.pdf>.

⁵⁶¹ Gobierno de la República, pp. 3-12, “Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo”, México, 2013, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf.

⁵⁶² SEP, “Comunicado 010.- SEP anuncia el avance de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo”, 2014, en <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-010-sep-anuncia-el-avance-de-consulta-nacional-para-la-revision-del-modelo-educativo?state=published>.

⁵⁶³ Para más información, favor de dirigirse al siguiente enlace *web*: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf.

para dar respuesta a los contenidos discursivos que se emitieron públicamente a través de documentos y presentaciones mediáticas de distintos funcionarios del gabinete.

3.5.1 Algunas condiciones nacionales del nivel de educación básica en el contexto de la Reforma Educativa

En el ciclo escolar 2013-2014, algunas de las condiciones del sistema educativo, en función de lo propuesto por la administración federal para la concreción de dicho proyecto, evidenciaron una disparidad en ciertos índices incluidos en el modelo nacional. La educación básica de los sectores público y privado concentró 228 mil 205 planteles, que atendieron a una matrícula total de 25 millones 939 mil 193 infantes. De esta última cifra, la distribución fue de 12 millones 757 mil 697 niñas y 13 millones 181 mil 496 niños.⁵⁶⁴

Para el nivel primaria, en aquel ciclo se inscribió un total de 14 millones 580 mil 379, de los cuales siete millones 136 mil 378 mujeres; mientras que siete millones 444 mil uno, hombres. Siendo la fracción educativa con mayor matrícula del SEN, contemplando el servicio general, indígena y comunitario, así como los ámbitos público y privado.⁵⁶⁵

En comparación con el ciclo 2012-2013, las cifras del nivel primaria evidenciaron una disminución en abandono escolar, reprobación, cobertura, tasa neta de escolarización, escuelas incompletas y escuelas unitarias. Por el contrario, se observó un incremento en la eficiencia terminal y tasa de terminación.⁵⁶⁶

⁵⁶⁴ SEP, “Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2013-2014”, México, 2014, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014_bolsillo.pdf.

⁵⁶⁵ SEP, p. 17, “Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2013-2014”, México, 2014, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014_bolsillo.pdf.

⁵⁶⁶ SEP, “Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2013-2014”, México, 2014, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014_bolsillo.pdf.

PRINCIPALES CIFRAS DEL
SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

2 0 1 3 - 2 0 1 4

Nivel / servicio y sostenimiento	Alumnos			Docentes	Escuelas
	Total	Mujeres	Hombres		
Primaria total	14 580 379	7 136 378	7 444 001	573 238	99 140
General	13 631 825	6 674 111	6 957 714	524 450	77 821
Indígena	834 572	407 426	427 146	36 246	10 102
Cursos comunitarios	113 982	54 841	59 141	12 542	11 217
Público	13 304 734	6 510 597	6 794 137	515 314	90 446
Federal	848 725	415 460	433 265	38 092	13 289
Estatal	12 456 009	6 095 137	6 360 872	477 222	77 157
Privado	1 275 645	625 781	649 864	57 924	8 694

PRINCIPALES CIFRAS DEL
SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

2 0 1 3 - 2 0 1 4

Indicador educativo	2012-2013	2013-2014 ^{e/}
Abandono escolar	0.8	0.6
Reprobación	0.9	0.3
Eficiencia terminal	95.9	96.8
Tasa de terminación ^{1/}	108.6	110.4
Cobertura (6 a 11 años) ^{1/}	109.3	108.0
Tasa neta de escolarización (6 a 11 años) ^{1/}	100.3	99.4
Escuelas incompletas	14.7	14.5
Escuelas unitarias	22.3	22.2

^{1/} Calculadas con proyecciones de población de CONAPO versión abril 2013.

^{e/} Cifras estimadas en abandono escolar, reprobación y eficiencia terminal.

Fuente: DGPyEE/SEP; formatos 911.

Con el anuncio y la promulgación de la Reforma, emergentes discusiones saltaron en la Opinión Pública desde la resistencia magisterial.⁵⁶⁷ Asimismo, la investigación académica comenzó a generar un corpus de estudios dedicados al tema, cuyas reflexiones abordaron los ámbitos político, pedagógico y otras aristas pertinentes con el ejercicio gubernamental y el desarrollo educativo federal.⁵⁶⁸ En este contexto, algunos académicos como Manuel Gil Antón, Ángel Díaz-Barriga y Mario Rueda Beltrán manifestaron su postura sobre las recientes modificaciones legislativas en materia educativa.⁵⁶⁹

En 2014, Gil Antón expuso que para entender la Reforma Educativa, habría que comprender las condiciones del SEN, o como él denominó: “Las grietas de la educación en México”.⁵⁷⁰ Partió en diferenciar que la Reforma recayó en mecanismos administrativos previamente a los pedagógicos y que, la iniciativa de ley debió ser atendida de forma muy particular por el Congreso, puesto que, como mencionamos en párrafos anteriores, su aprobación generó debate por el tiempo y los votos a favor del proyecto.

Gil Antón describió que el SEN, como un elemento de diagnóstico general, evidencia problemáticas relacionadas con el capital cultural⁵⁷¹ de jóvenes mexicanos, por lo que

⁵⁶⁷ Algunos casos fueron Aristegui Noticias, “Rechaza CNTE la reforma educativa propuesta por EPN”, 2012, en <https://aristeguinoticias.com/1112/mexico/rechaza-cnte-la-reforma-educativa-propuesta-por-epn/>, Revista Proceso, “Por desinformación, maestros rechazan reforma educativa: Peña Nieto”, 2013, en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/8/23/por-desinformacion-maestros-rechazan-reforma-educativa-pena-nieto-122505.html> y Educación Futura, “Comunidad de Filosofía y Letras de la UNAM rechaza la reforma educativa”, 2013, en <http://www.educacionfutura.org/comunidad-de-filosofia-y-letras-de-la-unam-rechaza-la-reforma-educativa/>.

⁵⁶⁸ Entre los estudios, se han producido libros, artículos, memorias, congresos y demás textos y/o eventos orientados al abordaje de la Reforma Educativa como elemento de la política gubernamental de la administración 2012-2018.

⁵⁶⁹ Para conocer más sobre las trayectorias de los académicos mencionados, favor de consultar los siguientes links: Manuel Gil Antón: <https://elprofegil.wordpress.com/curriculum/>, Ángel Díaz-Barriga: <https://angeldiazbarriga.com/semblanza/> y Mario Rueda Beltrán: https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/mrueda/Rueda2016_Semblanza.pdf.

⁵⁷⁰ El Colegio de México A.C., “Las grietas de la educación en México por Manuel Gil Antón”, 2014, en <https://www.youtube.com/watch?v=lbd-q8NZHhg>.

⁵⁷¹ Primeramente, resulta importante mencionar que *capital* es un concepto empleado por Pierre Bourdieu para describir al “[...] trabajo acumulado, bien en forma de materia, bien en forma interiorizada o incorporada”, es decir, un conjunto de atributos apropiados por los sujetos en diferentes contextos sociales, a través del cual son facultados para acceder, socializar, intercambiar, mantenerse, o simplemente modificarse por condiciones variables y que se reproducen de forma histórica. En tal sentido, “el capital es una fuerza inscrita en la objetividad de las cosas que determina que no todo sea igualmente posible e imposible”. Por ello, Bourdieu define la presencia de tres tipos de capital: económico, social y cultural. Este último bajo un estado interiorizado

posicionó a la desigualdad social como uno de los factores centrales en el análisis del fenómeno de la analfabetización y la inadecuada formación de lectoescritura durante la educación básica.⁵⁷² Al respecto, señaló que de 74 millones de mexicanos, 31.9 se encontraban en rezago educativo⁵⁷³ y de los cuales 10.1 no completaron la primaria.⁵⁷⁴

En adición, el académico argumentó que el fenómeno de la deserción escolar debió contemplarse en el proyecto federal, debido a que, anualmente, un millón de alumnos del segmento etario de 6 a 17 años abandonan las escuelas. Con ese marco contextual, Gil esbozó una analogía a partir de los objetivos de la Reforma:

Yo me imagino a un camión que está muy maltratado: con la palanca de velocidades amarrada con un mecate, el parabrisas estrellado, con los asientos rotos, hoyos en el techo, un motor bastante dañado, que está en un camino de terracería cuesta arriba y lleno de baches. Y un grupo de personas dice: ‘vamos a arreglar este asunto para que vaya más rápido este autobús, porque el mundo no nos va a esperar’.

Digamos, paradójicamente la solución es capacitar a los choferes. Si hacemos una analogía y decimos: ‘bueno, el camión es el sistema educativo, y el sistema educativo está tan dañado con tantos problemas’.

Y si luego pensamos que la terracería son las condiciones del país y las del sistema educativo [...] entonces, una cosa que es paradójica es que llamemos reforma educativa a un proceso en el cual se dice que la solución es evaluar a los choferes.

o *incorporado*, esto es, en forma de disposiciones duraderas del organismo; en estado *objetivado*, en forma de bienes culturales, cuadros, libros, diccionarios, instrumentos o máquinas, que son resultado y muestra de disputas intelectuales, de teorías y de sus críticas; y, finalmente, en estado *institucionalizado*, una forma de objetivación que debe considerarse aparte porque, como veremos en el caso de los títulos académicos, confiere propiedades enteramente originales al capital cultural que debe garantizar. BOURDIEU, “Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social”, pp. 131-141.

⁵⁷² El Colegio de México A.C., “Las grietas de la educación en México por Manuel Gil Antón”, 2014, en <https://www.youtube.com/watch?v=lbd-q8NZHhg>.

⁵⁷³ “El rezago educativo acumulado es la condición de atraso en la que se encuentran las personas analfabetas o sin instrucción que, teniendo 15 años o más de edad, no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, que en México son los estudios de secundaria”. HERNÁNDEZ, FLORES, SANTOYO, MILLÁN, “Componentes y factores asociados al rezago educativo acumulado en México. Evolución del rezago educativo”, p. 122.

⁵⁷⁴ El Colegio de México A.C., “Las grietas de la educación en México por Manuel Gil Antón”, 2014, en <https://www.youtube.com/watch?v=lbd-q8NZHhg>.

Perdón, tendría que estar acompañado de un proyecto de mejorar el autobús en serio y, digamos, reparar la carretera.⁵⁷⁵

La reflexión de Gil Antón se hizo en torno a la carga de responsabilidades que se asignó al profesorado en la Reforma. Su conclusión no fue compatible con los objetivos propuestos por el gobierno federal sobre una rectoría estatal de la educación. Adicionalmente, el académico señaló una nueva relación del Ejecutivo Federal con el sector magisterial:

Apostar a que la única causa y la exclusiva solución del problema son los profesores y evaluarlos, conduce a una situación que no va a modificar la calidad del sistema educativo. Lo que sí va a hacer es que el Estado (en este caso el gobierno) va a recuperar no la rectoría de la educación, sino el control del magisterio, que antes lo había cedido (no se lo habían arrebatado) al Sindicato. En consecuencia, me parece que llamar Reforma Educativa a lo que está sucediendo es excesivo [...] (sic).⁵⁷⁶

En su caso, Ángel Díaz-Barriga expuso que la Reforma podía observarse desde las dimensiones educativa y política, pero, sobretodo, por la segunda. Para el investigador, la evaluación docente se planeó de forma inadecuada en tanto proceso administrativo y pedagógico. Asimismo, destacó la estrategia gubernamental sobre la suspensión/habilitación de las evaluaciones, que evidenció la actividad del Ejecutivo y la instancia educativa pertinente (la SEP) para ajustar condiciones de corte político, como fue el caso de la interrupción de los exámenes en el periodo electoral de junio de 2015.⁵⁷⁷

Otro de los puntos de reflexión de Díaz-Barriga se concentró en la vinculación de poderes para la concreción de la Reforma. Es decir, ¿por qué el proyecto se aprobó sin grandes obstáculos en la relación Ejecutivo-Congreso? ¿Cómo debió intervenir el INEE ante esta serie de iniciativas presentadas ante el Poder Legislativo?⁵⁷⁸

⁵⁷⁵ El Colegio de México A.C., “La Reforma Educativa por Manuel Gil Antón”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=jH6lzKYGgNY>.

⁵⁷⁶ El Colegio de México A.C., “La Reforma Educativa por Manuel Gil Antón”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=jH6lzKYGgNY>.

⁵⁷⁷ IISUE UNAM, “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, 2015, en <http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=1157>.

⁵⁷⁸ IISUE UNAM, “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, 2015, en <http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=1157>.

Para Mario Rueda Beltrán, las evaluaciones de la Reforma clasificarían (mediante puntajes) a los docentes en razón de un modelo educativo con criterios orientados hacia la calidad. De este modo, las pruebas estandarizadas no evidenciarían el conjunto de habilidades contextuales de los profesores, sino que argumentarían un sistema de calificaciones asignadas sin contemplar otros factores involucrados en el desarrollo escolar:

Socialmente hay una tendencia a sobresimplificar la evaluación, que en realidad es todo un proceso que forma parte de la planeación. En otras palabras, la evaluación no es una acción aislada. Si la viéramos así, sería como juzgar a una persona a partir de una fotografía. Quizá uno capture el mejor ángulo, pero es probable que no lo sea. Sería totalmente impropio tomar medidas fuertes a partir de ese retrato.⁵⁷⁹

Además, precisó que las condiciones de infraestructura y otras de carácter social determinan las necesidades de los planes curriculares. Por ello, la evaluación sería un instrumento válido para la mejora educativa en cuanto a que expusiera la diversidad cultural que se requiere considerar en el SEN: “Las condiciones que enfrentan los profesores pueden ser muy diversas: desde un lugar improvisado para dar clases o el desconocimiento del programa educativo vigente, hasta situaciones de multiculturalidad para las que no están preparados”.⁵⁸⁰

3.5.2 Características de los programas emitidos en torno a la educación de calidad

Simultáneamente a los procesos de la Reforma, en la política educativa de 2012-2018 se diseñaron y ejecutaron programas públicos para los diferentes niveles del SEN. La propuesta fue orientada con motivo de legitimar y complementar los lineamientos de las modificaciones legislativas en materia educativa. Temas como la certificación, la retención escolar⁵⁸¹ y la

⁵⁷⁹ IISUE UNAM, “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, 2015, en <http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=1157>.

⁵⁸⁰ IISUE UNAM, “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, 2015, en <http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=1157>.

⁵⁸¹ La SEP lo define como “[...] el indicador que expresa el número de alumnos que se mantienen estudiando durante todo un ciclo escolar y que continúan en el ciclo escolar siguiente.

Este es un indicador de eficiencia interna que coadyuva a la evaluación del sistema educativo. Asimismo, es de utilidad para el análisis del impacto del proceso enseñanza-aprendizaje, si se le relaciona con otros indicadores como reprobación, eficiencia terminal, tasa de terminación, aprobación, entre otros”. SEP, p. 75, “Lineamientos

alfabetización digital⁵⁸² fueron objetos de discusión en los programas públicos para el sector básico.

Entre 2013 y 2014, se anunciaron las partidas pedagógico-administrativas que darían respuesta a las vías del Programa Sectorial en cuanto al desarrollo de la educación básica. Se daría continuidad a una iniciativa del sexenio 2006-2012 y se incorporarían dos esquemas presupuestarios para integrar los tres referentes educativos para dicho nivel escolar. De ese modo, se emitió la normatividad de diversos programas, entre los que destacaron *Escuelas de Tiempo Completo* (PETC), *Escuelas de Calidad*, *Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica*, *Escuela Segura*, *Inclusión y Equidad Educativa*, *Escuelas Dignas* y el piloto *Inclusión y Alfabetización Digital*.⁵⁸³ Estas iniciativas se argumentaron en función de la narrativa propuesta en el Programa Sectorial, no obstante, algunos representaron (discursivamente) mayor pertinencia con el desarrollo de la educación de calidad para el nivel básico.

A través de una misma edición en el DOF, el 28 de diciembre de 2013, el Ejecutivo firmó la mayoría de los programas mencionados⁵⁸⁴. Se normalizaron las Reglas de Operación y, con ello, quedaron establecidos los parámetros de las partidas en cuanto a términos administrativos y pedagógicos. En este sentido, ¿cuáles fueron los objetivos planteados, la población meta, los beneficiarios y las características de los apoyos?

para la formulación de indicadores educativos”, México, 2019, en http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/lineamientos_formulacion_de_indicadores.pdf.

⁵⁸² “Conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes para resolver eficazmente problemas con herramientas digitales y/o en contextos digitales”. MATAMALA, Carolina, “Desarrollo de alfabetización digital ¿Cuáles son las estrategias de los profesores para enseñar habilidades de información?”, *Perfiles Educativos*, 162, 2018, pp. 68-85, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v40n162/0185-2698-peredu-40-162-68.pdf>.

⁵⁸³ DOF, Tomo 723, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁸⁴ Se trató de *Escuelas de Tiempo Completo* (PETC), *Escuelas de Calidad*, *Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica*, *Escuela Segura*, *Inclusión y Equidad Educativa*.

Escuelas de Tiempo Completo

El nombre del PETC tiene como antecedente la administración federal de Felipe Calderón. Surgió en 2007 como una propuesta derivada del plan educativo gubernamental, cuyo objeto se planteó en función de

[...] ofrecer mayores oportunidades de aprendizaje para niños y jóvenes de escuelas públicas de educación básica, a través de la ampliación del tiempo dedicado al horario escolar y del uso efectivo del tiempo a partir de la implementación de una Propuesta Pedagógica integrada por Líneas de Trabajo armónicas con las competencias definidas en el perfil de egreso [...].⁵⁸⁵

Hacia el sexenio posterior, se decidió darle continuidad para incorporarlo en la agenda de la política educativa. Empero, la presentación del programa aparecería con nuevos conceptos e ideas vinculadas con la educación de calidad, teniendo en cuenta los objetivos de la narrativa propuesta desde el Ejecutivo a través, por ejemplo, del Plan Sectorial de Educación. Siguiendo los criterios de la Reforma, en esta partida se le asignó un rol central a la escuela y, sobretudo, al docente y al personal de dirección/supervisión escolar, lo cual, de acuerdo con la propia SEP, daría solidez a los procesos de gestión educativa.⁵⁸⁶

El principal objetivo del esquema fue la modificación al horario de estancia de los alumnos para disminuir la reprobación, incrementar la retención y evitar el rezago: “Contribuir a que los alumnos/as de las escuelas públicas de educación básica, en un marco de inclusión y equidad, mejoren sus aprendizajes e incrementen sus posibilidades de formación integral, mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar”.⁵⁸⁷

De este modo, se buscó integrar al programa los conceptos de inclusión, equidad e interculturalidad, apostando por una convivencia escolar con estas condiciones de extensión educativa y alimentaria. En dicho tenor, la cobertura se formuló para las escuelas de nivel

⁵⁸⁵ GÓMEZ, Marcela; ALEMÁN DE LA GARZA, Lorena, “Estudio de caso: Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)”, 2013, en <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v12/doc/1566.pdf>.

⁵⁸⁶ DOF, Tomo 723, p. 614, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁸⁷ DOF, Tomo 723, p. 615, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

básico de la República que desearan participar, sin embargo, atendiendo una serie de requisitos para entrar en el indicador de población meta,⁵⁸⁸ puesto que se daría prioridad a los centros que evidenciaran precarias condiciones educativas y de infraestructura.⁵⁸⁹

El auxilio técnico fue clasificado como subsidios en apego a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH). Asimismo, cabe mencionar que los montos se ostentarían bajo un “[...] carácter no regularizable y se entregarán a las escuelas beneficiadas por una única ocasión en el periodo correspondiente”.⁵⁹⁰

El tipo de apoyo financiero podría ser hasta de 61% del presupuesto federal del programa para el pago a los docentes, directivos y personal auxiliar del PETC. En paralelo, se destinarían los recursos en los rubros de fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas, para el servicio de alimentación e implementación local.⁵⁹¹

Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB)

Esta planeación se derivó de los trabajos de la SEP y, particularmente, del creado Sistema Básico de Mejora Educativa por parte de la Secretaría de Educación Básica. Su objetivo general fue “[...] contribuir a la mejora del logro educativo del alumnado de educación básica a través de estrategias centradas en la escuela que apoyen al personal docente en la generación de condiciones para el aprendizaje, con énfasis en la lectura, la escritura y las matemáticas”.⁵⁹²

Como objetivos específicos, se propuso la vinculación directa con las Autoridades Educativas Locales para complementar los procesos de interinstitucionalidad, lo cual se lograría por medio de materiales para la conformación de estrategias didácticas. Asimismo,

⁵⁸⁸ Los criterios completos pueden consultarse en: DOF, Tomo 723, pp. 609-627, “Acuerdo numero 704 por el que se emiten las Reglas de Operacion del Programa Escuelas de Tiempo Completo”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁸⁹ DOF, Tomo 723, p. 615, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁹⁰ DOF, Tomo 723, pp. 617-618, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁹¹ DOF, Tomo 723, pp. 617-618, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁹² DOF, Tomo 723, p. 430, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

dicha relación integraría un plan de financiamiento para los centros escolares de tipo local, esto, bajo el supuesto de un incremento en la calidad educativa.

En torno a su población meta, la partida estableció el enfoque en “[...] las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades que decidan participar en el Programa”,⁵⁹³ siendo beneficiarios los estados que, de manera voluntaria, se registrarán. Además, la cobertura estuvo pensada para todo el país en función de los convenios signados entre las autoridades federales y estatales.

Los apoyos estipulados fueron de tipo técnico y financiero. En ese tenor, los primeros consistirían en un esquema de asesoría y capacitación a través del vínculo federal-estatal. Su aproximación respondería a los objetivos del Sistema Básico de Mejora, entre los que estaban la retención del alumnado, la normalidad mínima y la mejora del aprendizaje en cuanto a lectoescritura y matemáticas.

El eje de este apoyo sería el fortalecimiento de las capacidades de gestión de la comunidad escolar, así como “[...] propiciar condiciones de participación del alumnado, personal docente, madres y padres de familia, o tutores, y la comunidad en general para mejorar los índices de permanencia, inclusión y logro de aprendizajes en educación básica”.⁵⁹⁴

Con respecto al apoyo financiero, éste se ordenaría a partir de cuatro rubros orientados a los objetivos mencionados. Así, se fijarían para la mejora de la lectura, el desarrollo curricular, procesos de estudio de una segunda lengua (inglés) y la calidad educativa. Los montos asignados variarían en razón “[...] de los criterios de distribución de recursos a las AEL [Autoridades Educativas Locales], de acuerdo a la demanda, considerando criterios de

⁵⁹³ DOF, Tomo 723, p. 431, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁹⁴ DOF, Tomo 723, p. 432, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

equidad y subsidiariedad y a la disponibilidad financiera asignada al logro de las metas del Programa”.⁵⁹⁵

Escuelas de Calidad

En este caso, los actores principales fueron los funcionarios de supervisión y aquellos con el sentido de gestión administrativa/escolar. Para este programa, el objetivo general se planteó para “[...] contribuir al fortalecimiento de las condiciones que favorezcan el desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, para la mejora de la calidad y equidad educativas en un marco de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas”.⁵⁹⁶

Con una cobertura integral, las 32 entidades federativas habrían de ser receptoras a la iniciativa, sin embargo, la población objetivo fueron aquellos centros escolares delimitados por sus condiciones desfavorables en materia educativa, ello, a raíz de lo señalado por el SEN y el Consejo Nacional de Población (Conapo). En este contexto, serían beneficiados aquellos estados que decidieran inscribirse al programa.

Al igual que la partida anterior, sus apoyos se proyectaron en los ámbitos técnico y financiero. Primeramente, se concretaría la interinstitucionalidad educativa para generar los datos necesarios de las escuelas participantes. Además, “[...] la SEP por conducto de la SEB, proporcionará a las AEL, asesoría y acompañamiento técnico y operativo, así como apoyo para el desarrollo de competencias locales para facilitar el cumplimiento de los objetivos y evaluación del Programa”.⁵⁹⁷

Los montos económicos estarían sujetos a condiciones de ingreso y/o permanencia. Ejemplo de ello fue la asignación de 70 mil pesos a las escuelas recién inscritas o que tuvieran cuatro ciclos o menos de permanencia, pero que evidenciaran indicadores

⁵⁹⁵ DOF, Tomo 723, p. 434, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁹⁶ DOF, Tomo 723, p. 487, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁹⁷ DOF, Tomo 723, p. 491, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

desfavorables de acuerdo con la SEP y Conapo. Por el contrario, el monto se reduciría a 50 mil pesos, en caso de ser un nuevo ingreso.⁵⁹⁸

Piloto Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD)

Esta iniciativa, en sintonía con las citadas, siguió la idea de una rectoría estatal, así como de intervención en la implantación de un sentido educativo con la incorporación y uso de las TIC. En su introducción, hubo una referencia a las modificaciones legislativas a la LGE de en el marco de la Reforma, apuntando a una exclusividad jurídica y social por parte del Estado para cumplir dicho propósito:

El 26 de febrero de 2013 se publicó en el DOF la reforma al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que estableció entre otros aspectos, la obligación del Estado de garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos [...] la Ley General de Educación dispone en su artículo 12 como una atribución exclusiva de la autoridad educativa federal, emitir los lineamientos generales para el uso responsable y seguro de las TIC en el sistema educativo.⁵⁹⁹

Con esta presentación, el programa, en su carácter de piloto, se publicó el 30 de diciembre de 2016 en el DOF. En el documento, se manifiesta que el objetivo general sería desarrollar habilidades digitales y pensamiento computacional para los educandos y usuarios del sector básico, esto, mediante una infraestructura que agrupara los recursos técnicos en las escuelas seleccionadas por un órgano descentralizado que acompañaría la partida.⁶⁰⁰ En tal sentido, se creó, desde noviembre de 2014, la Coordinación General @prende.mx con el motivo de otorgar diseño, implementación y seguimiento al PIAD.⁶⁰¹ Adicionalmente, en el objetivo

⁵⁹⁸ DOF, Tomo 723, p. 490, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

⁵⁹⁹ DOF, Tomo 759, p. 901, “Lineamientos y Estrategias de Operación del Programa de Inclusión Digital 2016”, México, 2016, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=12&day=30.

⁶⁰⁰ DOF, Tomo 759, pp. 901-902, “Lineamientos y Estrategias de Operación del Programa de Inclusión Digital 2016”, México, 2016, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=12&day=30.

⁶⁰¹ Presidencia de la República, “Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD)”, 2014, en <https://www.gob.mx/epn/articulos/programa-de-inclusion-y-alfabetizacion-digital-piad?tab=>.

principal se advirtió que dichos lineamientos deberían incluirse incondicionalmente al espacio escolar mexicano de nivel básico, puesto que los escenarios sociales y económicos del siglo XXI así lo exigían. De modo que la democracia y la sociedad productiva fueron mencionadas como parte indispensable de la visión de este programa.⁶⁰²

La población meta estuvo delimitada por un proceso de selección, que sería realizado por la Coordinación General @prende.mx y permitiría crear un padrón de beneficiarios de otro aspecto incluido en la iniciativa, el Aula @prende 2.0: “aula de medios o salón de computación que operará, para el uso de todos los Alumnos(as) y Docentes, en las Escuelas públicas y que será equipada por la SEP, a través de la CG@prende.mx [Coordinación General], con Dispositivos electrónicos de aula”.⁶⁰³

Cabe señalar que su arranque fue para el ciclo 2016-2017 en razón del presupuesto asignado y únicamente para las escuelas públicas seleccionadas. No obstante, hacia el año escolar previo se puso en marcha para el desarrollo profesional docente en 15 estados de la República. Los montos financieros de apoyo para el programa se nombraron como subsidios y gastos indirectos, lo que permeó una clasificación a partir del tipo de apoyo, descripción de gasto y porcentaje máximo destinado.⁶⁰⁴ En el mismo tenor, la Coordinación General debería presentar los proyectos previstos a raíz de las aportaciones al Fideicomiso⁶⁰⁵ administrado por la SEP. Además, en dicho contrato, se planteó la posibilidad de sumar financiamiento en concordancia con los criterios legales del esquema de fideicomisos nacionales.

⁶⁰² DOF, Tomo 759, p. 903, “Lineamientos y Estrategias de Operación del Programa de Inclusión Digital 2016”, México, 2016, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=12&day=30.

⁶⁰³ DOF, Tomo 759, p. 899, “Lineamientos y Estrategias de Operación del Programa de Inclusión Digital 2016”, México, 2016, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=12&day=30.

⁶⁰⁴ Véase DOF, Tomo 759, p. 912, “Lineamientos y Estrategias de Operación del Programa de Inclusión Digital 2016”, México, 2016, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=12&day=30.

⁶⁰⁵ En este caso, se le denomina al “[...] contrato de fideicomiso público constituido para la administración y pago de los recursos financieros previstos para el Programa de la Reforma Educativa, cuya coordinación y operación está a cargo de la SEP”. DOF, Tomo 759, p. 900, “Lineamientos y Estrategias de Operación del Programa de Inclusión Digital 2016”, México, 2016, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=12&day=30.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha examinado las acciones políticas relacionadas con el desarrollo de la denominada educación de calidad en México, teniendo como periodos de referencia los sexenios presidenciales de 2000 a 2018. Esto, en el contexto de la transición democrática y la alternancia política de 2000. La atención a determinados actores e instituciones se focalizó a partir de la relación entre el gobierno y las organizaciones magisteriales. Por ello, el Ejecutivo Federal, la SEP y el Poder Legislativo se consideraron en el plano gubernamental; en cuanto a la actividad política desde el ámbito de los docentes, el SNTE y la CNTE.

Este apartado tiene como objetivo principal dar respuesta a las preguntas de investigación (general y particulares) que fueron (re)definidas durante la realización del estudio. Se pretende generar una discusión que indique las acciones de cada gobierno presidencial con respecto a la llamada educación de calidad. Por ende, se hará alusión a las narrativas oficiales que se elaboraron desde los gobiernos federales, la intervención del Poder Legislativo ante modificaciones en materia educativa, los posicionamientos de las organizaciones magisteriales, y las tendencias en educación y sociedad de los programas públicos.

El interés general del estudio descansó en las prácticas y los mecanismos de carácter político que tuvieron relación con el desarrollo de la política educativa. Particularmente, la atención se fijó en la llamada educación de calidad y, por tanto, en aquellos criterios que los actores de cada gobierno presidencial de 2000 a 2018 establecieron para la configuración y ejecución de programas públicos para el desarrollo escolar del nivel primaria. En este contexto, daremos respuesta a nuestra pregunta central de investigación: *¿En qué consistieron las acciones de gobierno orientadas al desarrollo de la denominada educación de calidad para el nivel primaria durante las administraciones federales de México entre 2000 y 2018?*

Los tres gobiernos federales considerados para el presente estudio expusieron maneras diferentes de concretar sus proyectos en materia educativa. La articulación de las prácticas y los mecanismos políticos de cada uno de ellos se dio, paralelamente, con la constitución de otros rubros de política pública. La administración de Vicente Fox generó discusión por

llegar a la Presidencia bajo un partido diferente al PRI, además, de dicha alternancia en el marco de la transición democrática.

El presidente Fox Quesada arrancó su gobierno bajo la descentralización de las responsabilidades educativas. Como se mencionó en el apartado 1.2 del primer capítulo de esta investigación, la conformación del proyecto escolar para el nivel básico fue uno de sus principales objetivos para establecer parámetros diferentes a los de la rectoría educativa del PRI. En ese tenor, Fox solicitó la intervención del sector magisterial, las organizaciones civiles, los padres de familia, la Iglesia católica y la iniciativa privada. A partir de lo anterior, fue anunciada la necesidad de una corresponsabilidad institucional a la que, durante este sexenio, se le denominó federalismo educativo. Sin embargo, dicha acción propició la asignación de funciones a diversos organismos e instituciones, que respondieron ante los criterios derivados de la Presidencia. Es decir, se buscó la rectoría educativa a pesar de que el Legislativo fungiera como un contrapeso para las modificaciones de reforma escolar.

La ruta de la educación básica se trazó de acuerdo con algunos conceptos vinculados con el cambio de siglo. El gabinete de Fox integró a la globalización, la sociedad del conocimiento, la equidad, entre otros tantos, en razón de que, simultáneamente con el desarrollo de las transformaciones sociales, económicas y políticas, la educación básica (y esencialmente el nivel primaria) se adecuara al contexto de transición. Cabe señalar que no se consideraron las condiciones de infraestructura de los centros escolares ni aquellas de carácter cultural-económico de los alumnos, los docentes y demás personal directivo.

Como se aprecia en los apartados 1.2 y 1.4 de la indagatoria, el eje de la narrativa presidencial y de los programas educativos fue la denominada educación de calidad. Con motivo del cambio de siglo y sus implicaciones de carácter social y económico, la Presidencia resignificó el concepto de la educación de calidad y representó ideas del ámbito empresarial, teniendo como base la modernización tecnológica y la creación de nuevas instituciones de observancia educativa, como el programa “Enciclomedia” y el INEE, respectivamente. Así, la separación de Vicente Fox con su antecesor, el presidente Ernesto Zedillo, se dio con la incorporación de un modelo apegado al uso de las TIC para el desarrollo de la denominada productividad. No obstante, algunas de las las propuestas discursivas del gobierno de la alternancia coincidieron con las de Zedillo, que fueron la calidad y la equidad.

Al arranque de su mandato, Fox evidenció el sentido de cambio en materia educativa por medio de la iniciativa de ley para aumentar la asignación presupuestaria a la educación. Esta acción implicó diálogo con el Legislativo, que estuvo conformado por una mayoría del PRI. Asimismo, se propuso aumentar el índice de egreso del nivel primaria en un 10% con respecto al último año (2000), lo cual no fue conseguido y permitió un refuerzo de las propuestas de incorporación y uso de las TIC en las aulas.

Durante su sexenio, el gobierno de Fox Quesada asumió el rol gestor del llamado federalismo educativo e involucró la participación de otros actores e instituciones. El motivo principal de ello fue la concreción de las modificaciones propuestas mediante el respaldo legal y social de dichas instancias. De modo que las principales actividades hacia la educación de calidad tuvieron como base discursiva la educación de calidad, pero, tomando en cuenta algunos conceptos relacionados con el cambio de centuria y, además, la representación de los fenómenos de la transición democrática y la alternancia política.

Las prácticas gubernamentales para la educación primaria se consolidaron por medio de acuerdos con el SNTE y el Poder Legislativo, principalmente. Aunque, vale precisar que no se consideró la aprobación de la organización magisterial ni de los legisladores, como ocurrió con la creación del INEE durante 2002. De forma contraria, en los episodios de la reforma de obligatoriedad integrada al artículo 3º entre 2000 y 2001, la implementación del programa Enciclomedia en (2002-2005), así como la modificación del artículo de la Ley General de Educación entre 2000 y 2002 en torno al aumento del gasto público, evidenció la participación activa entre el Ejecutivo Federal, el SNTE y el Legislativo, mientras que la SEP (bajo la dirección de Reyes Tamez) tuvo un rol paralelo, pero secundario a la Presidencia.

El trabajo realizado durante el periodo de gobierno de Felipe Calderón fue propuesto a partir de la visión social de la década de 1990, pero, en torno al fenómeno de la globalización y la necesidad de incorporar las TIC a los diferentes sectores sociales. Particularmente, este paradigma se inclinó hacia el desarrollo de la educación de calidad del nivel primaria en el marco de la continuidad política del PAN en la Presidencia. El proyecto político educativo de Calderón decidió establecer una gran relación con el sector privado, por lo que la educación también fue objeto de modificaciones legislativas para concretar procesos de evaluación docente bajo el nombre de modernización del sistema educativo.

Como parte del discurso presidencial, la competitividad y la modernización se contemplaron para las operaciones políticas del desarrollo educativo de nivel básico. Así, organismos internacionales de carácter financiero intervinieron a petición del mandatario nacional, gestionándose créditos asignados al desarrollo de programas públicos. Este fenómeno de solicitud también ocurrió durante el sexenio anterior, en sintonía con una ideología de partido que buscó la continua participación de organismos financieros para los proyectos nacionales. Ante tal escenario, el nombramiento de Josefina Vázquez Mota en la SEP generó la expectativa de dar seguimiento a diversos trabajos político-educativos de Fox Quesada, con quien trabajó durante su gobierno. No obstante, la relación con la dirigente Elba E. Gordillo cambió la dirección de la política escolar a nivel básico.

En seguimiento con los apartados 2.2 y 2.3 del segundo capítulo de esta investigación, se aprecia que el denominado cogobierno –entre los titulares del Ejecutivo Federal y el SNTE– debilitó la participación de la SEP y, en específico, de Vázquez Mota frente a las decisiones para los programas del sexenio. Contrariamente, el Sindicato se fortaleció e intervino en los acuerdos emitidos desde la Presidencia. Caso particular del cogobierno fue la Alianza por la Calidad de la Educación (2008), lo que definió una separación del SNTE con respecto a su tradicional relación política con el PRI. En este tenor, el gobierno federal implementó un modelo de estandarización para la evaluación de profesores y alumnos, lo que generó discusión en torno a su aplicación a raíz de los resultados deficientes que se evidenciaron. La norma *International Workshops Agreements (IWA-2: 2007)* y ENLACE fueron muestra de una tendencia gubernamental por estandarizar los procesos de evaluación y dar respaldo institucional al diálogo establecido con el Sindicato.

La idea de una profesionalización magisterial se materializó con la firma del Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica (2011), que fue de carácter obligatorio en el marco de los programas Carrera Magisterial y Estímulos a la Calidad Docente. Cabe señalar que, previamente, por medio de la ACE, esta evaluación se legitimó y estableció sus bases políticas, rezagando la planeación pedagógica para los currículos de la educación básica. Así, las acciones gubernamentales con respecto a la educación de calidad tuvieron de base la profesionalización docente, el uso de las TIC y

un modelo pedagógico por competencias (materializado mediante el Enfoque Curricular que tuvo la Reforma Integral de la Educación Básica en 2009).

La política educativa del gobierno federal de 2012-2018 se caracterizó por el regreso del PRI a la Presidencia de la República. Posteriormente a dos sexenios panistas, el candidato Enrique Peña Nieto asumió el Ejecutivo Federal en el contexto de una democracia mexicana cuestionada por organismos nacionales e internacionales. Al igual que sus antecesores, Fox y Calderón, Peña Nieto buscó legitimar su gobierno mediante prácticas que diferenciaron el rumbo de la política del país. En ese sentido, las reformas legislativas fueron su principio rector para el desarrollo de la educación básica.

El conjunto de acciones orientadas al desarrollo de la llamada educación calidad sostuvieron las ideas de candidatura de Peña Nieto, quien, desde el inicio de su mandato, anunció una reforma educativa enfocada en la evaluación docente a nivel básico. Específicamente, estas acciones fueron implementaciones y/o modificaciones legislativas con motivo de dar legalidad constitucional al proyecto gubernamental. Los ejes para la educación básica fueron la infraestructura, la evaluación docente, el financiamiento y la incorporación/uso de las TIC, tal como se evidenció a través de los programas Piloto Inclusión y Alfabetización Digital, Escuelas de Calidad, Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, y Escuelas de Tiempo Completo. De modo que las prácticas subsecuentes desde el Ejecutivo y la SEP se concentraron en atender estos cuatro aspectos y justificar una necesaria rectoría del Estado hacia este sector educativo. La denominada Reforma Educativa, a diferencia de los gobiernos del PAN, marcó la separación de la Presidencia con Elba E. Gordillo y propició indirectamente la fuerza mediática de la CNTE. Mientras que el Legislativo fungió como una instancia de correspondencia para el Ejecutivo.

El papel del secretario de educación Emilio Chuayffet fue fungir como rector de las solicitudes emitidas por Peña Nieto y el secretario de gobernación Miguel Ángel Osorio. Asimismo, durante la gestión de Nuño frente a la SEP, la Presidencia continuó asumiendo el rol como rector unilateral de la educación básica. En tal sentido, las reformas legislativas fueron las principales acciones de gobierno en torno al desarrollo de la educación de calidad, las cuales, en el nivel primaria, tuvieron un enfoque particular bajo los programas Escuelas

de Calidad, Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, Escuelas de Tiempo Completo y el Piloto Inclusión y Alfabetización Digital.

- a) *¿Cuáles fueron las características de las narrativas iniciales emitidas por las Presidencias de México del periodo 2000-2018 en relación con el desarrollo del concepto de la educación de calidad en el nivel primaria?*

El documento de análisis para contestar a esta pregunta fue el *Plan Nacional de Educación 2001-2006*, que se presentó como una referencia discursiva de la propuesta de gobierno para el sexenio de la alternancia política. Con motivo de ese proceso de cambio político, desde la Presidencia se argumentó la necesidad de tomar las riendas de la educación básica a través de una política pública relacionada con el concepto de la competitividad, pero bajo el marco del nuevo siglo. De esta manera, el Plan Nacional de Educación tuvo un discurso enfocado en la descentralización educativa, esto, con el motivo de dar una mayor representación político-mediática del presidente ante el desarrollo educativo.

El Plan Nacional de Educación desarrolló una narrativa que buscó marcar separación con respecto a los gobiernos anteriores y, particularmente, con el tema del presidencialismo. Adicionalmente, el texto aludió a la necesidad de desarrollar, paralelamente, la educación primaria con el contexto sociohistórico de su mandato. Por ello, se hizo referencia a un conjunto de conceptos que respaldaran el fenómeno de la alternancia de 2000 y que justificaran las acciones de su sexenio, empero, como mencionamos, algunos de éstos coincidieron con lo propuesto y ejecutado durante la administración de Ernesto Zedillo.

Cada concepto aludido en el Plan Nacional de Educación se representó mediante ideas textuales integradas en ejes de acción gubernamentales. En este documento, el Federalismo educativo se introdujo con la visión de asignar las reponsabilidades de pago y mantenimiento de las escuelas por parte de los gobiernos estatales y locales. Bajo la premisa de que no se querían repetir ciertas prácticas del PRI, el gobierno de Fox consideró la descentralización como un modelo diferente y de pertinencia para las condiciones del SEN. De este eje conceptual, se desprendieron otros tantos que acompañaron el sentido discursivo de cambio gubernamental.

La Sociedad del Conocimiento y la Sociedad de la Información fueron referenciados frecuentemente en la narrativa del Plan Nacional de Educación. La principal característica que se observa ante su mención fue el argumentar una necesidad de tránsito en cuanto a la incorporación y uso de las TIC, así como de tener una base ideológica sustentada en la competitividad mediada por la llamada educación de calidad. En este orden de ideas, la globalización compartió un espacio en esta evidencia documental, cuya relación se hizo en torno a cómo este fenómeno sociocultural y económico podría resignificar el rol social de la escuela y, sobretodo, la denominada educación de calidad.

En el Plan Nacional de Educación, el tema de la democracia se buscó a partir de los conceptos de alternancia política y transición democrática, sin embargo, su relación con la educación de calidad para el nivel primaria fue establecido en la denominada actuación autónoma de los poderes públicos (sin especificar cuáles). Asimismo, los procesos evaluatorios a los docentes fue otro concepto que guardó relación con el tema de la democracia, esto, de acuerdo con la Presidencia, por la búsqueda de una pluralidad de conocimientos y de características culturales que potenciaran la calidad en la educación de nivel primaria. En este tenor, la equidad y la inclusión se presentaron para anunciar futuros proyectos de infraestructura, es decir, una justificación de gasto educativo para el nivel básico.

Las ideas de gobierno para la educación primaria se plantearon de inicio en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. En este documento, se hizo énfasis en los indicadores, las metas y los temas transversales de acción para el sexenio en turno. La calidad de la educación fue el eje de la narrativa, esto, en paralelo con los conceptos de modernización y competitividad, cuyas menciones aludieron al desarrollo tecnológico-digital y social que México demandaba en el contexto del nuevo siglo. Por ello, se evidenció una afinidad con el proyecto de Fox Quesada en cuanto a la digitalización escolar.

Los conceptos referidos en el Programa Sectorial se relacionaron con las posteriores propuestas y ejecuciones de política escolar, como la RIEB, los programas PRONAP y Carrera Magisterial, la ACE y los demás procesos de adecuación legislativa. De este modo, los conceptos con mayor vinculación entre las narrativas del Programa Sectorial y las acciones durante el sexenio fueron la modernización del sistema educativo, la competitividad, la

Sociedad del Conocimiento, la equidad y la cobertura, la reforma educativa y la corresponsabilidad institucional. Asimismo, se consideraron valores cívicos y éticos como una forma de representar la ideología partidista y, específicamente, del proyecto de Calderón, puesto que dentro de las organizaciones partidistas no hay homogeneidad ideológica a pesar de sus principios rectores.

La denominada modernización del sistema educativo se vinculó con la ejecución de la RIEB y la corresponsabilidad institucional, que fue la intervención de actores e instituciones gubernamentales de diferente nivel, así como de organizaciones civiles y religiosas, esto, con motivo de evaluar a profesores y establecer un currículo por competencias. En cuanto a la Sociedad del Conocimiento, el concepto se ligó con la modernización del sistema educativo, pero, bajo la justificación de usar las TIC en las primarias como instrumento de desarrollo social para los alumnos y su futuro laboral.

Los conceptos de equidad y cobertura fueron integrados como bases discursivas para la elaboración de programas, como fue el caso de Oportunidades en materia educativa. Adicionalmente, estos dos términos se mencionaron en el Programa Sectorial como propósitos del gobierno entrante, cuyo objetivo sería dar respuesta a demandas de género, interculturalidad y de acceso educativo, sin embargo, no fueron descritas las formas de acción ni su relación con el desarrollo pedagógico, sino más bien de gestión escolar. Con respecto a los valores cívicos y éticos, se observa un conjunto de enunciados emitidos como hechos y propuestas, cuya función fue establecer la mirada ideológica del gobierno de Calderón con respecto a la formación ciudadana como parte del desarrollo de la educación básica.

La idea de una rectoría del Estado en la educación básica fue el aspecto central en la narrativa inicial del sexenio 2012-2018. El documento *Programa Sectorial de Educación 2012-2018* expuso las expectativas y las tendencias del regreso del PRI a la Presidencia nacional. En materia educativa, el énfasis se puso en la unilateralidad de gobierno ante la planeación y la toma de decisiones en cuanto a los programas públicos, así como en función de los cambios legislativos que, de acuerdo con el presidente Peña Nieto, urgían para hacer frente al rezago, la deserción y otros indicadores del nivel básico y, por tanto, de las primarias.

Los conceptos que se aludieron en el Programa Sectorial estuvieron enmarcados en la propuesta de la Presidencia acerca de una reforma educativa, la cual, desde su candidatura, fue presentada como una herramienta clave para resolver las problemáticas que aquejaban al sector básico. Particularmente, en esta narrativa, se deslindó la intervención del SNTE, empero, hubo una carga de responsabilidad directa hacia los docentes, quienes fueron descritos como los actores principales de los resultados para las primarias de la República. Aunado a la visión del desarrollo social en el marco de la globalización y la Sociedad del Conocimiento, el gobierno de Peña Nieto referenció la corresponsabilidad institucional bajo una orientación ideológica que enalteció los principios y acciones del PRI durante sus gestiones anteriores.

Otros conceptos frecuentemente aludidos fueron la equidad, la inclusión, la incorporación y uso de las TIC, la cobertura y la modernización del sistema educativo. Los programas PIAD y Escuelas de Calidad fueron ejemplo de ello, teniendo como marco de acción a la Reforma Educativa. Su relación estuvo en argumentar la atención al nivel básico a través de la rectoría desde el Ejecutivo Federal, forma característica de los gobiernos priístas. Estos conceptos se describieron en el Programa Sectorial y dieron una visión acerca de la educación de calidad. Sin embargo, el tema con mayor visibilidad para el desarrollo educativo de nivel básico fue la denominada Reforma Educativa.

La rectoría estatal de la educación fue propuesta desde la candidatura de Peña Nieto como motivo de una mejora continua en la llamada gestión escolar. En el Programa Sectorial, se proyectó esa visión en razón de conducir, con el apoyo del Poder Legislativo y la SEP, los cambios legislativos para la Reforma Educativa y los programas públicos orientados al nivel primaria. En este contexto, el Programa Sectorial planteó diversos mensajes con el objetivo de explicar el funcionamiento y los alcances de la Reforma, en los que se observó una narrativa cuyo centro fue la rectoría educativa en diferentes asuntos del desarrollo educativo. Asimismo, se evidenció que esta modificación legislativa fue la base discursiva del Programa Sectorial para justificar futuras asignaciones de responsabilidades hacia las autoridades locales de las escuelas, así como la intervención gubernamental en la formación y desarrollo del profesorado de educación básica.

b) *¿De qué manera intervinieron el Poder Legislativo y las organizaciones magisteriales SNTE y CNTE en las prácticas político-educativas de cada administración presidencial de México de 2000 a 2018?*

La representación en la Cámara –por diputados y senadores– continuó siendo mayoría priísta durante el mandato de Fox Quesada. En paralelo, más de la mitad de las gubernaturas eran del PRI, de modo que tuvieron que negociarse las iniciativas emitidas desde el Ejecutivo Federal con respecto a la educación básica. Los integrantes del Congreso buscaron un ejercicio de equilibrio en comparación con los gobiernos anteriores, sin embargo, se observa que la intención principal fue de resistencia ante las propuestas de Fox Quesada debido a que era representante de los principios del Partido Acción Nacional y, por ende, el poder presidencial no recaía en la base del PRI.

La resistencia de los legisladores hacia las iniciativas educativas del Ejecutivo fue justificada a partir de cuatro ejes de acción entre ambos poderes: la transformación de la integración y reglas de funcionamiento, el redimensionamiento de la figura presidencial, los controles interorgánicos y el sistema, y la estructura y funciones de los partidos políticos. Es decir, el argumento central fue una autonomía jurídica y de práctica desde el Congreso, no obstante, los acuerdos para la educación primaria se concretaron e incluso Fox asumió un rol de protagonista ante la creación de instituciones y la conducción de programas públicos.

La intervención directa entre los legisladores y la Presidencia en relación con el desarrollo educativo de nivel primaria se dio en episodios muy particulares del sexenio. Como mencionamos, la iniciativa de aumento para el presupuesto a la educación fue uno de ellos, sin embargo, más adelante la discusión giró en torno a otras coyunturas de carácter constitucional en cuanto a incorporación y/o modificaciones de las propuestas del proyecto de la alternancia de 2000.

Los casos concretos en los que se evidenció el protagonismo del Ejecutivo Federal fue la creación del INEE, puesto que la ejecución se dio sin considerar al Congreso. Así como en la reforma al artículo 25 de la LGE sobre la asignación del gasto educativo, modificación orientada a responder las demandas de la opinión pública en torno a los servicios educativos del nivel básico. En caso contrario, la aprobación del programa Enciclomedia y los cambios

al artículo 3º constitucional generaron amplia discusión entre ambos poderes, grado de independencia por parte del Congreso que no se había presentado.

En este periodo de gobierno, el diálogo fue constante entre el Legislativo y el Ejecutivo. Los acuerdos se realizaron en seguimiento con las expectativas del proyecto de la alternancia de 2000, así como de la búsqueda por legitimar el poder de la Presidencia mediante el PAN posteriormente a la reconfiguración partidista del PRI.

En cuanto a la relación con las organizaciones magisteriales, el sexenio de Fox Quesada se caracterizó por lograr acuerdos con el SNTE; mientras que con la Coordinadora, no se consideraron sus demandas. Una de las principales vías que permitieron la relación con el Sindicato fue la amistad entre Fox, su cónyuge Marta Sahagún y Elba E. Gordillo. A pesar del *status quo* del sindicalismo educativo con el que se llegó a la alternancia de 2000, se generaron expectativas de cambio para el SNTE, pero continuó su tradicional vinculación directa con la Presidencia para la intervención en las carteras gubernamentales a nivel federal y estatal.

La idea de la alternancia era promover la democracia sindical y pugnar por los intereses laborales de los agremiados del Sindicato. No obstante, los acuerdos establecidos con el Ejecutivo evidenciaron lo contrario. La dirigencia del SNTE se encargó de apoyar las acciones de gobierno orientadas a la denominada educación de calidad, como ocurrió con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002). Esta organización magisterial no siguió su discurso inicial de ser un contrapeso frente a la Presidencia, sino que le acompañó en los procesos político-educativos y, sobretodo, consiguió posicionarse como un aliado del PAN en el Congreso a través de la creación de Nueva Alianza (2005).

El vínculo entre la Presidencia y el Sindicato le permitieron a este último incrementar su capacidad de negociación e intervención política. De esta manera, la SEP fungió de manera protocolaria, que auxilió en los procedimientos legales para la concreción de los programas de nivel primaria, siendo subordinada ante las decisiones de Fox Quesada. De este modo, la descentralización y la evaluación, como temas eje del gobierno de la alternancia, se lograron con algunos retrasos, pero sin frenos desde el SNTE ni el Legislativo.

Los acuerdos logrados entre el Ejecutivo Federal y la dirigencia del SNTE evidenciaron un alejamiento de Elba Esther Gordillo con el PRI. El Sindicato se fortaleció durante este sexenio gracias a las firmas convenidas con Calderón Hinojosa; además, de la intromisión del poder de Gordillo en la SEP mediante el nombramiento de su yerno Fernando González en la dirigencia de la SEB. El diálogo constante del presidente con la titular del Sindicato subordinó la representación de Vázquez Mota frente a la Secretaría de Educación Pública, integrándose en su lugar Alonso Lujambio, partidario de las propuestas de Felipe Calderón.

La ACE significó la legitimación del llamado cogobierno y la asignación de facultades políticas al SNTE. Las iniciativas de ley para la educación básica tuvieron respaldo del Legislativo, ya que no se presentaron frenos para la aprobación y entrada en vigor de la RIEB. En este sentido, el diálogo con el Congreso evidenció protocolos de legalidad frente a las propuestas del Ejecutivo y el Sindicato, que tuvieron representación política dentro del Legislativo mediante Nueva Alianza y el PAN, principalmente. En el mismo tenor, la firma bilateral de la ACE indicó la jerarquía política en la toma de decisiones en materia educativa del nivel básico. De modo que la SEP y el Poder Legislativo no figuraron por una frecuente intervención de planeación ni mucho menos de rechazo para la Alianza, así como para la RIEB, el Programa de Carrera Magisterial y otras iniciativas emitidas desde la Presidencia.

El denominado cogobierno fue la base de las estrategias y los acuerdos para la política educativa de la administración federal 2006-2012. La intervención de Elba E. Gordillo representó su alejamiento de la esfera priísta de ese momento, sin embargo, le permitió mayor alcance en las decisiones de los diferentes niveles de gobierno. Bajo el respaldo de Felipe Calderón y la subordinación del trabajo de Vázquez Mota durante los primeros años del sexenio, el SNTE (re)organizó su estructura política para dar continuidad a sus características injerencias en el desarrollo público de la educación nacional.

En la campaña de Enrique Peña Nieto, los mensajes en torno a la educación se orientaron al tema de la profesionalización docente teniendo como base la rectoría del Estado. Desde su discurso inicial como presidente, Peña anunció las *Trece Decisiones* para su proyecto de gobierno, en las que se incluyó a la educación como un referente clave para la gestión 2012-2018. En ese contexto, se aludió a una corresponsabilidad institucional, pero, a diferencia de los dos sexenios anteriores, los principales responsables del cambio educativo

serían los profesores de la educación básica y Normal a partir de una normatividad establecida por la Presidencia. Así, se puso en marcha el Servicio Profesional Docente, una de las tres modificaciones legislativas secundarias a las de los artículos 3º y 73 constitucionales.

Las iniciativas de ley para la Reforma Educativa fueron los cambios en la LGE, la implementación del Servicio Profesional Docente y la normatividad del INEE. Estas tres partidas tuvieron el respaldo de legalidad por parte de los integrantes del Congreso, quienes votaron –por mayoría y en un periodo relativamente rápido– en favor de las modificaciones. Se evidenció que no hubo rechazo general de los legisladores en cuanto a las iniciativas, por lo que el Ejecutivo ejerció la rectoría anunciada desde su candidatura. El proceso de cada una de estas leyes expuso la unilateralidad de la Presidencia para la planeación y proposición de la política educativa, de forma que la SEP y el Congreso fueron instrumentos protocolarios de legalidad ante las órdenes del Ejecutivo.

El fenómeno de disidencia hacia el proyecto de Reforma Educativa se legitimó social y mediáticamente por parte del espacio magisterial. Sin embargo, la intervención del SNTE y la CNTE se tornó distinta con respecto a la participación política. En primer lugar, la estructura del Sindicato se debilitó por las problemáticas internas, puesto que la rectoría del Ejecutivo no concordó con los intereses de la dirigencia de esa organización, generándose una ruptura entre ambas instancias: facciones ligadas con el gobierno y otras separadas a los actores del proyecto de Peña Nieto.

La CNTE compartió con el Sindicato el rechazo hacia la Reforma, sin embargo, en los ejemplos mediáticos que se presentan en el apartado 3.4 del tercer capítulo de esta indagatoria, dicha organización fue expuesta como un caso de resistencia que no buscó reproducir las tradicionales prácticas de negociación entre el SNTE y el Ejecutivo Federal. En tal contexto, la Coordinadora accionó una serie de protestas y paros con carácter nacional para responder a la normatividad de las leyes aprobadas –rápidamente– por el Congreso.

La participación de los diputados y los senadores frente a las iniciativas de Reforma fue de aprobación general. Se presentó resistencia de algunos legisladores, no obstante, la mayoría priísta en los escaños respaldó la idea de una rectoría unilateral para la concreción

de la política educativa. De este modo, el presidente adquirió un estatus de autoridad máxima en el tema de la Reforma, convirtiéndose en un dirigente directo de las tendencias de su gobierno. Tal como sucedió con la conformación de la Junta del INEE, proceso en el que el Ejecutivo envió la designación de los representantes al Senado sin consultar a demás instituciones. Este acto se realizó previamente a la ley del propio Instituto, por lo que expuso la rectoría presidencial sobre la conducción de la educación básica.

Los principios históricos de la CNTE fueron reproducidos en la inconformidad hacia la Reforma. Como una organización magisterial disidente, realizó un conjunto de acciones encaminadas a visibilizar su posicionamiento y, principalmente, buscar la interrupción del Servicio Profesional Docente. Los procesos evaluatorios de carácter obligatorio integrados en las iniciativas de la Reforma aludieron a un cambio de corte laboral-administrativo, puesto que conformó una serie de pasos enfocados en las experiencias de trabajo y no en las vivencias de tipo pedagógico. Además, no se contempló la multiplicidad de condiciones socioculturales y económicas de los alumnos y los docentes en cuanto a la aplicación de las leyes. Por tanto, estas modificaciones legislativas no coincidieron con la visión de que una Reforma Educativa implica (re)configurar los aspectos pedagógicos en concordancia con los diagnósticos particulares de la multiculturalidad nacional, sino que se orientó a un cambio en razón de legitimar un proyecto político mediante el señalamiento y la evaluación hacia los profesores de educación básica y Normal.

- c) *¿Cómo se relacionaron las narrativas iniciales de carácter oficial, en torno a la educación de calidad en el nivel primaria, con las condiciones de los programas educativos implementados por las administraciones federales mexicanas entre 2000 y 2018?*

Los programas orientados al desarrollo de la educación de calidad del nivel primaria fueron Oportunidades, Enciclomedia y Escuelas de Calidad. Cada uno de ellos se planteó bajo criterios diferentes de acción en cuanto a presupuesto, cobertura y objetivos, sin embargo, tuvieron en común el manifestar una diferencia de las prácticas y los mecanismos políticos frente a los programas de la década de 1990.

Uno de los ejes temáticos en la narrativa del mandato de Fox fue la incorporación electroinformática, que se tradujo en una serie de acciones encaminadas a dotar de equipamiento tecnológico-digital a escuelas primarias de toda la República. La principal tarea del programa fue digitalizar los contenidos de los libros de primaria por medio de los instrumentos pertinentes para la interacción educativa. El programa Enciclomedia materializó esta propuesta, la cual no produjo un cambio significativo en el denominado rendimiento escolar de los niños de primaria. Al contrario, derivó críticas en la opinión pública por su costo y escasa capacitación a profesores para el manejo de los equipos. Se trató de una iniciativa que respaldó la narrativa presidencial, aunque no dio las bases pertinentes para el esperado cambio hacia la digitalización educativa de nivel básico.

La evaluación de los alumnos fue otro de los ejes de la narrativa inicial del gobierno de la alternancia. En ese tenor, los programas implementados se diseñaron en razón de responder a lo propuesto en el Plan Nacional acerca de la educación de calidad. Como parte del proyecto para la educación primaria, el INEE se presentó como un organismo legal que justificó las ideas políticas desde el Ejecutivo, de modo que se aplicaron pruebas estandarizadas a los alumnos, tal como ocurrió con Excale a partir del ciclo escolar 2004-2005. Los resultados de dicha prueba evidenciaron que el sistema educativo requería una reforma, pero no de carácter laboral hacia los profesores –quienes fueron señalados como los principales responsables de las puntuaciones bajas–, sino de atención a las diferentes condiciones socioculturales y económicas de los maestros y el estudiantado de primaria.

De acuerdo con los apartados 1.2 y 1.4 del primer capítulo de esta investigación, se da evidencia de que el gobierno de Fox no desarrolló iniciativas para atender las desigualdades culturales de los niños y profesores de educación básica. Las diferencias intentaron remediarse por medio de dispositivos digitales y un pensamiento relacionado con la competitividad del siglo XXI. En ese contexto, como gobierno de alternancia, se buscó responder a las demandas sociales de los estudiantes de ese nivel educativo a través de Oportunidades y Escuelas de Calidad, que sí otorgaron beneficios con becas, así como cierto grado de autonomía a las instancias estatales y locales, pero bajo un carácter de Transferencia Monetaria, por lo que la asistencia social estaría condicionada a partir de criterios de índole política.

La discusión emergente del Programa Sectorial de la administración federal 2006-2012 planteó conceptos relacionados con el gobierno anterior, pero considerando nuevas tendencias para la educación primaria. Los temas de la modernización del SEN y la corresponsabilidad institucional siguieron en referencia para el gobierno de Calderón. La integración de la competitividad en la narrativa inicial diferenció algunas prácticas de gobierno con respecto a Fox Quesada. Asimismo, el tópico de los valores cívicos y éticos estableció una base ideológica para entender la ruta de la política educativa a manera de programas públicos.

La ejecución de las ideas del Programa Sectorial se lograron por medio de los acuerdos con el SNTE. El funcionamiento de la SEP se dio de forma protocolaria para la firma de las iniciativas en materia educativa. De este modo, se pusieron en marcha programas destinados a concretar las tendencias discursivas del Programa Sectorial. Las primarias, como objetivo de acción desde el gobierno federal, incorporaron los criterios más señalados por la Presidencia en cuanto al desarrollo de la educación de calidad.

Uno de los ejes rectores de la narrativa inicial fue la profesionalización magisterial, que se materializó con la RIEB a través de una serie de modificaciones legislativas para adecuar el discurso inicial con los procesos (obligatorios) de evaluación docente. La ACE, el PRONAP la Carrera Magisterial y el Programa de Formación Continua fueron evidencias de que se constituyó un proceso político orientado al modelo evaluatorio como instrumento de medición para el concepto de la educación de calidad. Asimismo, la RIEB estableció las bases de legalidad para las ideas iniciales en torno a los conceptos de competitividad, Sociedad del Conocimiento e interacción educativa mediante las TIC. Gracias al Enfoque Curricular Basado en Competencias, la orientación discursiva logró insertarse en los planes de estudio de las primarias, modificando la perspectiva de los contenidos en relación con el contexto sociohistórico y político de México y el mundo. Pero, el acento se marcó en la formación de alumnos capaces de aprender a incorporarse en el ámbito laboral.

La asignación de gasto educativo fue delimitada en el Programa Sectorial como una herramienta para lograr la modernización del SEN por medio de infraestructura. De acuerdo con la SEP, problemáticas del espacio escolar mexicano, como la deserción, la cobertura y la equidad, serían atendidas eficientemente con una mayor asignación al gasto educativo. Como

parte de esta perspectiva, el Programa Habilidades Digitales para Todos evidenció una fuerte inversión desde el orden federal, sin embargo, su ejecución se problematizó en la opinión pública por el contexto de desigualdades que integraba el nivel primaria. La aplicación de Habilidades Digitales para Todos consideró la narrativa del Programa Sectorial, pero, se dejó a un lado el concepto de interculturalidad que se propuso en paralelo con la cobertura y la equidad.

La Reforma Educativa integró criterios particulares para la evaluación a profesores de educación básica y Normal. El Servicio Profesional Docente tuvo un carácter obligatorio que evidenció la rectoría del Estado en el nivel básico, así como las tendencias administrativas y pedagógicas en torno a la llamada educación de calidad. La narrativa inicial elaborada en el *Plan Sectorial de Educación 2013-2018* expuso la orientación del proyecto de Enrique Peña Nieto, esto, con motivo de que durante su sexenio se diseñaran y ejecutaran programas que, a nivel discursivo, coincidieran con la Reforma Educativa. Las iniciativas emergentes para la educación primaria fueron Escuelas de Tiempo Completo (PETC), Escuelas de Calidad, Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, e Inclusión y Alfabetización Digital.

El programa Escuelas de Tiempo Completo arrancó durante el gobierno de Felipe Calderón, sin embargo, fue una normatividad en continuación que se adecuó para llevar a cabo la idea de que las cualidades de los profesores y las condiciones de las escuelas eran las bases para el desarrollo de la educación de calidad. Asimismo, se relacionó el tema de la inclusión y la equidad con la ampliación de la jornada escolar, lo que respaldó el posicionamiento inicial de modificar los horarios de las primarias en razón de fortalecer la alimentación y el aprendizaje de los niños.

La puesta en marcha de Escuelas de Calidad y el Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica evidenció la estrategia del Ejecutivo por modificar la llamada gestión escolar. Las operaciones de tipo administrativo-laboral fueron el centro de estos programas, objeto de expectativa del gobierno federal para ejecutar los criterios de la Reforma Educativa. En ambas iniciativas, se asignaron montos económicos condicionados con el objetivo de capacitar a profesores y directivos, esto, en razón de implementar una gestión escolar acorde con los lineamientos de la Reforma.

El Piloto Inclusión y Alfabetización Digital materializó el relato del Plan Sectorial en relación con la incorporación y el uso de las TIC, así como de la mejora en infraestructura para educación básica. La ejecución del programa, a través de la Presidencia, se justificó a través de las modificaciones a la LGE, con énfasis en la responsabilidad del Estado en propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo de una educación de calidad bajo métodos y materiales pertinentes en la segunda década del siglo XXI. Además, esta iniciativa se relacionó con el Plan Sectorial en torno a la formación de alumnos capaces de desarrollarse en la llamada Sociedad del Conocimiento.

La presente investigación atendió aquellas acciones de gobierno encaminadas al desarrollo de la denominada educación de calidad, el marco temporal considerado fue a partir del arranque de la transición democrática en México (1977) hasta 2018 con el cierre de gobierno de Enrique Peña Nieto. Este periodo se vio marcado por coyunturas político-sociales que determinaron el rumbo de la educación básica y, desde luego, del nivel primaria. Los cambios a la constitucionalidad en materia educativa fueron resultado de las prácticas y los mecanismos políticos de las administraciones atendidas en este trabajo.

Como se evidenció en la presente investigación, entre 2000 y 2018, la educación primaria fue receptora de iniciativas que buscaron la legitimación social de los gobiernos en turno, subordinando la representación de la educación de calidad en materia pedagógica para los múltiples escenarios culturales, económicos y sociales de las alumnas y los alumnos del nivel primaria. Por lo anterior, proponemos el siguiente cuestionamiento para futuras indagatorias pertinentes con el presente estudio: ¿qué características tuvieron las experiencias de los alumnos mexicanos del nivel primaria de 2000-2018 frente a los cambios en los planes de estudio, la incorporación de las TIC a las aulas y la implementación de evaluaciones estandarizadas?

ANEXO

Glosario de conceptos relacionados con las narrativas gubernamentales de México, 2000-2018

Alternancia política: “Cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este proceso es producto de un proceso electoral competido”.⁶⁰⁶

Cambio demográfico: “Disminución de la natalidad, la mortalidad, y un progresivo aumento de la esperanza de vida de las personas, lo cual se traduce en menos nacimientos de niños, una baja en el número de jóvenes, más adultos, y un acrecentamiento de personas viejas”.⁶⁰⁷

Cobertura: “Número de alumnos en edad idónea o típica para cursar educación básica o media superior inscritos en el nivel o tipo educativo correspondiente al inicio del ciclo escolar por cada cien personas de la población en esas edades”.⁶⁰⁸

Continuidad política: Seguimiento del modelo estructural de gobierno que ha establecido normas e instituciones acordes con un proyecto político. Se caracteriza por no abandonar las directrices de política pública, esto, a pesar de una alternancia de partido o de élite.⁶⁰⁹

⁶⁰⁶ BOLIVAR, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12, 2013, pp. 33-53, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.pdf>.

⁶⁰⁷ GONZÁLEZ, Luis, “Neoglobalización y Cambio Demográfico”, *Quaestio Iuris*, 2, 2018, pp. 987-998, en <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/31724/24020>.

⁶⁰⁸ INEE, “Tasa neta de cobertura”, 2017, en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at01b-tasa-cobertura/>.

⁶⁰⁹ RODRÍGUEZ, Roberto, “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, 14, 2002, pp. 133-154, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v07/n014/pdf/rmie07n14scB07n02es.pdf>.

Corresponsabilidad institucional: Participación de diferentes actores y grupos gubernamentales y civiles para el diseño, ejecución y evaluación de programas públicos, en los que se distribuyen responsabilidades en razón de su funcionamiento ante un conjunto de objetivos político-sociales.⁶¹⁰

Desarrollo social: “Desplazamiento ascendente de una sociedad a lo largo de un continuum en cuyos extremos estarían, por un lado, las sociedades más avanzadas y, por el otro, las más atrasadas. Por avance o atraso se entiende un conjunto de bienes y prácticas que tienen que ver con la tecnología, la productividad, la afluencia y la mayor distancia respecto a la mera supervivencia. El desarrollo social, en cierta forma, sería el resultado de la mejora de los índices colectivos de bienestar como esperanza de vida, mortalidad infantil, ingreso disponible, ingesta calórica o acceso a servicios sociales; es decir, todo lo que significa que los grupos humanos vivan más, tengan mayor goce de bienes de consumo y sufran menos las penalidades impuestas por los embates de la naturaleza, la enfermedad y los riesgos a los cuales estamos expuestos”.⁶¹¹

Deserción escolar: “Número de alumnos que dejan la escuela en el ciclo escolar, por cada cien alumnos que se matricularon al inicio de cursos de ese mismo nivel educativo”.⁶¹²

Desigualdad socioeconómica: “Presupone la apropiación o usurpación privada de bienes, recursos y recompensas, implicando competencia y lucha. De donde, una primera cuestión reside en saber qué objetos son susceptibles de apropiación por parte de algunos actores en detrimento/prejuicio de otros y cuáles los conceptos más adecuados para el análisis de las

⁶¹⁰ LOZANO, Corazón, “La corresponsabilidad de gobierno-sociedad en la construcción de cultura cívica para la rendición de cuentas: Una experiencia local”, *Revista de Administración Pública UNAM*, 2, 2014, pp. 109-126, en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19841/17802>.

⁶¹¹ URIBE, Consuelo, “Desarrollo social y bienestar”, *Universitas Humanística*, 58, 2004, pp. 11-25, en <https://www.redalyc.org/pdf/791/79105802.pdf>.

⁶¹² SEP, p. 6, “Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020”, México, 2020, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf.

situaciones de diferencia en cuanto a la posesión y distribución de bienes, recursos y recompensa”.⁶¹³

Equidad: “Educar de acuerdo a las diferencias y necesidades individuales, sin que las condiciones económicas, demográficas, geográficas, éticas o de género supongan un impedimento al aprendizaje. Así, equidad educativa refiere a tomar en cuenta la desigual situación de los alumnos y sus familias, de las comunidades y las escuelas, ofrecer apoyos especiales a quienes lo requieren, de tal forma que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número de estudiantes incluye un valor moral o ético para que un bien o servicio no sea distribuido igualitariamente sino en beneficio de los sectores sociales más desfavorecidos”.⁶¹⁴

Evaluación del educando: De tipo *crierial*: “Tipo de evaluación en la que se compara el rendimiento o resultados logrados por un alumno con los obtenidos por él mismo en otros momentos, evaluando el avance hacia el objetivo propuesto y la distancia que lo separa de él respecto a un criterio prefijado”.⁶¹⁵ Otra, con carácter de *aprendizaje*: “Proceso sistemático y metódico mediante el cual se recopila información sobre el desempeño de un estudiante o grupo de estudiantes en relación con un conjunto de aprendizajes esperados y/o criterios o estándares de desempeño, con el fin de juzgar su mérito o valor para tomar decisiones específicas”.⁶¹⁶

⁶¹³ SILVA, Manuel, “Desigualdad y exclusión social: de breve revisitación a una síntesis proteórica”, *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 1, 2010, pp. 111-136, en <https://www.redalyc.org/pdf/380/38015080007.pdf>.

⁶¹⁴ UNESCO (2002) en BRACHO, Teresa; HERNÁNDEZ, Jimena, p. 9, “Equidad educativa: avances en la definición de su concepto”, México, 2009, en https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_10/ponencias/1852-F.pdf.

⁶¹⁵ SEP, pp. 104-105, “OCDE Revisión de los Marcos de Valoración y de Evaluación para Mejorar los Resultados Escolares. Informe de las prácticas de la Evaluación de la Educación Básica en México, 2010”, México, 2011, en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3070/2/images/informe.pdf>.

⁶¹⁶ SEP, p. 105, “OCDE Revisión de los Marcos de Valoración y de Evaluación para Mejorar los Resultados Escolares. Informe de las prácticas de la Evaluación de la Educación Básica en México, 2010”, México, 2011, en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3070/2/images/informe.pdf>.

Evaluación docente: “Proceso sistemático cuyo propósito es emitir juicios de valor sobre la calidad del cumplimiento de responsabilidades docentes en la enseñanza, aprendizaje y desarrollo de los estudiantes, a través de un seguimiento permanente”.⁶¹⁷

Federalismo educativo: Conjunto de mecanismos accionados por el gobierno federal para asignar –deliberadamente– funciones y cometidos a las entidades estatales en cuanto al orden de las instancias de carácter educativo. De modo que se busca una *descentralización* de los procesos implicados en el quehacer burocrático escolar, por lo que las pugnas entre grupos y facciones forman parte de este enfoque.⁶¹⁸

Globalización: Fenómeno que comprende un movimiento centrífugo y otro centrípeto, puesto que se alejan y acercan, respectivamente, los desarrollos de las actividades económicas entre fronteras. Por tanto, se habla de una regionalización que implica la integración de dos (o más economías) por medio de acuerdos gubernamentales. Adicionalmente, dicho fenómeno es caracterizado por una circulación de capitales gracias al posicionamiento de organismos financieros, cuya intervención resulta fundamental para los débitos nacionales.⁶¹⁹

Inclusión social: “No es una estrategia para ayudar a las personas para que calcen dentro de sistemas y estructuras existentes; es transformar esos sistemas y estructuras para que sean mejores para todo”.⁶²⁰ En este sentido, “está relacionada con el acceso, la participación y

⁶¹⁷ SEP (2010) en MARTÍNEZ-CHAIREZ, Guadalupe; GUEVARA-ARAIZA, Albertico, “La evaluación del desempeño docente”, *Ra Ximhai*, 4, 2015, pp. 113-124, en <https://www.redalyc.org/pdf/461/46142596007.pdf>.

⁶¹⁸ ORNELAS, Carlos, “Las bases del federalismo y la descentralización en educación”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1, 2003, pp. 1-18, en <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/73>.

⁶¹⁹ SALAZAR, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, *El Cotidiano*, 126, 2004, 11 pp., en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512604.pdf>.

⁶²⁰ UNICEF, p. 16, “Seminario Internacional: Inclusión social, discapacidad y políticas públicas”, Chile, 2005, en https://www.unicef.cl/archivos_documento/200/Libro%20seminario%20internacional%20discapacidad.pdf.

logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que están en riesgo de ser excluidos o marginados”.⁶²¹

Interacción educativa mediante las TIC: Procesos de enseñanza-aprendizaje en los que los alumnos y profesores dialogan los contenidos pertinentes del plan de estudios a través de herramientas comunicacionales de carácter digital. En esta participación, “El contacto enseñante/aprendiente(s) es potencialmente menos directo, menos ‘presente’, pues estará inscrito en un guión pedagógico mediatizado, y por un tutor (que quizá podría ser, o no el mismo docente que concibió el curso)”.⁶²²

Interculturalidad: “Algún tipo de contacto, interacción o comunicación entre grupos humanos de diferentes culturas, pero en un contexto problemático, a nivel de la vida social”,⁶²³ y que “posibilita conjuntamente la cohesión étnica, el fortalecimiento de la identidad cultural y el conocimiento de los valores de las otras culturas”.⁶²⁴

Legitimación simbólico-ideológica: “Institución del sentido de *servicio* [de utilidad] necesario al conjunto de la sociedad que realizan el conjunto de significaciones sociales instituidas: leyes, normas, clases sociales, instituciones y estructuras, etc. El nuevo sentido de *servicio* posibilita que el conjunto de significaciones sociales que instituyen la sociedad se interrelacionen y se densifiquen constituyendo una red de sentidos necesarios para la existencia y subsistencia de esa sociedad y del conjunto de personas que la componen”.⁶²⁵

⁶²¹ UNESCO, “Guidelines for inclusion: Ensuring Access to Education for All”, Francia, 2005, en http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/Guidelines_for_Inclusion_UNESCO_2006.pdf.

⁶²² ESPINOSA, *Profesores y estudiantes en las redes. Universidades Públicas y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)*, p. 24.

⁶²³ AUSTIN, *Fundamentos socioculturales de la educación*, 107 pp.

⁶²⁴ BORBOA, Marco, “La Interculturalidad: aspecto indispensable para unas adecuadas relaciones entre distintas culturas. El caso entre ‘Yoris’ y ‘Yoremes’ del Centro Ceremonial de San Jerónimo de Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, México”, *Ra Ximhai*, 1, 2006, pp. 45-71, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2043539>.

⁶²⁵ BARTOLOMÉ, Castor, “El poder (y lo) simbólico”, *Brocar. Cuadernos de Investigación Histórica*, 23, 1999, pp. 229-254, en <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/brocar/article/view/1729>.

Modernización del sistema educativo: “Conjunto de modificaciones a la educación de cara a las transformaciones en los procesos productivos y a las formas del dominio político que han dado por resultado la transformación de la estructura de clases. Pero no es simple elemento discursivo, pues se concreta en una reorganización de la educación vinculada a los cambios ocurridos en los mismos procesos de legitimación, incluyendo las instituciones, los procedimientos de legitimación y al personal encargado de transmitir y difundir las razones de obediencia en que descansa la legitimidad”.⁶²⁶

Normativa simbólica de la política educativa: Pauta de restricciones establecidas en forma de narrativas y programas gubernamentales-constitucionales para el ejercicio de un plan político, que se vincula con corrientes filosóficas, económicas, culturales y demás, esto, con el objetivo de (re)producir un sentido de dominación bajo prácticas en relaciones de poder a partir de la esfera de los diferentes grupos políticos.⁶²⁷

Profesionalización docente: Conjunto de procedimientos institucionales –enmarcados en un proyecto de política educativa– orientados a “la mejora laboral y personal, y ello se tradujo en un estímulo para el desarrollo académico de los docentes incrementando la permanencia, dedicación, productividad, rendimiento, participación y calidad en el desempeño de las actividades demandadas”.⁶²⁸

Rectoría educativa: “En educación es principio constitucional. Al Estado y a sus instituciones les corresponde ser garantes del interés público y de los derechos de la ciudadanía, en particular, la responsabilidad de dirigir y operar los servicios educativos. Es

⁶²⁶ VALLE, Maximiliano, “Modernización educativa o reconstrucción de la legitimidad del Estado en México”, *Papeles de Población*, 20, 1999, pp. 225-260, en <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202010.pdf>.

⁶²⁷ FERNÁNDEZ, José, “Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu”, *Papers*, 2013, 1, pp. 33-60, en https://ddd.uab.cat/pub/papers/papers_a2013m1-3v98n1/papers_a2013m1-3v98n1p33.pdf.

⁶²⁸ SOTELO, Yolanda; SALINAS, Humberto, “La Profesionalización Docente: una cultura para lograr y compartir los aprendizajes alternativos”, *Nuevos Cuadernos del Colegio*, 2, 2013, 11 pp., en http://memoria.cch.unam.mx/tmp/pdfarticulo/32/YOLANDA_SOTELO_Y_HUMBERTO%20SALINAS_1381958732.pdf.

inaceptable que personas y grupos distintos a la autoridad constitucional asuman esas funciones”.⁶²⁹

Reforma educativa: “Modificación de planes y programas de estudio, pero una reforma suele ser también otras cosas, tales como cambios en la normatividad que orienta el trabajo docente, cambios en la gestión del sistema educativo y cambios en los medios que utiliza la educación para trabajar con los estudiantes en la era de las nuevas tecnologías”.⁶³⁰

Rezago educativo: “Condición de atraso en la que se encuentran las personas analfabetas o sin instrucción que, teniendo 15 años o más de edad, no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, que en México son los estudios de secundaria”.⁶³¹

Sociedad de la Información: “Nuevo sistema tecnológico, económico y social. Una economía en la que el incremento de productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos”.⁶³²

Sociedad del Conocimiento: Paradigma en el que descansa “[...] la construcción del saber como un medio de desarrollo, con el objetivo de producir conocimiento con un amplio sentido social. En otras palabras, el conocimiento en nuestros tiempos no se puede limitar únicamente al ámbito académico, pues todos los contextos elementales de una sociedad están involucrados, lo que implica un cambio en el alcance del saber”.⁶³³ Además, “[...]se

⁶²⁹ INEE, p. 19, “Educación para la democracia y el desarrollo de México”, México, 2018, en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/Educacion.pdf>.

⁶³⁰ DÍAZ-BARRIGA, *La Reforma Integral de la Educación Básica: perspectivas de docentes y directivos de primaria*, p. 17.

⁶³¹ HERNÁNDEZ, FLORES, SANTOYO, MILLÁN, “Componentes y factores asociados al rezago educativo acumulado en México. Evolución del rezago educativo”, p. 122.

⁶³² CASTELLS, *La era de la información. Vol I. Economía, sociedad y cultura*, p. 213.

⁶³³ PÉREZ, Ricardo, “La sociedad del conocimiento y la sociedad de la información como la piedra angular en la innovación tecnológica educativa”, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo (RIDE)*, 16, 2018, 24 pp., en <http://www.scielo.org.mx/pdf/ride/v8n16/2007-7467-ride-8-16-00847.pdf>.

caracteriza por la importancia que adquiere la educación y el acceso a las redes informacionales. Estos dos factores se constituyen en el principal recurso para formar ciudadanos competentes en un mundo globalizado”.⁶³⁴

Transición democrática: “Puente que se cruza para pasar de un régimen autoritario hacia uno democrático; implica llegar a un nuevo pacto fundacional y en el trayecto se van construyendo nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos. La transición concluye una vez que se ha logrado la consolidación democrática, en que los actores políticos están satisfechos con la nueva estructura económica y con la superestructura jurídico-política, siempre y cuando brinden condiciones de gobernabilidad, equidad, justicia y desarrollo”.⁶³⁵

Valores cívicos y éticos: Campo de posicionamientos ideológicos respaldados por creencias y prejuicios valorativos acerca de diferentes condiciones contextuales que, en este caso, determinan la planeación y aplicación de las políticas públicas. De modo que funcionan como pautas de actitud frente a las decisiones de un proyecto político, considerando la pertinencia de su mención y promoción con el motivo de un bienestar social.⁶³⁶

⁶³⁴ FORERO DE MORENO, Isabel, “La Sociedad del Conocimiento”, *Revista Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"*, 7, 2009, pp. 40-47, en <https://www.redalyc.org/pdf/4762/476248849007.pdf>.

⁶³⁵ BOLIVAR, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12, 2013, pp. 33-53, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.pdf>.

⁶³⁶ APARICIO, *El sentido ético y los valores en las políticas públicas: el problema de los animales callejeros en el Distrito Federal*, pp. 10-11.

FUENTES DE CONSULTA

Medios de comunicación

Agence France-Presse, “Piden EU y la OEA esclarecer la desaparición de normalistas”, *La Jornada*, 8 de octubre de 2014, en <https://www.jornada.com.mx/2014/10/08/politica/003n1pol>.

ÁVILA, Édgar, “Critican investigadores veracruzanos Alianza por la educación”, *El Universal*, 5 de noviembre de 2008, en <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/552956.html>.

AVILÉS, Karina, “Arranca el SNTE una jornada de afiliación masiva y credencialización”, *La Jornada*, 24 de octubre de 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/10/24/politica/018n1pol>.

AVILÉS, Karina, “Dejará Fox una educación ‘deteriorada y sin rumbo’”, *La Jornada*, 13 de enero de 2006, en <https://www.jornada.com.mx/2006/01/13/index.php?section=sociedad&article=041n1soc>.

BALINAS, Víctor; BECERRIL, Andrea, “Electos, los 5 integrantes de la junta de gobierno del INEE”, *La Jornada*, 26 de abril de 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/04/26/politica/013n1pol>.

MARTÍNEZ, Fabiola; POY, Laura, “Gobernación llevará propuesta alternativa de la CNTE ‘a las instancias legales correspondientes’”, *La Jornada*, 9 de mayo de 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/05/09/politica/018n1pol>.

PÉREZ, Jorge, “Golpe a la CNTE; se le quita poder en el instituto oaxaqueño de educación”, *La Jornada*, 22 de julio de 2015, en <https://www.jornada.com.mx/2015/07/22/politica/004n1pol>.

PÉREZ, Jorge, “Surge en Oaxaca Frente Único de Lucha contra reformas de Peña Nieto”, *La Jornada*, 12 de mayo de 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/05/12/politica/005n2pol>.

PÉREZ, Jorge; MANZO, Diana; BRISEÑO, Héctor, LÓPEZ, René, “Toma la CNTE las diez sedes del Ieepo de Oaxaca”, *La Jornada*, 11 de agosto de 2015, en <https://www.jornada.com.mx/2015/08/11/sociedad/035n2soc>.

POY, Laura, “Habrá movilizaciones contra reforma educativa: CNTE”, *La Jornada*, 31 de diciembre de 2008, en <https://www.jornada.com.mx/2008/12/31/index.php?section=sociedad&article=030n1soc>.

POY, Laura, “La SEP suspende indefinidamente el proceso para evaluar a maestros”, *La Jornada*, 30 de mayo de 2015, en <https://www.jornada.com.mx/2015/05/30/politica/007n1pol>.

POY, Laura; JIMÉNEZ, Arturo, MARTÍNEZ, Fabiola, ROMERO, Gabriela; BOLAÑOS, Ángel, “Arrasa la policía el plantón de la CNTE”, *La Jornada*, 14 de septiembre de 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/09/14/politica/002n1pol>.

Redacción Animal Político, “De su detención hasta su absolución: seis claves para entender el proceso contra Elba Esther Gordillo”, *Animal Político*, de agosto de 2018, en <https://www.animalpolitico.com/2018/08/claves-proceso-elba-esther/>.

Redacción Animal Político, “Disturbios durante la toma de protesta de Enrique Peña Nieto”, *Animal Político*, 1 de diciembre de 2012, en <https://www.youtube.com/watch?v=-LpDLRyU6E8>.

Redacción Aristegui Noticias, “Aprueba reforma educativa en San Lázaro”, *Aristegui Noticias*, 19 de diciembre de 2012, en <https://aristeguinoticias.com/1912/mexico/aprueba-reforma-educativa-en-lo-general-el-pleno-en-san-lazaro/>.

Redacción Aristegui Noticias, “Caso Ayotzinapa: 43 momentos clave. Cronología”, *Aristegui Noticias*, 26 de septiembre de 2020, en <https://aristeguinoticias.com/2609/mexico/caso-ayotzinapa-43-momentos-clave-cronologia/>.

Redacción Aristegui Noticias, “Fernando González: yerno, operador político y financiero de Gordillo”, *Aristegui Noticias*, 28 de febrero de 2013, en <https://aristeguinoticias.com/2802/mexico/fernando-gonzalez-el-yerno-de-gordillo-que-le-hacia-sus-compras/>.

Redacción Aristegui Noticias, “PGR detiene a Elba Esther Gordillo por desvío de dinero”, *Aristegui Noticias*, 26 de febrero de 2013, en <https://aristeguinoticias.com/2602/mexico/pgr-confirma-desvio-de-recursos-de-cuentas-de-elba-esther-gordillo/>.

Redacción Aristegui Noticias, “Rechaza CNTE la reforma educativa propuesta por EPN”, *Aristegui Noticias*, 11 de diciembre de 2012, en

<https://aristeguinoticias.com/1112/mexico/rechaza-cnte-la-reforma-educativa-propuesta-por-epn/>.

Redacción Aristegui Noticias, “Video completo: Murillo Karam anuncia detención de Elba Esther Gordillo”, 26 de febrero de 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=s6qVv3tTGXw>.

Redacción Educación Futura, “Comunidad de Filosofía y Letras de la UNAM rechaza la reforma educativa”, *Educación Futura*, 10 de septiembre de 2013, en <http://www.educacionfutura.org/comunidad-de-filosofia-y-letras-de-la-unam-rechaza-la-reforma-educativa/>.

Redacción Grupo Fórmula, “Publican video inédito de la detención de la maestra Elba Esther Gordillo, hace 6 años”, *Grupo Fórmula*, 26 de febrero de 2019, en <https://www.youtube.com/watch?v=CcSf98ifw2A>.

Redacción La Jornada, “La maestra, presa es acusada de lavado dinero”, *La Jornada*, 27 de febrero de 2013, en <https://www.jornada.com.mx/2013/02/27/politica/002n1pol>.

Redacción Revista Proceso, “Por desinformación, maestros rechazan reforma educativa: Peña Nieto”, *Proceso*, 23 de agosto de 2013, en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/8/23/por-desinformacion-maestros-rechazan-reforma-educativa-pena-nieto-122505.html>.

Redacción Revista Proceso, “Vázquez Mota renunció a la SEP por aceptar mi invitación: Germán”, *Proceso*, 13 de abril de 2009, en <https://www.proceso.com.mx/nacional/2009/4/13/vazquez-mota-renuncio-la-sep-por-aceptar-mi-invitation-german-14423.html>.

ROMÁN, José, “Calderón entregó el poder a Peña Nieto en el primer minuto de hoy”, *La Jornada*, 1 de diciembre de 2012, en <https://www.jornada.com.mx/2012/12/01/politica/007n1pol>.

ROMÁN, José, “Se mantiene la evaluación a maestros, anuncia Chuayffet”, *La Jornada*, 9 de junio de 2015, en https://www.jornada.com.mx/2015/06/09/index.php?section=sociedad&article=040n1soc&addcomment=true&id_comentario=590844.

VARGAS, Rosa, “Trece decisiones para el bienestar nacional”, *La Jornada*, 2 de diciembre de 2012, en <https://www.jornada.com.mx/2012/12/02/politica/004n2pol>.

Libros

AGUAYO, Sergio, *La Transición en México. Una historia documental 1910-2010*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2011 (Política y Derecho).

ÁNGELES, Miriam, *Logros y Fracasos del Programa Enciclomedia en el Sexenio de Vicente Fox y su Financiamiento*, Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional, 2014.

APARICIO, Selene, *El sentido ético y los valores en las políticas públicas: el problema de los animales callejeros en el Distrito Federal*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2015.

AUSTIN, Tomás, *Fundamentos socioculturales de la educación*, Santiago, Centro de Educación y Capacitación a Distancia, 3ª ed., 2004.

BANDERAS, Ana, *Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional*, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.

BOURDIEU, Pierre, “Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social”, Pierre Bourdieu, *Derecho, Poder y Clases Sociales*, Bilbao, Desclée de Brouwer S.A., 2ª ed., 2001, pp. 131-141.

CARBONELL, Jaume, “Políticas educativas”, Jaume Carbonell, *La escuela: entre la utopía y la realidad: Diez temas de sociología de la educación*, Barcelona, Octaedro, 1ª ed.

CARMONA, Jorge, *Política educativa de Enrique Peña Nieto en el sistema de plazas*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, 2017.

CARPIO, Carlos; PÉREZ, Mayra; SAN MARTÍN, Rosario, “Dinámicas urbanas y perspectivas regionales de los estudios culturales y de género”, Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, *Reforma educativa en México, diseñada por un Estado ¿ilustrado?*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019, Vol. IV (24º Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México AMECIDER), pp. 197-212.

CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, Vol. I.

Coneval, *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 1ª ed., 2019.

CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Idea Internacional, 1ª ed., 2008, pp. 653-703.

COSS, Angélica; RAMOS, Gricell, *Financiamiento de Enciclomedia*, Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional, 2009.

DÍAZ-BARRIGA, *La Reforma Integral de la Educación Básica: perspectivas de docentes y directivos de primaria*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 1ª ed., 2016 (Colección Educación).

DUCOING, Patricia (coord.), *Educación básica y reforma educativa*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 1ª ed., 2018 (Colección Educación).

ELÍAS, Hamida, *Enciclomedia: Programa de Apoyo a la Educación Básica*, Hidalgo, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2008.

ESPINOSA, Julieta, *Profesores y estudiantes en las redes. Universidades Públicas y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)*, Ciudad de México, Casa Juan Pablos, 1ª ed., 2010.

GARCÍA, Angélica, *Réquiem por la escuela pública: Alianza por la Calidad de la Educación*, Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional, 2010.

GARCÍA, Sergio, “El origen y la evolución de los partidos políticos en México desde el periodo de la independencia hasta 1928: la ciclicidad de la historia política nacional”, Coeditores Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1998, Tomo I, Serie E: Varios, pp.89-90.

Gobierno Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ciudad de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2021.

GÓMEZ, Silvia; EUGENIA, María, *La geografía del poder y las elecciones en México*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés S.A. de C.V., 1ª ed., 2000.

GÓNGORA, Janette; LEYVA, Marco, *El SNTE en su encrucijada: política o educación*, Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1ª ed., 2008.

HERNÁNDEZ, Héctor, FLORES, René, SANTOYO, Rafael, MILLÁN, Prócoro, “Componentes y factores asociados al rezago educativo acumulado en México. Evolución del rezago educativo”, José Narro, Jaime Martuscelli, Eduardo Barzana, *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*, Ciudad de México, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, 1ª ed., 2012.

JAIMEZ, Pedro, “Cargos, nombres y trayectorias”, Pedro Jaimez, *Los elegidos: el gabinete original de Calderón*, Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional-Polvo de gis, 1ª ed., 2011, pp. 14-136.

LÓPEZ, Miguel, *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1ª ed., 2017.

LÓPEZ, Miguel; CIENFUEGOS, David, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª ed., 2005.

LOYO, Aurora, *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1984-1994)*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Plaza y Valdés, 1ª ed., 1997.

LUNA, Matilde; POZAS, Ricardo, *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1ª ed., 1992.

MARTÍNEZ, Cornelio (coord.), “Cuaderno I. La conformación del Poder Legislativo y las facultades institucionales del Senado de la República”, Cornelio Martínez, *Cuadernos de inducción: El Senado de la República y el trabajo legislativo. Serie para legisladores*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 1ª ed., 2018, pp. 13-19.

NIETO DE PASCUAL, Dulce, *Perfil de la educación en México*, Ciudad de México, Secretaría de Educación Pública, 3ª ed., 2000.

OLIVÉ, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, Ciudad de México, Paidós Mexicana Editorial, 2000.

OSORNIO, Francisco, “Alternancia política y cambio constitucional”, Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez, *Democracia y gobernabilidad: Memoria del IV Congreso Nacional de*

Derecho Constitucional II, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª ed., 2001, pp. 258-259 y 262-264.

PÉREZ, María (coord.), *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*, Ciudad de México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 1ª ed., 2010.

PORTENY, Melissa, *Programa Escuelas de Calidad*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2011.

PRIETO, Ana, “Programa Educativo Nacional: Enciclomedia, retos y perspectivas”, Guadalupe Bertussi, *Anuario educativo mexicano, visión retrospectiva*, Ciudad de México, Universidad Pedagógica Nacional-Congreso de la Unión, 2005, pp. 161-175.

RAMOS, Claudia, *Alternancia en México a nivel federal en el año 2000 y en el año 2012*, Acameca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2012.

REVELES, Francisco, “Los proyectos políticos de los candidatos presidenciales en 2006: las propuestas de gobierno”, Pablo Becerra, Manuel Larrosa, Javier Santiago, *Elecciones y partidos políticos en México 2012*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Editorial Universitaria, 1ª ed., 2015, pp. 80-81.

REYNA, José, “México: una democracia incipiente”, Romer Cornejo, *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo: algunos casos de Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1ª ed., 2006 (Sur-Sur), pp. 131-171.

SÁNCHEZ, I'tzel, *El impacto del Programa de Carrera Magisterial en el desempeño docente en la Alianza por la Calidad Educativa*, Ciudad de México, 2015.

SANTIAGO, Paulo; MCGREGOR, Isobel; NUSCHE, Nusche; RAVELA, Pedro; TOLEDO, Diana, *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación. México 2012*, Ciudad de México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Centro de la OCDE en México para América Latina, 2014.

SCHMIDT, Samuel, *La democratización mexicana. Un camino tortuoso*, Ciudad de México, Consejo Editorial Cámara de Diputados-LXIII Legislatura, 1ª ed., 2016 (Nuestro Tiempo).

SEDESOL, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007) Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social, 1ª ed., 2008.

SNTE, *Historia Mínima del SNTE*, Ciudad de México, Editorial del Magisterio Benito Juárez, 1989.

TOLEDO, Amalia; BOTERO, Carolina; GUZMÁN, Luisa, *Gasto público en la educación de América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?*, Montevideo, Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2014.

TREJO, José, *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, Chiapas, Secretaría de Educación del Estado de Chiapas, 2015.

UNESCO, *La política educativa de México desde una perspectiva regional*, Ciudad de México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2018.

UNICEF, *Seminario Internacional: Inclusión social, discapacidad y políticas públicas*, Santiago, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2005.

VELASCO, Francisco, “Globalización, desarrollo sustentable e identidad cultural”, Fander Falconi, Marcelo Hercowirz, Roldan Muradian, *Globalización y desarrollo en América Latina*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1ª ed., 2004, pp. 49-62.

WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1ª ed., 2012 (Historias Mínimas).

Revistas electrónicas

BÁEZ, Carlos, “El Partido Revolucionario Institucional. Algunas Notas sobre su Pasado Inmediato para su Comprensión en un Momento de Reorientación. Los Años Recientes”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, IX, 27, 2002, México, pp. 1-39, en <https://www.redalyc.org/pdf/105/10502708.pdf>.

BARTOLOMÉ, Castor, “El poder (y lo) simbólico”, *Brocar. Cuadernos de Investigación Histórica*, 23, 1999, España, pp. 229-254, en <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/brocar/article/view/1729>.

BENSUSÁN, Graciela; TAPIA, Luis, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168, 2011, México, pp. 17-32, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32519319003.pdf>.

BOLIVAR, Rosendo, “Alternancia política y transición a la democracia en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, VI, 12, 2013, México, pp. 33-53, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.pdf>.

BORBOA, Marco, “La Interculturalidad: aspecto indispensable para unas adecuadas relaciones entre distintas culturas. El caso entre ‘Yoris’ y ‘Yoremes’ del Centro Ceremonial de San Jerónimo de Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, México”, *Ra Ximhai*, II, 1, 2006, México, pp. 45-71, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2043539>.

CAMPUZANO, Irma, “Las elecciones de 1988”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 23, 2002, México, pp. 207-241, en <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/moderna/vols/ehmc23/286.pdf>.

CAPUTO, Dante, “El desarrollo democrático en América Latina: entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad”, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, II, 2011, Argentina, pp. 437-452, en <https://www.redalyc.org/pdf/3871/387136366007.pdf>.

CEDILLO, Rafael, “¿Alternancia electoral o alternancia política? Una revisión de los municipios de Chiautla, Isidro Fabela y Ozumba, en el Estado de México (2000 y 2003)”, *Espacios Públicos*, XI, 11, 2008, México, pp. 118-139, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611217006.pdf>.

CENTENO, Miguel, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, 152, 1997, Argentina, pp. 78-92, en https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2641_1.pdf.

Centro de Estudios Educativos A.C., “Compromisos de campaña y prioridades en la agenda educativa del presidente electo”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLII, 3, 2012, México, pp. 5-20, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27024686001.pdf>.

CHACÓN, Policarpo; RODRÍGUEZ, Nicolaza, “La Alianza por la Calidad de la Educación: más de lo mismo”, *Educere*, XIII, 46, 2009, Venezuela, pp. 645-654, en <https://www.redalyc.org/pdf/356/35613218010.pdf>.

CORDERO, Graciela; LUNA, Edna; PATIÑO, Norma, “La profesionalización de los maestros de educación básica. Retos para las instituciones de educación superior”, *Perfiles Educativos*, XXXIII, n. spe, 2011, México, pp. 239-249, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v33nspe/v33nspea20.pdf>.

CÓRDOVA, Arnaldo, “La fundación del Partido Oficial”, s.f., México, pp. 143-171, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5010690.pdf>.

DE LA CHAUSSÉ, María, “La educación en México y el gasto militar”, *Análisis Plural*, segundo semestre, 2011, México, pp. 202-221, en https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/725/AP%202011-2%20SEM_14_La%20educación%20en%20México.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

DEL CARMEN, María, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *Foro Internacional*, LV, 219, México, pp. 83-115, en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/212>.

DEL CASTILLO-ALEMÁN, Gloria, “Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza”, *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9, 2012, pp. 637-652, en <https://www.redalyc.org/pdf/2810/281022848007.pdf>.

ECHENIQUE, Leticia; MUÑOZ, Aldo, “Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical”, *Espacios Públicos*, IV, 35, 2013, Colombia, pp. 77-92, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67626913010.pdf>.

ELIZONDO, Aurora; PAREDES, Francisco; PRIETO, Ana, “Enciclomedia. Un programa a debate”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, XI, 28, 2006, México, pp. 209-224, en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14002811.pdf>.

EMMERICH, Gustavo, “Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México”, *El Cotidiano*, 145, 2007, pp. 5-15, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514502.pdf>.

ESCAMILLA, Alberto, “Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México”, *Polis*, XXII, 2, 2009, México, pp. 13-47, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v5n2/v5n2a2.pdf>.

ESPINOSA, José, “Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE”, *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos INAH*, 1, 1982, México, pp. 67-101, en <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/articulo%3A20465>.

FAVELA, Alejandro, “El gobierno salinista y la reforma del Estado”, *Estudios Políticos*, 3, 1992, México, pp. 55-73, en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/issue/view/4611/showToc>.

FERNÁNDEZ, José, “Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu”, *Papers*, 2013, España, 1, pp. 33-60, en https://ddd.uab.cat/pub/papers/papers_a2013m1-3v98n1/papers_a2013m1-3v98n1p33.pdf.

FORERO DE MORENO, Isabel, “La sociedad del conocimiento”, *Revista Científica General José María Córdova*, V, 7, 2009, Colombia, pp. 40-44, en <https://www.redalyc.org/pdf/4762/476248849007.pdf>.

GATICA, Ignacio, “El corporativismo sindical mexicano en su encrucijada”, *El Cotidiano*, XXII, 143, 2007, México, pp. 71-79, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514310.pdf>.

GONZÁLEZ, Luis, “Elecciones intermedias de 2015 y reconfiguración partidista en México”, *Apuntes Electorales: revista del Instituto Electoral del Estado de México*, 56, 2017, México, pp. 67-89, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6426376>.

GONZÁLEZ, Luis, “Neoglobalización y cambio demográfico”, *Quaestio Iuris*, XI, 2, 2018, Brasil, pp. 987-998, en <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/31724/24020>.

HERCILIA, Ana; NARANJO, Hamón, “Abriendo nuevos espacios académicos y científicos: primeras educadoras en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”, *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, XIII, 2009, pp. 28-46, en <https://www.redalyc.org/pdf/869/86912384003.pdf>.

HERNÁNDEZ, Luis, “Larga marcha de la CNTE”, *El Cotidiano*, 200, 2016, México, pp. 20-31, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32548630003.pdf>.

HEVIA DE LA JARA, Felipe, “De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Sociológica*, 70, 2009, México, pp. 43-81, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf>.

ISLAS, Octavio, “Elecciones presidenciales en México, 2006: cuando los medios desplazan a los electores”, *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 98, 2007, Ecuador, pp. 46-55, en <https://www.redalyc.org/pdf/160/16009809.pdf>.

LÓPEZ, Helena, “La semántica”, p. 2, en <https://www.udc.es/grupos/ln/investigadores/LopezPalmaPub/hLP-Semantica.pdf>.

LÓPEZ, Martha de Jesús, “Una reforma ‘educativa’ contra los maestros y el derecho a la educación”, *El Cotidiano*, 179, 2019, México, pp. 55-76, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32527012005.pdf>.

LÓPEZ, Martín, “INEE: Una década de evaluación (2002-2012)”, *Perfiles educativos*, XXXV, 141, 2013, pp. 200-206, México, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v35n141/v35n141a14.pdf>.

LOYO, Aurora, “El sello de la alternancia en la política educativa”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, XI, 30, 2006, pp. 1065-1092, México, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v11/n030/pdf/rmiev11n30scD00n01es.pdf>.

LOZANO, Corazón, “La corresponsabilidad de gobierno-sociedad en la construcción de cultura cívica para la rendición de cuentas: Una experiencia local”, *Revista de Administración Pública UNAM*, 2, 2014, México, pp. 109-126, en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19841/17802>.

MALDONADO, Irma, “La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y su huella en los docentes de primaria”, *Diversidad y Encuentro. Revista de Estudios e Investigación Educativa*, IV, 1, 2017, México, en <http://www.upn211.mx/rev/>.

MÁRQUEZ, Alejandro, “Editorial. A 15 años de PISA: resultados y polémicas”, *Perfiles Educativos*, XXXIX, 156, 2017, México, pp. 3-15, en <https://www.redalyc.org/pdf/132/13250923001.pdf>.

MÁRQUEZ, Alejandro, “El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas”, *Perfiles Educativos*, XXXIV, n. spe, 2012, México, pp. 107-117, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34nspe/v34nspea10.pdf>.

MARTÍNEZ, Felipe, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, 2001, México, pp. 35-56, en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie27a02.PDF>.

MATAMALA, Carolina, “Desarrollo de alfabetización digital ¿Cuáles son las estrategias de los profesores para enseñar habilidades de información?”, *Perfiles Educativos*, XL, 162, 2018, México, pp. 68-85, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v40n162/0185-2698-peredu-40-162-68.pdf>.

MEJÍA, Fernando, “El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, XXXIV, 4, 2004, México, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/270/27034405.pdf>.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, “Transición y consolidación democrática en México ¿Es posible una regresión?”, *Revista de la Facultad de Derecho de México UNAM*, LVII, 247, 2007, México, en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61301>.

MEYER, Lorenzo, “Felipe Calderón o el infortunio de una transición”, *Foro Internacional*, LV, 1, 2015, México, pp. 16-44, en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2261>.

MIRÓN-LINCE, Rosa, “Recomposiciones: el PRI de la primera década del milenio”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 59, 2012, México, pp. 43-67, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v19n59/v19n59a2.pdf>.

MOLINAR, Juan, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 17, 2014, México, pp. 165-192, en <https://www.redalyc.org/pdf/4874/487456180008.pdf>.

MORENO, Prudenciano, “La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)”, *Tiempo de educar*, V, 10, 2004, México, pp. 9-35, en <https://www.redalyc.org/pdf/311/31101002.pdf>.

MOYADO, Socorro, “Transferencias monetarias condicionadas. PROSPERA y el ciclo intergeneracional de la pobreza”, *Estudios del Desarrollo Social*, VIII, 1, 2020, Cuba, 23 pp., en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322020000100021.

MUÑOZ, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII, 37, 2008, México, pp. 377-417, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v13n37/v13n37a4.pdf>.

MUÑOZ, Aldo, “La alternancia política en México y la continuidad del sindicalismo autoritario”, *Espacios Públicos*, XX, 48, 2017, México, pp. 45-65, en <https://www.redalyc.org/pdf/676/67652755003.pdf>.

NAVARRO, Alejandro, “Formación de agenda en la transición del programa Enciclomedia hacia Habilidades Digitales para Todos”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, XVI, 50, 2011, México, pp. 699-723, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v16n50/v16n50a3.pdf>.

NAVARRO, César, “La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal”, *El Cotidiano*, 154, 2009, México, pp. 25-37, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512736004.pdf>.

ORNELAS, Carlos, “Las bases del federalismo y la descentralización en educación”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, V, 1, 2003, México, pp. 1-18, en <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/73>.

OROZCO, Juan; DUARTE, Vivian; OLAYA, Alfredo, “¿Calidad de la educación o educación de calidad? Una preocupación más allá del mercado?”, *Revista Iberoamericana de*

Educación, 51, 2009, España, pp. 161-181, en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie51a08.pdf>.

PACHECO, Guadalupe, “Los gobernadores priístas y la federación del PRI: Cambios en el CPN, 1996-2007”, *Argumentos*, XXIV, 66, 2011, México, pp. 213-345, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-57952011000200009&lng=es&nrm=iso.

PÉREZ, Abel, SÁNCHEZ, Sergio, “Permanencia y quiebres alrededor del arreglo corporativo: el SNTE ante la reforma educativa”, *El Cotidiano*, 179, 2013, México, pp. 89-98, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32527012007.pdf>.

PÉREZ, Ricardo, “La sociedad del conocimiento y la sociedad de la información como la piedra angular en la innovación tecnológica educativa”, *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo (RIDE)*, VIII, 16, 2018, México, 24 pp., en <http://www.scielo.org.mx/pdf/ride/v8n16/2007-7467-ride-8-16-00847.pdf>.

RAMÍREZ, David, “La brecha digital. La complejidad de un término”, *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 1, 2011, México, 5 pp., en <https://www.redalyc.org/pdf/4990/499051807005.pdf>.

RETAMOZO, Martín, “La teoría política del populismo: usos y controversias en América Latina en la perspectiva posfundacional”, *Latinoamerica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 64, 2017, México, pp. 125-151, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742017000100125.

REYES DEL CAMPILLO, Juan, “El sistema de partidos y la transición democrática en México”, *El Cotidiano*, 187, 2014, México, pp. 11-125, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32531885017.pdf>.

ROCHA, Jorge, “El pacto por México bajo la lupa”, *Análisis Plural*, 1, 2013, México, pp. 94-105, en <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/820/El%20pacto%20por%20México%20bajo%20la%20lupa.pdf?sequence=2>.

RODRÍGUEZ, Adelaida; VALDÉS, Ángel, “Estudio comparativo de los conocimientos de los alumnos de sexto grado de primaria que estudian o no en escuelas con el Programa Escuelas de Calidad”, *Revista Iberoamericana de Educación*, XXXVIII, 6, 2006, España, 11 pp., en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1973954>.

RODRÍGUEZ, Octavio, “Elecciones en México (1988-1991)”, *Estudios Políticos*, 8, 1991, México, pp. 109-131, en https://repositorio.unam.mx/contenidos/elecciones-en-mexico-1988-1991-48270?c=r6KV0G&d=false&q=:*&i=1&v=1&t=search_0&as=0.

RODRÍGUEZ, Roberto, “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, VII, 14, 2002, México, pp. 133-154, en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v07/n014/pdf/rmiev07n14scB07n02es.pdf>.

RODRÍGUEZ, Roberto, “El proyecto educativo SEP-SNTE y la Prueba ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XX, 64, 2015, México, pp. 309-324, en https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/Rodriguez2015_ElProyectoEducativo.pdf.

RUÍZ, Guadalupe, “La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, XV, 1, 2012, España, pp. 51-60, en <https://www.redalyc.org/pdf/2170/217024398004.pdf>.

SALAZAR, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, *El Cotidiano*, XX, 126, 2004, México, 11 pp., en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512604.pdf>.

SÁNCHEZ, Fabio, “Fundamentos Epistémicos de la Investigación Cualitativa y Cuantitativa: Consensos y Disensos”, *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, XIII, 1, 2019, Perú, pp. 102-122, en <http://www.scielo.org.pe/pdf/ridu/v13n1/a08v13n1.pdf>.

SEP (2010) en MARTÍNEZ-CHAIREZ, Guadalupe; GUEVARA-ARAIZA, Albertico, “La evaluación del desempeño docente”, *Ra Ximhai*, XI, 4, 2015, México, pp. 113-124, en <https://www.redalyc.org/pdf/461/46142596007.pdf>.

SILVA, Manuel, “Desigualdad y exclusión social: de breve revisitación a una síntesis proteórica”, *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, IX, 1, 2010, España, pp. 111-136, en <https://www.redalyc.org/pdf/380/38015080007.pdf>.

SOTELO, Yolanda; SALINAS, Humberto, “La Profesionalización Docente: una cultura para lograr y compartir los aprendizajes alternativos”, *Nuevos Cuadernos del Colegio*, 2, 2013, México, 11 pp., en http://memoria.cch.unam.mx/tmp/pdfarticulo/32/YOLANDA_SOTELO_Y_HUMBERTO%20SALINAS_1381958732.pdf.

SOTO, Armando, “El artículo 3o. constitucional: un debate por el control de las conciencias”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 28, 2013, México, pp. 211-240, en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1405919313712800>.

SOTO, Ernesto, “La revolución pasiva: motor del Estado Mexicano (1920-1940)”, *Polis*, XII, 2, 2016, México, pp. 13-57, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v12n2/1870-2333-polis-12-02-00013.pdf>.

STILLO, Mónica, “Los discursos sobre la inclusión digital. Reconsideraciones sobre la Brecha Digital como categoría de desarrollo”, *Commons: Revista de comunicación y ciudadanía digital*, I, 1, 2012, España, pp. 36-57, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4244284>.

UPN, “Rectores de la UPN”, *Revista Universitaria*, 1, 2009, México, 8 pp., en <http://educa.upnvirtual.edu.mx/educapdf/rev1/rectoresdelaupn-001.pdf>.

URIBE, Consuelo, “Desarrollo social y bienestar”, *Universitas Humanística*, XXXI, 58, 2004, Colombia, pp. 11-25, en <https://www.redalyc.org/pdf/791/79105802.pdf>.

VALLE, Maximiliano, “Modernización educativa o reconstrucción de la legitimidad del Estado en México”, *Papeles de Población*, V, 20, 1999, México, pp. 225-260, en <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202010.pdf>.

VALVERDE, Miguel, “Hernández Rodríguez, Rogelio, Historia Mínima del Partido Revolucionario Institucional, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016”, *Estudios Políticos*, 44, 2018, México, pp. 203-206, en <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n44/0185-1616-ep-44-203.pdf>.

VÁZQUEZ, Gabriela, “La calidad de la educación. Reformas educativas y control social en América Latina”, *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 60, 2015, México, pp. 93-124, en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64039200004>.

WOLDENBERG, José, “Elecciones y legislación en México”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 50, 1990, España, pp. 27-42, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=248926>.

WOLDENBERG, José, “Los retos de la democracia”, *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, 13, 2005, España, pp. 64-71, en <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001308.pdf>.

YESCAS, Isidoro, “Movimiento magisterial y gobernabilidad en Oaxaca”, *El Cotidiano*, 148, 2008, México, pp. 63-72, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514806.pdf>.

YZAGUIRRE, Laura, “Calidad educativa e ISO 9001-2000 en México”, *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, III, 1, 2005, España, pp. 421-431, en <https://www.redalyc.org/pdf/551/55130141.pdf>.

ZACCAGNINI, Mario; JOLIS, María, “Reformas Educativas: espejismos de innovación”, *OEI-Revista Iberoamericana de Educación*, XXIX, 1, 2002, Argentina. 20 pp., en <https://rieoei.org/RIE/article/view/3062>.

ZAFRA, Gloria, “Sindicalismo o educación: la paradoja del magisterio oaxaqueño”, *El Cotidiano*, 148, 2008, México, pp. 139-146, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514813.pdf>.

ZURITA, Jesús; MARTÍNEZ, Juan; RODRÍGUEZ, Francisco, “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México”, *El Cotidiano*, 157, 2009, México, pp. 17-27, en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512739003.pdf>.

Material de archivo

AHSFP, “Programa Anual de Evaluación (PAE)”, México, enero 2012, en <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/pae.html>.

AMADOR, Juan, pp. 14-15, “La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros”, México, agosto 2009, en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwilm9WlqLuAhXII60KHWDJCTkQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F220304%2F562858%2Ffile%2F>.

Archivo RMIE-COMIE, “Vo. 13, Investigación”, México, octubre-diciembre 2008, en <https://www.comie.org.mx/revista/v2018/rmie/index.php/nrmie/issue/view/40>.

Cámara de Diputados, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 11 de septiembre de 2013.

Cámara de Diputados, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Proceso Legislativo”, México, 11 de septiembre de 2013.

Cámara de Diputados, “Resultados y recomendaciones al programa Enciclomedia. Primer Informe”, México, 2004, 24 pp., en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/206336/504072/file/InformeE>.

Cámara de Diputados, Número 3672-II, Anexo II, p. 9, “Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Educativa”, México, 2012, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/dic/20121221-II.pdf>.

Cámara de Diputados, p. 27, “Ley General de Educación. Última reforma publicada el 09-04-2012”, México, 2012, en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_GE.pdf.

Cámara de Diputados, pp. 1-2, “Resultados y recomendaciones al Programa Enciclomedia. Primer Informe”, México, 2007, en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj7_tmb0ZPyAhXISzABHe_DANwQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F206336%2F504072%2Ffile%2FInformeEnciclomedia.pdf&usg=AOvVaw2fCHHr1M1N_f9U9g11TOoc. Canal NTN24, “Discurso de posesión de Enrique Peña Nieto como Presidente de México (Parte II)”, 2012, en <https://www.youtube.com/watch?v=-UFn9vaOg94>.

Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE), “Toma de protesta al cargo de Presidente de México EPN”, 2012, en <https://www.youtube.com/watch?v=kWAh6zihPuo>.

CONEVAL, “Eficiencia terminal del Sistema Educativo”, 2016, en <https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/tamaulipas-fichaeficienciatrinal-2015.pdf>.

Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de la Información y Comunicación [DGTIC], “Matriz de habilidades digitales”, 2014, en <https://educatic.unam.mx/publicaciones/matriz-habilidades-digitales-2014.pdf>.

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 130, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2002, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_153_DOE_12nov02.pdf.

Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República, “Conformación del Congreso de la Unión”, Año 1, No. 40, Mayo-Agosto 2006, 6 pp., en https://www.senado.gob.mx/AHyML/index_htm_files/boletin_40.pdf.

DOF, “Acuerdo número 15/08/20 por el que se establecen los calendarios escolares para el ciclo lectivo 2020-2021, aplicables en toda la República para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, México”, agosto 2020, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598272&fecha=13/08/2020.

DOF, Tomo 478, p. 44, “Ley General de Educación”, México, 1993, en http://dof.gob.mx/index_113.php?year=1993&month=07&day=13.

DOF, Tomo 571, p. 92, “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, México, 2001, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2001&month=04&day=03.

DOF, Tomo 582, p. 626, “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, México, 2002, en http://dof.gob.mx/index_113.php?year=2002&month=03&day=15.

DOF, Tomo 663, p. 681, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

DOF, Tomo 663, p. 696, “Acuerdo número 465 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio”, México, 2008, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2008&month=12&day=31.

DOF, Tomo 672, p. 225, “Acuerdo número 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”, México, septiembre 2009, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2009&month=09&day=07.

DOF, Tomo 703, p. 84, “Decreto por el que se reforma el Artículo 9o. de la Ley General de Educación”, México, 2012, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2012&month=04&day=09.

DOF, Tomo 720, p. 113, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

DOF, Tomo 720, p. 125, “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

DOF, Tomo 720, p. 142, “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, México, 2013, en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2013&month=09&day=11.

DOF, Tomo 723, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=28.

DOF, Tomo 723, p. 168, “Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2013-2018”, México, 2013, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=12&day=13.

DOF, Tomo 723, p. 2, “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 2013, en http://dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=02&day=26.

DOF, Tomo 759, p. 899, “Lineamientos y Estrategias de Operación del Programa de Inclusión Digital 2016”, México, 2016, en http://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=12&day=30.

DOF, Tomo 788, pp. 2-9, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa”, México, 2019, en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=05&day=15.

El Colegio de México A.C., “La Reforma Educativa por Manuel Gil Antón”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=jH6lzKYGgNY>.

El Colegio de México A.C., “Las grietas de la educación en México por Manuel Gil Antón”, 2014, en <https://www.youtube.com/watch?v=lbd-q8NZHhg>.

Gobierno de la República, pp. 3-12, “Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo”, México, 2013, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf.

IISUE UNAM, “¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?”, 2015, en <http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=1157>.

INEE, “Cifras básicas. Panorama educativo de México, 2006”, 2019, en https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/2006_Ciclo2000-01y2005-06_tabla.pdf.

INEE, “Concurso de oposición/2 para el ingreso a la educación básica y para el ingreso y promoción en la educación media superior ciclo escolar 2014-2015”, 2015, en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiSpvfUkqfxAhWRmq0KHSUtCwQQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fhistorico.mejoredu.gob.mx%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F08%2FInforme_2014_Ingreso_Promocion.docx&usg=AOvVaw3hGO15glj_Hv9lli7UukSh.

INEE, p. 11, “Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015”, México, 2016, en <https://www.inee.edu.mx/portalweb/suplemento12/evaluacion-del-desempeno-docente.pdf>.

INEE, p. 111, “Sistema de indicadores educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005”, 2006, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/sistema_de_indicadores_educativos.pdf.

International Organization for Standardization (ISO), “About us”, 2007, en <https://www.iso.org/about-us.html>.

International Organization for Standardization (ISO), “IWA 2:2007 Quality management systems — Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in education”, 2007, en <https://www.iso.org/standard/45805.html>.

Presidencia de la República, “Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD)”, 2014, en <https://www.gob.mx/ejn/articulos/programa-de-inclusion-y-alfabetizacion-digital-piad?tab=>.

Presidencia Enrique Peña Nieto, “Mensaje del Presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional 1º diciembre 2012”, en <https://www.youtube.com/watch?v=kdVlhfJAR34>.

Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presentación de la Reforma Educativa”, 2013, en <https://www.youtube.com/watch?v=PQsO3LVIE8Y>.

Presidencia Enrique Peña Nieto, “Presidente Peña promulgó la Reforma Educativa”, 2013, en https://www.youtube.com/watch?v=4SVb7Bx4_b4.

Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 11, “Ley General de Educación. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993”, México, 1993, en http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11432/1/images/2_1_dof_10_junio_2013_decreto_ley_gral_educacion.pdf.

Senado de la República, “Boletín-0767 Aprueba Senado con cambios minuta sobre reforma educativa y la devuelve a Diputados”, 2012, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/5047-boletin-0767-aprueba-senado-con-cambios-minuta-sobre-reforma-educativa-y-la-devuelve-a-diputados.html>.

Senado de la República, “Boletín-1497 Elige Senado a integrantes de la Junta de Gobierno del INEE”, 2013, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/6752-boletin-1497-elige-senado-a-integrantes-de-la-junta-de-gobierno-del-inee-.html>.

Senado de la República, “Gaceta: LIX/3SPR-1/8863. Proposiciones de Ciudadanos Legisladores”, México, 2006, en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/8863.

SEP, “¿Cómo y por qué surge Enciclomedia?”, México, 2010, en https://web.archive.org/web/20101122060153/http://enciclomedia.edu.mx/Conoce_Enciclomedia/Que_es/Antecedentes.htm.

SEP, “Comunicado 010.- SEP anuncia el avance de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo”, 2014, en <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-010-sep-anuncia-el-avance-de-consulta-nacional-para-la-revision-del-modelo-educativo?state=published>.

SEP, “Comunicado 094.- Publica SEP convocatorias de ingreso a la educación básica”, 2014, en <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-094-publica-sep-convocatorias-de-ingreso-a-la-educacion-basica>.

SEP, México, 2011, en <http://www.programaestimulos.sep.gob.mx>.

SEP, México, 2020, en <https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/index-mapa-lectivo.html>.

SEP, p. 17, “Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2013-2014”, México, 2014, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014_bolsillo.pdf.

SEP, p. 2, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México, 2007, en <https://coleccion.siaeducacion.org/node/14>.

SEP, p. 6, “Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020”, México, 2020, en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf.

SEP, p. 7, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36765/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018.pdf.

SEP, p. 71, Programa Nacional de Educación 2001-2006, México, en <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>.

SEP, p. 75, “Lineamientos para la formulación de indicadores educativos”, México, 2019, en http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/lineamientos_formulacion_de_indicadores.pdf.

SEP, pp. 31-32, “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2007-2008”, México, octubre de 2008, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/731/principales_cifras_2007_2008.pdf.

SEP; SHCP, SEDESOL, SALUD, p. 5, “Alianza por la calidad de la educación”, México, 2008, en http://www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/pdf/educacion/9_ALIANZAPORLACALIDADDELAEDUCACION/9_ALIANZAPORLACALIDADDELAEDUCACION.pdf.

SEP; SNTE, p. 29, “Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos generales”, México, 2011, en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf.

SEP; SNTE, pp. 1-7, “Acuerdo para la Evaluación Universal Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica”, México, 2011, en <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/Normativa/Documents/EDUCATIVO/acuerdos/52%20>

Acuerdo%20para%20la%20evaluación%20universal%20de%20docentes%20y%20directivos%20en%20servicio%20de%20educación%20básica.pdf.

TINAJERO, “Enciclomedia: determinismo tecnológico y educativo en México. Análisis y reflexiones de un fracaso educativo más”, México, 2009, en <https://ezequiel.wordpress.com/2009/05/01/enciclomedia-determinismo-tecnologico-y-educativo-en-mexico-analisis-y-reflexiones-de-un-fracaso-educativo-mas/>.

Congresos

BRACHO, Teresa; HERNÁNDEZ, Jimena, p. 9, “Equidad educativa: avances en la definición de su concepto”, México, 2009, en https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_10/ponencias/1852-F.pdf.

FLORES-CRESPO, Pedro, “¿Por qué las políticas educativas fallan? Diagnóstico y propuestas”, 2018, en http://comisiones.senado.gob.mx/educacion/foro2019/docs/ponencia6_b.pdf.

GÓMEZ, Marcela; ALEMÁN DE LA GARZA, Lorena, “Estudio de caso: Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)”, 2013, en <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v12/doc/1566.pdf>.

IISUE UNAM Oficial, “¿Qué le pasó al INEE con Peña Nieto?”, 2018, en https://www.youtube.com/watch?v=6x_vHxZMnvQ&t=2s.

MORLINO, Leonardo, INE Colección Temas de la democracia, Serie Conferencias Magistrales 16, 51, Calidad democrática entre líderes y partidos, Distrito Federal, 2013.

PERAZA, Cecilia; BETANCOURT, Ricardo; GONZÁLEZ, Robert, “El movimiento magisterial mexicano frente a la Reforma Educativa: la contestación local a un proyecto global”, 2017, en <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1474.pdf>.

SAUCEDO, Aideé, “El papel de la sociedad civil en la democracia electoral”, Décimo Tercer Certamen de Ensayo Político, pp. 171-186, en https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/XIIICDEP_ES_Elpapeldelasoc.pdf.

SCHMELKES DEL VALLE, Sylvia, pp. 4-5, “El impacto del programa Oportunidades sobre la educación de la población indígena. Una exploración con base en estadísticas oficiales”, México, 2009, en

http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_12/ponencias/0444-F.pdf.

WOLDENBERG, José, “La transición democrática mexicana”, 2003, en <http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>.

Informes

CEPAL, “Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá) (1997-2014)”, 2015, en <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=22>.

Democracy Barometer, “Quality of democracy”, 2017, en <https://democracybarometer.org>. Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2016”, 2017, p 8, en <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>.

FLACSO, p. 21, “Programa escuelas de calidad. Evaluación externa 2008”, México, 2008, en

http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL_COMPLEMENTO4000.pdf.

Gobierno de México, “Cuenta Pública”, 2018, en <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>.

INEE, “Producto Interno Bruto per cápita (2007)”, 2007, en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/03/CS07-2009.pdf>.

INEE, “Tasa neta de cobertura”, 2017, en <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/at01b-tasa-cobertura/>.

INEE, Informes Anuales, p. 3, Informe 2008: “¿Avanza o retrocede la calidad educativa?”, México, noviembre 2008, en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1D216.pdf>.

INEE, p. 19, “Educación para la democracia y el desarrollo de México”, México, 2018, en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/Educacion.pdf>.

INEE, pp. 5-42, “Evaluaciones del Servicio Profesional Docente. Calendario 2015”, México, 2015, en

https://media.educacioncampeche.gob.mx/file/file_928e5f9eea70cd497057795e3926911c.pdf.

Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América [IIESA], “El Sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, 2012, en <http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/05/IEESA-El-sistema-educativo-mexicano-y-el-sindicato-nacional-de-trabajadores-de-la-educacion.pdf>.

OBSERVATORIO SOCIAL CEPAL, “Gasto en Educación”, 2018, en <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador>.

OEI, p. 4, “Evaluación externa del Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros en Servicio”, México, septiembre 2006, en http://www.oei.es/quipu/mexico/EvaluacionProNAP_informe_parcial.pdf.

Repositorio Digital de la CEPAL, pp. 124, “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, Chile, julio 2005, Serie Manuales – CEPAL, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf.

Repositorio UNESDOC Biblioteca Digital, Cuaderno SITEAL, julio 2016, p. 5, Tendencias sobre contenidos educativos digitales en América, Argentina, julio 2016, en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245673>.

Secretaría de Educación Pública (SEP), “Informe de labores”, 2001, p. 14, en https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2000_2006/1er_informe_de_labores.pdf.

SEDESOL, p. 124, “Evaluación de Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006”, México, 2006, en <https://1library.co/document/q02v3g9y-evaluacion-cumplimiento-costos-unitarios-programa-desarrollo-oportunidades-operacion.html>.

SEP, 179 pp., “Programa Habilidades Digitales para Todos. Libro Blanco”, 2009-2012, México, 2009, en <https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/5/images/LB%20HDT.pdf>.

SEP, p. 105, “OCDE Revisión de los Marcos de Valoración y de Evaluación para Mejorar los Resultados Escolares. Informe de las prácticas de la Evaluación de la Educación Básica en México, 2010”, México, 2011, en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3070/2/images/informe.pdf>.

UNESCO, “Aprendizaje a lo largo de la Vida”, 2002, en https://uil.unesco.org/fileadmin/multimedia/uil/confintea/pdf/Format_of_the_structure_of_the_glossary.pdf.

UNESCO, “Guidelines for inclusion: Ensuring Access to Education for All”, Francia, 2005, en http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/Guidelines_for_Inclusion_UNESCO_2006.pdf

Universidad Iberoamericana, “La política educativa del sexenio 2013-2018. Alcances y límites”, Documentos de investigación, 2015, 56 pp, en https://ibero.mx/campus/publicaciones/La-politica-educativa-del-sexenio-2013-2018/pdf/La_politica_educativa.pdf.