

# Anatomía política de la

# reforma educativa

evaluación  
financiamiento  
autonomía de gestión  
INEE  
violencia  
calidad

ROBERTO GONZÁLEZ VILLARREAL  
LUCÍA RIVERA FERREIRO  
MARCELINO GUERRA MENDOZA

Anatomía política  
de la reforma educativa



# Anatomía política de la reforma educativa

*Roberto González Villarreal*

*Lucía Rivera Ferreiro*

*Marcelino Guerra Mendoza*

## **Anatomía política de la reforma educativa**

*Roberto González Villarreal*

*Lucía Rivera Ferreiro*

*Marcelino Guerra Mendoza*

---

Primera edición, mayo de 2017

© Derechos reservados por la Universidad Pedagógica Nacional

Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional, Carretera al Ajusco 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, CP 14200, México, DF

[www.upn.mx](http://www.upn.mx)

Esta obra fue dictaminada por pares académicos.

ISBN 978-607-413-261-8

LC92

M6

G7.3

González Villarreal, Roberto

Anatomía política de la reforma educativa /

Roberto González Villarreal, Lucía Rivera Ferreiro,

Marcelino Guerra Mendoza, – México : UPN, 2017.

1 recurso electrónico (296 p.) : 4 Mb ; archivo PDF –  
(Horizontes Educativos)

ISBN 978-607-413-261-8

1. Cambio educativo - México 2. Educación y Estado  
– México I. Rivera Ferreiro, Lucía, coaut. II. Guerra  
Mendoza, Marcelino, coaut III. t. IV. t.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa de la Universidad Pedagógica Nacional.

Impreso y hecho en México.

---

## ÍNDICE

<b>PROBLEMATIZACIÓN</b> .....	9
Reforma y resistencias.....	10
Crítica de la reforma.....	12
Crítica de la crítica.....	14
Una hipótesis alterna: el nuevo modo de gobernar la educación.....	19
Una propuesta analítica.....	21
Composición.....	26
Procedencia.....	27
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ANATOMÍA POLÍTICA</b> .....	31
Antecedentes.....	32
El problema de gobierno.....	44
Los objetos y objetivos de intervención.....	47
Los medios de acción.....	52
Organismos.....	106

---

CAPÍTULO 2

<b>FISIOLOGÍA POLÍTICA</b> .....	121
Identificar, contar, archivar: el repositorio de información.....	123
Reingeniería escolar. Hacia la escuela verdadera(mente productiva).....	125
La máquina evaluadora en acción.....	149
Más allá de la metáfora: la militarización de la reforma educativa .....	166

CAPÍTULO 3

<b>AFECTACIONES, EFECTOS Y PRODUCCIONES</b> .....	169
Afectaciones.....	171
Efectos.....	201
Producciones .....	225
 <b>SALDOS</b> .....	 253
El bloqueo estratégico.....	254
La reconfiguración ultra(neo)liberal del SEN .....	256
Primero el magisterio, luego lo demás. . . . .	258
Materiales para una postcrítica educativa .....	260
El dinamismo reformador y la debilidad conceptual de las resistencias .....	262
 <b>CODA: ¿REFORMAR LA REFORMA?</b> .....	 267
 <b>REFERENCIAS</b> .....	 273
 <b>ANEXO: CRONOLOGÍA DE LA REFORMA EDUCATIVA</b> .....	 285

---

*Es preciso estudiar el poder fuera del modelo del Leviatán,  
fuera del campo delimitado por la soberanía jurídica  
y la institución estatal. Hay que estudiarlo, en cambio,  
a partir de las técnicas y tácticas de la dominación.  
No se trata entonces de preguntar a los sujetos cómo,  
por qué, en nombre de qué derecho pueden aceptar  
dejarse sojuzgar (sujetar), sino de mostrar cómo hacen  
las relaciones efectivas de sujeción para fabricar sujetos.*

Michel Foucault

*Las pasiones tristes acarrearán pasividad y fomentan  
el gusto por la esclavitud. El tirano se sirve de ellas  
para conservar su poder: necesita almas rotas  
que se satisfagan obedeciéndole.*

Gilles Deleuze



---

## PROBLEMATIZACIÓN

El 10 de diciembre de 2012, apenas a 10 días de iniciado el gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN), llegó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los Artículos 3º y 73 constitucionales en materia educativa. La primera de una serie de reformas denominadas estructurales, incluidas la energética y la de telecomunicaciones.

Pocos meses antes, en los estertores del gobierno de Felipe del Sagrado Corazón de Jesús Calderón Hinojosa (FSCJCH), se había aprobado una reforma para flexibilizar el ingreso, promoción y permanencia de los trabajadores de la industria y los servicios. En muchos sentidos: la reforma educativa es una extensión consecuente de ésta.

La iniciativa de la reforma educativa, además, resultaba de un acuerdo entre el ejecutivo federal y los tres principales partidos políticos: el Pacto por México. Más aún, elevaba a rango constitucional una serie de adecuaciones conceptuales e institucionales realizadas los dos últimos gobiernos, así como algunas exigencias de organismos civiles, empresariales e internacionales.

Diez días bastaron para que esta iniciativa de ley fuera discutida, modificada y sancionada por el Congreso de la Unión. La mayoría de las legislaturas estatales la aprobó en tiempo récord y el 26 de febrero de 2013 fue promulgada en el Diario a Oficial de la Federación

(González Villarreal, R., Rivera Ferreiro, L. y Guerra Mendoza, M., 2016). Ya convertida en la reforma educativa, construyó los andamiajes de una modificación importante al marco institucional del sistema educativo en cinco aspectos:

1. Incorporación de un nuevo criterio constitucional, el de la calidad educativa, entendida como máximo logro de aprendizaje en los estudiantes.
2. Identificación del objeto de intervenciones para incidir sobre la calidad: el docente.
3. Construcción de un regulador de gestión: la idoneidad docente.
4. Establecimiento de un mecanismo de control: la evaluación docente.
5. Institución del Sistema Nacional de Evaluación (SNE) y del organismo responsable: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Junto a otras modificaciones, como la participación de padres de familia y maestros en los contenidos educativos, así como la autonomía de gestión en los artículos transitorios, estas cinco transformaciones forman el núcleo de la reforma educativa.

Como se observa, no se trata solamente de una readecuación del texto constitucional, la pretensión y alcance son mayores. Se trata de transformaciones en el diagnóstico de la educación nacional, en los ejes de transformación, en los objetos de intervención, en los medios, mecanismos, instituciones y organizaciones. Un cambio en *el modo de gobernar* la educación: de conducirla, de controlarla, de modelar y modular sus efectos.

## REFORMA Y RESISTENCIAS

A más de tres años de iniciada la reforma, después de la elaboración de las leyes del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y del Instituto

Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), del rediseño institucional del organismo evaluador, de la construcción del andamiaje instrumental de la evaluación, de sus inicios operativos en todos los tipos y fases, las dificultades no terminan.

Los consensos iniciales se han perdido, las resistencias aumentan y los problemas de implementación ya no refieren cuestiones logísticas, ni de información, confusión o insuficiencia de recursos, sino que regresan a las cuestiones de fondo: al diseño de la reforma, sus afectaciones, sus efectos, la pertinencia del diagnóstico, la coherencia entre problema, objeto, objetivos e instrumentos, sobre los fines y los medios, sobre su contemporaneidad, sobre sus fundamentos.

Se trata de una situación contradictoria. La reforma fue aprobada de manera expedita sin mayor discusión, en una operación política y legislativa tan eficaz que algunos la consideraron una verdadera *blietzkrieg*,<sup>1</sup> sin dar tiempo a debates, mucho menos a una comprensión y valoración de sus alcances, al grado de que las críticas y resistencias de los maestros se dieron meses después de su aprobación, de manera intermitente y dispersa. Su implementación ha sido difícil, tortuosa, violenta.

Paradójico: una reforma que inició con tanta legitimidad política y social, no ha terminado por ser reconocida como justa y necesaria; por el contrario, los conflictos arrecian, las movilizaciones también, mucho más allá de los sectores magisteriales de tradición crítica, incorporando otros sindicatos docentes, nuevas secciones magisteriales, delegaciones y grupos auto-organizados, así como padres de familia, académicos e intelectuales.

La operación política de la reforma se encuentra en una situación pantanosa: mientras que quienes resisten los problemas de implementación refieren dificultades conceptuales y afectaciones inaceptables para sus derechos y hábitos, para la Secretaría de

---

<sup>1</sup> Blietzkrieg: guerra relámpago para destruir la capacidad de respuesta del enemigo.

Educación Pública (SEP), el INEE, Mexicanos Primero<sup>2</sup> y otras fuerzas de la reforma, sólo se trata de incompreensiones, de confusiones, de corrupciones que hay que remover con toda la fuerza del Estado. Y se sabe muy bien lo que eso significa: la violencia pura, desnuda, manifiesta.

Es el viejo tema de la correlación de fuerzas, aunque no tan claro, porque los componentes de uno y otro lado no son homogéneos, sobre todo en el de las resistencias. Está atravesado por diferencias institucionales, políticas, ideológicas y conceptuales. La comprensión, alcance y valoración de la reforma son muy distintas. Las críticas también. Ésta es una cuestión importante. El modo de comprender la reforma es fundamental para elaborar las tácticas, estrategias, objetivos y alianzas de quienes se movilizan. Por eso hay que detenerse en este punto. ¿Cuáles son las críticas que se han hecho a la reforma? ¿Cómo han orientado las acciones de resistencia?

## CRÍTICA DE LA REFORMA

Mientras que las motivaciones de la reforma, sus argumentos y justificaciones forman un cuerpo más o menos coherente –constituido por: las iniciativas del ejecutivo, del PAN y el PRD (Cámara de Diputados, 2013), las exigencias de la Coalición Ciudadana por la Educación (Coalición Ciudadana por la Educación, 2013), las declaraciones de los líderes de Mexicanos Primero (Vargas, 2013), los documentos del Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010), así como las publicaciones del

---

<sup>2</sup> Asociación Civil constituida en 2005, supuestamente, sin fines de lucro. Su lema es “Sólo la educación de calidad cambia a México”. Tiene como visión la de ser promotores de una transformación en la cultura cívica a través de instrumentos de participación, compromiso y exigencia ciudadana. Y como misión la de impulsar el entendimiento y la corresponsabilidad en torno a las prioridades nacionales comenzando por la educación. Son miembros del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCAEE); parte de la Red Latinoamericana por la Educación (Reduca) y miembros de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC).

Senado (Ramírez, 2013), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Del Castillo, G. y Valenti, G. coords., 2013), y los opinólogos de ocasión (Castro Guijarro, 2013)–, las críticas no alcanzan a formar un corpus sistemático, coherente o articulado, ni en su exposición, ni en su tratamiento. Coexisten versiones distintas, de diferente profundidad, perspectiva y temática. Se encuentran, por ejemplo, en las ponencias de los foros organizados por la Secretaría de Gobernación (Segob) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); en los posicionamientos de las secciones sindicales, en los pronunciamientos de los colectivos en lucha, en los mensajes y memes de las redes digitales y, de manera relevante, en artículos periodísticos, mesas redondas, grupos de debate y ponencias en congresos nacionales e internacionales.<sup>3</sup>

Éste es un trabajo pendiente. Hay que recopilar, sistematizar y analizar esta inmensa y desperdigada producción (CNTE, comp., 2013); sin embargo, por ahora se pueden trazar sus principales coordenadas. Cuando menos las más frecuentes, las que han recibido mayor atención y se articulan directamente con las resistencias. Encontramos seis:

1. Una reforma mal hecha; sin diagnóstico y sin visión.
2. Una reforma impuesta, autoritaria, obediente a los dictados de empresarios y organismos internacionales.
3. Una reforma laboral solamente; es decir, parcial, sesgada: no educativa.
4. Una reforma incoherente y contradictoria, sobre todo en la definición de la calidad educativa.
5. Una reforma punitiva.
6. Una reforma privatizante.

---

<sup>3</sup> Una producción que cada día es más extensa. En *La Jornada* se encuentran artículos importantes en la configuración del canon crítico; también en *El Universal*, *Educación Futura* y en diversos periódicos, revistas en línea como *Animal Político*, *Rebelión*, *Sin embargo.mx*, *Contralínea* y muchas páginas y perfiles de Facebook, como *Maestros en servicio*, *Crítica de la reforma educativa*, *Maestros idóneos*, etcétera.

No son los únicos temas, hay otros que se presentaron en un primer momento, como la rapidez en los trámites parlamentarios, la falta de consideración a las propuestas de los docentes; y muchos más que se han mantenido en el debate, como el desfase entre la reforma en México y los resultados de políticas similares en otros países, las dificultades de las evaluaciones por pruebas estandarizadas, la poca sustentación científica entre las evaluaciones y los logros de aprendizaje, los efectos inequitativos, las ausencias de fundamentación teórica y empírica en los procesos de aprendizaje y la recepción histórica de las reformas educativas en las comunidades escolares. Sin embargo, han recibido menos atención en los marcos de referencia de las protestas.

### **CRÍTICA DE LA CRÍTICA**

Los aportes de las críticas a la reforma son invaluableles, tanto para su comprensión y valoración como para las resistencias. Han puesto en evidencia por ejemplo: la afectación a los derechos laborales de los docentes, la construcción de un marco legal de excepción a uno de los sectores de trabajadores al servicio del Estado, la falta de fundamentación pedagógica, la focalización de las intervenciones en el desempeño docente, la hipertrofia del sistema nacional de evaluaciones, la ausencia de teorías de aprendizaje, las intromisiones de la cúpula empresarial, los avances de la privatización educativa, entre otras cosas.

Se ha construido una suerte de canon crítico que se repite en consignas y posicionamientos, formado por la serie: reforma autoritaria –sin consenso entre los maestros– incongruente-laboral-no educativa-punitiva y privatizante. Véanse los pronunciamientos de intelectuales (González Casanova, 2013), los de la misma CNTE y de secciones sindicales para advertir la fuerza y profundidad de este discurso (CNTE, 2013) y (Gil Antón, 2013).

Esta crítica ha reaccionado de manera puntual, cuestionando:

- *los significantes* (los conceptos de calidad, evaluación, autonomía de gestión);
- *los organismos* (el INEE, su composición, los funcionarios de la SEP);
- *sus finalidades* (la privatización, la competencia, el mercado);
- *sus agentes* (empresarios, agencias internacionales, expertos, investigadores-funcionarios).

En sentido estricto, la mayoría de las veces esa crítica se mueve en el mismo horizonte conceptual de la reforma; es lo que hace, por ejemplo, cuando pide mayor tiempo para la discusión, debates verdaderos, procedimientos claros, información abundante, consideraciones contextuales, responsabilidades y demás. En su afán por compartir el campo de lo real, es decir, el problema definido desde el poder, homogeneiza el espacio político. No lo rompe, no lo refuta, sólo lo readapta, lo acomoda, lo atempera, lo vuelve legible y manipulable; busca componer un dual, con sus mismas bases, pero con conceptos *legítimos*, con una calidad filosóficamente definida, con una evaluación pedagógica, con una autonomía verdadera, con fines más altos, con políticos-pedagogos, no políticos-administradores (Pérez Rocha, 2016). En otras, muy pocas, se fuga de la realidad, construyendo utopías solipsistas. No alternativas conceptuales y programáticas, sino modelos simétricos al del poder, pero con *rostro humano*.

La crítica confunde argumento con racionalidad. Las dificultades expositivas de la reforma –observables y destacadas una y otra vez– se advierten como problemas en su lógica política e instrumental; por eso cuando los reformadores recuperan algunas objeciones, como por ejemplo las condiciones contextuales de la evaluación, las vuelven fases, formas y un complicado sistema de ponderación en los puntajes y resultados de las evaluaciones. Entonces la crítica se queda sin armas.

Esto aparece una y otra vez. Al denunciar a la reforma como parcial, lo único que se refuta es la celeridad en el diseño y la aplicación

de algunos pendientes innegables, como las reformas curriculares, de métodos didácticos, entre otras cuestiones.<sup>4</sup> En estos casos la crítica es funcional al poder, le sirve de recordatorio y de presión.

Quizá una de las dificultades mayores de los postulados críticos, en el sentido de situarse en el mismo plano epistémico de los reformadores, es el carácter parcial de la reforma. Una reforma laboral, no educativa, dicen. Una *mal llamada reforma educativa*, sostienen otros.

Es cierto, la reforma constitucional tiene dos elementos centrales: el servicio profesional docente y el organismo evaluador autónomo. No son los únicos, hay otros, como la autonomía de gestión y el papel de padres y maestros en la definición de contenidos educativos, pero si son los que más atención han recibido. La crítica los denuncia una y otra vez por no considerar los aspectos pedagógicos, cognitivos, institucionales, medioambientales, contextuales, infraestructurales y socioeconómicos de la calidad educativa.

Manuel Gil Antón es un intelectual muy importante. Sus análisis forman parte del canon crítico en boga. En sus intervenciones más conocidas ha propuesto considerar la reforma educativa como un camión al que le cambian el chofer, lo preparan, maquillan y visten mejor, pero sin modificar el motor, la carrocería, la tapicería, el combustible. El sistema educativo que resulta sería algo así como un camión destartado con un chofer más prolijo, que tiene que transitar en una carretera llena de baches (Gil Antón, 2013).

La metáfora es muy clara. Ha sido eficaz en la comprensión crítica de la reforma. Algunos, en el mismo sentido, han agregado que sólo construye un régimen laboral de excepción; y además punitivo, pues se da por una evaluación que castiga y no retroalimenta.

Todo eso es cierto; sin embargo, esta crítica tiene una visión muy extraña de la reforma educativa. Supone que es un acto y no

---

<sup>4</sup> Que ya empezaron a circular a fines de junio de 2016 y se anunciaron en la primera quincena de julio. Falta el debate consecuente, pero ahí están. Respondiendo puntualmente a lo solicitado, además en una coyuntura política muy particular, que retomaremos en la Coda de este texto.

un proceso; olvida que se realiza por eliminación de obstáculos y apropiación de sus principales conceptos e instrumentos; que el poder produce efectos y no sólo sanciona; en consecuencia, deja de lado lo que afecta, lo que genera, y sobre todo lo que pretende producir. Por ejemplo, no considera en ningún momento la relación del régimen laboral con los procesos educativos y la producción de subjetividades; no se cuestiona sobre alteraciones vitales, profesionales, pragmáticas, institucionales y pedagógicas de la evaluación docente. Por tanto, cree que es un procedimiento meramente técnico, administrativo, neutral, con efectos laborales, pero sin repercusiones pedagógicas; no alcanza a imaginar que eso no es un defecto de la reforma, sino su principal característica, porque la evaluación punitiva (concediendo por un momento esa débil adjetivación), es una estrategia pedagógica, puesto que pretende modificar el perfil del docente, su actividad, su práctica, sus responsabilidades, su comprensión del proceso educativo, sus relaciones con los alumnos, con los padres, con la comunidad, con las autoridades y con otros profesores.

La crítica no se pregunta sobre los efectos metalaborales de la denominada reforma administrativa, por eso queda atrapada en su mirada. La denuncia sobre la focalización laboral se vuelve sobre sí misma; denuncia eso, porque eso es lo único que ve, lo que quiere o lo que puede ver. Estratégicamente está bloqueada. No ve más allá por las anteojeras que ella misma se impuso. No alcanza a percibir los *efectos productivos* de la evaluación;<sup>5</sup> por eso está subordinada a la reforma. No se escapa de ella, en el peor de los casos hasta le sirve, pues orientada por la presunta parcialidad, relega las características de la evaluación y deja de lado, vela u oscurece

---

<sup>5</sup> Lo que no significa que sean los deseados por la crítica, sino los deseados por el poder; por eso, la crítica materialista revela las estrategias del adversario, no las invisibiliza, al no reconocer lo que son y lo que pretenden. En un combate estratégico es mejor identificar bien las armas y las apuestas del contrario; desconocerlas, desvalorizarlas, ignorarlas por soberbia pseudopedagógica o en nombre de “ideales superiores” frecuentemente conduce al fracaso y/o a la complicidad.

las producciones buscadas, la modulación de conductas, las prácticas sometidas; todo eso que busca soterrada o abiertamente la reforma. Por ejemplo, la producción de una nueva subjetividad docente en la que se asimile el riesgo permanente de desafiliación causado por evaluaciones permanentes, obligatorias, anónimas e indisputables.

La denuncia de la focalización laboral de la reforma vela el régimen de control político y subjetivo buscado precisamente por las características de la evaluación; atrapada en la parcialidad, no logra entender la dinámica más aviesa de las evaluaciones: *la configuración de un nuevo régimen de control político y la producción de una nueva subjetividad docente y estudiantil*. Regresaremos en el texto sobre este punto, absolutamente fundamental, pero aquí queremos registrarlo para advertir la necesidad de traspasar estos postulados críticos y perfilar otros derroteros hermenéuticos y políticos.

Lo anterior nos dirige al segundo punto. A las dificultades que produce en los marcos de referencia, en los agentes y los repertorios de la protesta. Lo haremos de forma sintética. Si la reforma no es educativa sino laboral; si su mecanismo principal es la evaluación a los docentes; si se trata de mejorar la calidad educativa a través de pruebas estandarizadas, sistemáticas y comprensivas, ¿quiénes son los que resisten, los que cuestionan, los que dirigen las movilizaciones? Los maestros, sus organizaciones, su sindicato, sus secciones y delegaciones, en primer lugar; y después, de diferente forma, comentaristas, analistas e investigadores. Nadie más. La reforma se vive como pérdida de derechos, como amenaza laboral, como penuria económica.<sup>6</sup> Las resistencias se vuelven una cuestión gremial; y los agentes, organizaciones, tácticas y estrategias son las adocenas por años de protestas cuasi-institucionalizadas.

Hay que decirlo abiertamente: la crítica ha tenido dificultades para formular una narrativa que involucre a otros actores y cree otros repertorios de protesta, porque ha centralizado su atención

---

<sup>6</sup> Insistimos: lo es, pero no nada más.

y sus preocupaciones en los asuntos gremiales y no ha logrado incorporar los aspectos pedagógicos, económicos, institucionales y subjetivos que la misma evaluación persigue.

Desde una perspectiva analítica, la crítica ha quedado atrapada por la misma reforma; sus indudables aportaciones se bloquean cuando no alcanza a ver las afectaciones, los efectos y las producciones de la reforma, en los sujetos, las prácticas pedagógicas y las instituciones del sistema educativo nacional. Desde la perspectiva de las resistencias, la crítica ha gremializado la protesta, en su discurso y en su práctica.

### **UNA HIPÓTESIS ALTERNA: EL NUEVO MODO DE GOBERNAR LA EDUCACIÓN**

Una reforma educativa es un proceso. No un acto. Involucra cuestiones conceptuales, institucionales, legislativas, organizativas, económicas, políticas y retóricas. La reforma constitucional de 2013 no puede considerarse como fundacional, porque tanto la formulación del problema –centrado en la calidad educativa– como la estrategia principal –la evaluación docente–, ya estaban presentes en los diagnósticos y los programas gubernamentales de los últimos veinte años; sin embargo, sus características, modalidades y alcances son suficientemente novedosas para considerarla histórica. En cuatro sentidos: la evaluación es obligatoria; tiene efectos sobre la condición laboral de los docentes; es realizada por un instituto autónomo; y dura toda la vida de los maestros. Algo muy distinto a las anteriores evaluaciones.

No se trata de una evaluación diagnóstica para retroalimentar la práctica docente, sino que compromete la estabilidad laboral de los maestros, sus ingresos y reconocimientos. Más aún, modifica su perfil profesional, sus relaciones; y además será integral, es decir, incluirá a los docentes, alumnos, autoridades educativas, apoyos técnicos, supervisores, directores, escuelas.

La evaluación es un dispositivo político-pedagógico, un conjunto heterogéneo de tácticas y estrategias que afecta a distintos actores, prácticas e instituciones del sistema educativo nacional. En este sentido, es un acontecimiento político-educativo. Recoge conceptos, experiencias e instituciones de tiempo atrás, los enlaza de un nuevo modo y los relanza para conseguir efectos disruptores y transformadores.

Hay que preguntarse sobre los efectos de la reforma en el perfil y la práctica docente, no sólo en las condiciones laborales de los maestros. Las consecuencias de la evaluación se dan en la formación de los maestros, alterando el currículum por ejemplo; pero también en el tipo de educación, en los sujetos a formar, en las organizaciones, en las relaciones escolares, en la gestión del sistema educativo.

Además están los efectos de los demás medios de acción de la reforma: los de la autonomía de gestión, en las relaciones escolares, en los presupuestos de la escuela, en su organización, en las relaciones con la comunidad, en la currícula. Esto es a nuestro modo de ver, la primera condición para plantear una crítica que cuestione los fundamentos de la reforma, puesto que sigue sus propósitos, devela sus intenciones y no lamenta el abandono de supuestos criterios humanistas y liberadores –como si alguna vez la educación mexicana los hubiera tenido.

El tema no es, desde nuestra perspectiva, criticar una reforma por lo que no puede dar, sino precisamente por lo que persigue, por lo que intenta, por lo que produce. Y en esto la crítica se ha detenido: en su afán por denunciar a la reforma, en algunos casos termina apoyándola.

Hay que traspasar la crítica. Para eso debemos preguntarnos sobre los efectos pedagógicos de una reforma que se denuncia como laboral. Hay que mirar a la cara la reforma, no darle la vuelta; no pretender que sea lo que no es, ni tampoco evadir sus repercusiones en los fines, las instituciones y los organismos educativos. Mucho menos pretender, como se hace con un dejo de arrogancia, que los

reformadores no saben de educación, están mal aconsejados, son ignorantes, son administradores y economistas y no pedagogos y filósofos.

No es así; desde una perspectiva gubernamental la reforma ha sido cuidadosamente planeada desde hace muchos años, sus fundamentos político-rationales están a la vista, forman parte de corrientes globales, de fuerzas conceptuales y política de largo alcance, transfronterizas, pero que se adaptan a las condiciones locales y le otorgan vigencia y particularidad. Más vale tomarlas en serio, cartografiar sus acciones, identificar sus fuerzas, su racionalidad, sus potencias morfogenéticas: no se van a detener a fuerza de descalificaciones y desplantes.

Por eso quisiéramos plantear una hipótesis alterna: **la reforma es un dispositivo de gobierno que se propone reconfigurar tendencialmente lo que hemos conocido como Sistema Educativo Nacional (SEN).**

No es una reforma laboral únicamente; la evaluación también es un mecanismo pedagógico, pues se propone modificar no sólo el ingreso y la estabilidad docente, sino el perfil profesional, su práctica, los contenidos, los métodos educativos, y con ello su subjetividad y la de los alumnos. Lo mismo sucede con los criterios y objetivos de la educación. Se trataría, entonces de seguir, descubrir, develar los efectos de la reforma en agentes, instituciones, prácticas y organizaciones del SEN. A esto le llamaremos la hipótesis alterna a la crítica: **la reforma como pivote de transformación ultra(neo)liberal del SEN.**

## UNA PROPUESTA ANALÍTICA

Para analizar la reforma, vislumbrar sus implicaciones, advertir sus límites, posibilidades y contradicciones, es necesario identificar los elementos que la caracterizan; después, identificar los modelos analíticos disponibles; y, por último, establecer los *ítems* de

un modelo heurístico que permita abrirla, disectarla, reconstruirla, para hacerla visible, comprensible y criticable.

¿Cuáles son los elementos a considerar para hacer lo que podría denominarse una anatomía política de la reforma educativa?

1. La reforma es un proceso político y racional, no sólo un acto jurídico o administrativo.
2. La reforma constitucional, y las leyes secundarias, son un acontecimiento político-educativo; pues recogen concepciones, experiencias, debates y propuestas anteriores, pero enlazados de una manera original y, sobre todo, integral.
3. La reforma es un ensamblaje de instituciones, discursos, prácticas, organismos, procedimientos, mecanismos; y, también, desconocimientos, desvalorizaciones, subordinaciones, jerarquizaciones.
4. La reforma es un dispositivo estratégico, identifica objetos de intervención, define objetivos, establece prioridades, selecciona medios e instrumentos, distribuye responsabilidades y funciona por una multiplicidad de programas jerarquizados.
5. La reforma es una fuerza polivalente de transformación. No persigue un único objetivo, sino un conjunto de fines más o menos articulados –o en proceso de articulación–, que pueden ser subjetivos, institucionales, organizativos, procedimentales, narrativos.
6. La reforma se desenvuelve entre críticas, contradicciones y movilizaciones. Las resistencias son inmanentes a la reforma; las alternativas también. Por tanto es un proceso agonístico, más aún: polemológico.

En suma: la reforma es un proceso político, racional, que resulta de un ensamblaje discursivo, institucional y pragmático, definido estratégicamente, con múltiples finalidades en un campo de batalla permanente.

¿Cómo analizar la reforma, de modo tal que podamos advertir sus implicaciones y no quedarnos sólo en la denuncia gremial,

en lo que le falta, en lo que quisiéramos que fuera? ¿Cómo evadir las trampas retóricas e intelectuales de una reforma que se presenta como laboral pero impacta subjetividades, fines e instituciones educativas? ¿Cómo estudiar la multiplicidad de fines, la diversidad de medios, la distribución de responsabilidades, las diferentes fases y procesos?

Los modelos convencionales del análisis político de las reformas educativas son insuficientes. Por ejemplo el jurídico, basado en el concepto de soberanía, se realiza por delimitaciones institucionales en las obligaciones y derechos del ciudadano y de los poderes constituidos. Se trata en realidad de una narrativa de la obediencia. Los derechos del soberano, las obligaciones del ciudadano; o, desde otra perspectiva, los límites del soberano a partir de los derechos de la ciudadanía. Esta demarcación se construye, sin embargo, por la eliminación de la historia de la soberanía, de sus efectos, de las batallas efectivas, de los vencedores y vencidos, de los sojuzgamientos y las desvalorizaciones. En su lugar queda el hecho consignado de la reforma y la obligación de la obediencia.

De otro lado, los modelos político-administrativos, por ejemplo el de las políticas públicas, refieren los procesos de toma de decisiones e instrumentación fundamentalmente, no sólo desconocen las resistencias, sino también la multiplicidad de los efectos y fines de la reforma. El problema de estos modelos no es sólo su compromiso epistémico y político con las reformas, al insistir en la racionalidad del sometimiento y en la administración de sus propósitos, sino la concepción del gobierno en términos de organización y del poder en términos de sometimiento.

Los modelos jurídico y político-administrativo no se cuestionan sobre las condiciones de emergencia de las políticas ni la elaboración de las problematizaciones, menos aún discuten la construcción de los objetos gobernables, tampoco las resistencias como posibilidades de acciones establecidas por el campo de la misma reforma.

Se trata, por tanto, de cambiar los modos de intelección, a partir de tres elementos:

- Una concepción acontecimental, es decir, que reconstruya las condiciones de su emergencia, sus particularidades y novedades.
- De gobierno, que lo conciba como acciones que buscan modelar acciones, conductas y subjetividades.
- Relacional, en un proceso agonístico.

¿Dónde encontrar, cómo elaborar un modelo alternativo que sirva para hacer la anatomía política de la reforma? Concibiendo el poder como potencia productiva y no sólo negativa; el gobierno como conducción de conductas, afectaciones a distancia, espacios de acción y campo de posibilidades; de ahí la necesidad de rastrear su emergencia, articulación y desarrollo. Por tanto, la base es la categoría *de gobierno, pero concebido como relación, como conducción de conductas*. Lo que nos dirige a otra pregunta: ¿Cómo se examina una relación de gobierno?

A partir del último Foucault, la relación de poder se entiende como conjunto de acciones que estructuran un campo posible de acciones. Posibilidades de acción, no imposición de conductas, menos aún aceptación de conductas, sino campo de acciones posibles, en las que la elección, la resistencia, la negativa, el apoyo, el consenso, son todos posibles resultados, más aún, contemplados en los objetivos del poder. En este sentido, las relaciones de poder pueden incitar, inducir, seducir, provocar. Por tanto, el ejercicio del poder consiste en determinar las posibilidades de conducta de acuerdo a un resultado estimado. Se trata de un juego estratégico, entre individuos formalmente libres.

A diferencia de la dominación, el poder gubernamental se desarrolla entre individuos libres, en un campo orientado de acciones, en el que los resultados pueden estimarse, pero nunca estar garantizados. Se trata de campos abiertos, de efectos inciertos, donde los individuos pueden consentir, acordar, someterse, pero nunca estarán seguros.

En lugar de relaciones dialécticas o antagónicas, que niegan o paralizan la agonística del poder, el modelo de gobierno abre

posibilidades infinitas de colaboración, incitación, negación, sustitución, reversibilidad, entre las acciones y las conductas, entre los objetivos y los resultados, entre los gobernantes y los gobernados (González Villarreal R., 2010).

Gobernar es diseñar un conjunto de acciones para estructurar el campo de acciones posibles de individuos libres, con el propósito de alcanzar objetivos determinados. De una definición tan general como ésta se pueden advertir desde ya las preguntas básicas en cualquier relación de poder. En el *Sujeto y el Poder*, Foucault establece cinco puntos para su estudio:

- *Los sistemas de diferenciación* que permiten actuar sobre las acciones de otros.
- *Los tipos de objetivos*: acumulación de ganancias, preservación de privilegios, etcétera.
- *Los medios para modificar las acciones*: desde la discusión hasta la fuerza, los medios de control y de supervisión o de vigilancia, las leyes y normas.
- *Las formas de institucionalización*, que pueden tomar la forma de estructuras legales, de aparatos o conjuntos de aparatos, de costumbres, de regulaciones, de repartición de las relaciones de poder en el conjunto social.
- *Los grados de racionalización* en el diseño de los instrumentos en relación con los resultados esperados, de sus costos y beneficios, de las resistencias posibles y las conductas deseables (Foucault, 1982).

Mitchell Dean ha formalizado en cuatro los aspectos de cualquier analítica del poder gubernamental:

1. *Gobernar es conducir la conducta humana*. Lo que significa que los que buscan gobernar conciben a la conducta como algo que puede ser regulado, controlado, modelado y dirigido hacia fines específicos y muy heterogéneos.
2. *La racionalidad*. Se entiende por tal cualquier forma de pensamiento que sea relativamente clara, sistemática y explícita

sobre aspectos de existencia externa o interna, sobre lo que las cosas son o buscan ser. Después de Weber sabemos que no existe una razón o norma universal que juzgue las diversas formas de pensamiento. Después de Foucault sabemos que hay una multiplicidad de racionalidades, de diferentes formas de pensamiento, sistemáticas, de hacer cálculos, definir propósitos y de emplear conocimientos.

3. *Gobernar no concierne sólo con las prácticas del Estado, sino con las prácticas del yo*, con las prácticas que esculpen, modulan y trabajan, o movilizan deseos, elecciones, aspiraciones, necesidades, estilos de vida de individuos y grupos. Es una perspectiva que busca conectar las cuestiones de gobierno, la política y la administración, con el espacio de los cuerpos, vidas, individuos, personas y *yoes*.
4. *Gobernar es modelar la conducta humana y los actos de los gobernados como un lugar o espacio común de acción y de libertad*. La libertad es un haz de técnicas para alcanzar los fines del gobierno (Dean, 1999).

A partir de esto, es posible construir un modelo analítico de la reforma considerada como un ensamblaje discursivo, institucional, político y subjetivo, que se propone alterar las condiciones en que se gobierna la educación. Refiere en términos generales, a un conjunto de relaciones de poder enlazadas por objeto, objetivos y técnicas de gobierno, repartidas en instituciones particulares, que resultan de problematizaciones históricas, en las que se forman determinados modos de saber y tipos de subjetivación.

## COMPOSICIÓN

El propósito de este texto es reconstruir la reforma educativa en su multiplicidad pragmática, discursiva e institucional. Por tanto, se construye a partir de tres capítulos, seguidos de las conclusiones.

En el primero se realiza la anatomía política de la reforma, en la que se destacan sus elementos principales: la problematización, el objeto gobernable, los objetivos de gobierno, los mecanismos y procedimientos, las tácticas y estrategias políticas, discursivas e institucionales.

En el segundo se describen la fisiología política, los diferentes momentos, dificultades y contradicciones de la implementación de la reforma. En el tercero, las diversas afectaciones, los efectos individuales, institucionales y colectivos que genera, y, sobre todo sus producciones, o al menos, los intentos de producción política, institucional y subjetiva.

Termina con una valoración de la hipótesis planteada al inicio, en la identificación de cinco pivotes de reestructuración de lo que todavía conocemos como SEN; y una Coda sobre la coyuntura abierta después de las grandes movilizaciones magisteriales y populares de mayo a agosto de 2016, en la que por primera vez se aceptó reformar la reforma educativa.<sup>7</sup>

## PROCEDENCIA

Éste es el segundo texto de una serie sobre la reforma educativa en México. En el primero, *Los poderes percutidos. El proceso legislativo de la reforma constitucional en educación* (UPN, 2016), analizamos la producción de la reforma, es decir, la construcción de un nuevo relato sobre la catástrofe educativa, por parte de una organización empresarial-académica: Mexicanos Primero, con sus propuestas y exigencias al gobierno federal, su trayecto por el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los estados, como primera parte de

<sup>7</sup> Ese libro se terminó de escribir el 30 de junio de 2016. La coyuntura que se abrió desde el 15 de mayo, cuando decenas de miles de maestros se fueron al paro indefinido, será tratada en el siguiente texto, sobre las resistencias a la reforma; sin embargo, incluimos un pequeño apartado final sobre *la reforma de la reforma*, como puesta a prueba de las hipótesis desarrolladas aquí.

una crítica a la reforma educativa, a sus fundamentos, a su argumentación, a sus operadores y apologistas.

Al terminar ese texto encontramos una vía diferente de acceso a partir de las producciones, los efectos y afectaciones, y pudimos perfilar una hipótesis distinta: la reforma como pivote de reestructuración del SEN, que es, en síntesis, el propósito de este libro. Sin embargo, en el planteamiento del problema encontramos una crítica a la reforma muy solidificada y potente, por lo que fue necesario acercarnos con cuidado para no perder el perfil crítico, pero sin reproducir lo que consideramos atavismos o dificultades de comprensión. Y no sólo por una sutileza académica, sino por una cuestión político-intelectual: la reforma es mucho más compleja que denuncias generales y conceptos manidos; para luchar contra ella hay que abrirse paso entre la retórica y la implementación, hay que distanciarse de los tópicos sin perder el espíritu crítico, hay que ver más lejos y más de fondo; y eso sólo se puede hacer con una interrogación sistemática y respetuosa al canon crítico. Por eso nuestra problematización no es convencional, no parte de la reforma *per se*, sino de la crítica a la reforma, como estrategia analítica, como método de desbrozamiento intelectual y de acercamiento metodológico.

Así, mientras en el primer texto efectuamos una crítica a la producción de la reforma, en éste postulamos una hipótesis que nos lleve hacia sus objetivos velados, a su pretensión omnicomprendiva, a sus efectos morfogenéticos en el SEN. En el que sigue, continuaremos puntualmente las resistencias, sus estrategias, fases, repertorios de movilización, agentes y discursos.

Los textos que comentamos y anunciamos tienen una historia de años. Empezaron a fraguarse unos meses después de la reforma constitucional, cuando ya se advertían las modificaciones de fondo pero la crítica quería enfrentarla con el mismo dispositivo analítico del pasado. Esa estrategia, a nuestro juicio, queda muy corta. Pertenece a un paradigma que ya no es pertinente: que ya se acabó. Por eso plantemos otros caminos, a partir de un trabajo

en común, con estudiantes de grado y posgrado, con maestros de escuela, profesionistas educativos jóvenes, profesores e investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional, en un Colectivo de Información y Análisis de la Reforma Educativa (CIARE), en el que se realizan trabajos recepcionales e investigaciones, así como diversas actividades de divulgación, como los Diálogos sobre la Reforma Educativa.<sup>8</sup>

Cuernavaca-Cuautla-Ciudad de México,  
junio 2013-junio 2016.

---

<sup>8</sup> Algunos de ellos pueden consultarse en: Cartografía de la Reforma Educativa, 30 de septiembre de 2015, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=mURISlQ2Khc>; Evaluación docente: 8 de octubre de 2015, disponible en [https://www.facebook.com/l.php?u=https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv%3DyeX8AHYmaIw&h=YAQE-y\\_CP](https://www.facebook.com/l.php?u=https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv%3DyeX8AHYmaIw&h=YAQE-y_CP); Evaluación docente, segunda parte. Testimonios sobre evaluación docente. 5 de noviembre de 2015, disponible en <https://www.facebook.com/l.php?u=https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv%3DzfOJ67UqC1w&h=FAQFFDEXw>; Evaluación y formación docente, 20 de enero de 2016, disponible en <https://www.facebook.com/l.php?u=https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv%3D4GU9tqFELoM&h=FAQFFDEXw>; Los efectos de la Reforma Educativa en la UPN, 27 enero de 2016, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=romLxxrFw74>



---

## CAPÍTULO I

### ANATOMÍA POLÍTICA

La reforma se diseñó armonizando un conjunto de premisas históricas, prescripciones, retórica, además de estrategias políticas y conceptuales. A pesar de considerarse fundamental, incluso la base de todas las reformas estructurales, su diseño no siguió los procedimientos convencionales de una política educativa. La iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 3 y 73 de la Constitución no comienza con un diagnóstico de la educación nacional aunque sí recupera uno de los aspectos más sonados de la situación educativa del país: los pobres resultados obtenidos en las pruebas de aprendizaje nacionales e internacionales.

Una y otra vez, todos los participantes en el debate parlamentario y extraparlamentario repitieron las calificaciones obtenidas en la Evaluación Nacional del Logro Académico (ENLACE), el Programme for International Student Assessment (PISA por sus siglas en inglés) y el Examen para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE). La conclusión siempre era la misma. Ni como ocultarla o suavizarla. Había alcanzado la fuerza de lo innegable: la educación en México carece de calidad.

Sólo los interesados en mantener el *statu quo*, podían cerrar los ojos, desviar la mirada o regodearse en las mil y una explicaciones

que no transforman la realidad. En consecuencia: “la reforma educativa es la tarea fundamental de un gobierno responsable”. Pero no nada más del gobierno, dicen los reformadores, sino de la sociedad, los partidos políticos, los poderes de la Unión, los maestros, padres de familia y la sociedad civil.

La legitimidad de esta narrativa es abrumadora. Su fuerza política y descriptiva también. A ver quién se atreve a disentir de los datos duros, de los resultados, de las pruebas estandarizadas, de las comparaciones internacionales, de la diaria realidad de una “catástrofe silenciosa” (Guevara Niebla, 1991).

A partir de esto, se abren cinco cuestiones para comprender la particularidad histórica de la reforma –promulgada el 26 de febrero de 2013- y de las leyes reglamentarias que la siguieron: la del Servicio Profesional Docente, la del INEE, así como diversas modificaciones a la LGE, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013:

1. Los antecedentes, o la constitución de la calidad como objetivo de política.
2. La formulación del problema en el nuevo gobierno priista.
3. La identificación de los objetos y objetivos de intervención.
4. La definición de los medios e instrumentos de acción.
5. Los arreglos organizacionales.

## ANTECEDENTES

La constitución de la calidad como problema de política educativa tiene ya un largo trayecto. Inicia propiamente en las discusiones del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) entre 1992 y 1993, cuando se consideraron satisfechas las dificultades de cobertura en educación primaria. De ahí en adelante el gran reto era la calidad educativa. En el Acuerdo la calidad quedó subsumida en las grandes transformaciones

político-administrativas, sobre todo en las referidas a la gestión escolar y la descentralización educativa.

Fue en el gobierno de la alternancia cuando se propuso un compromiso social en el que la calidad fuera el significativo ordenador. El 8 de agosto de 2002 se firmó el “Compromiso Social para Elevar la Calidad de la Educación” entre una gran cantidad de actores gubernamentales, civiles y hasta religiosos. En el primer párrafo titulado *Los Retos Que Enfrentamos*, se dice sin rodeo alguno:

“...el gran eje para la transformación educativa en México es mejorar la calidad y atender prioritariamente los problemas de falta de equidad, para hacer posible que todos los mexicanos aprendan para la vida y a lo largo de toda la vida. Sólo así se crearán las oportunidades para que cada quien realice sus aspiraciones y logre una vida digna, productiva y solidaria” (SEP, 2002).

Ese mismo día se creó, por decreto presidencial, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), un organismo entonces descentralizado de la SEP.

La calidad siguió ordenando los programas sectoriales en educación desde entonces. En 2008, en la lógica de los pactos educativos, se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Fue un momento fundamental, sobre todo en términos conceptuales y programáticos. No sólo se recogía la narrativa elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) después de la aplicación de las pruebas PISA de 2006, referentes a la formación de los alumnos al llegar al final de la enseñanza obligatoria, cuando están por ingresar a la educación post secundaria o incorporarse al campo laboral; esta Alianza también reflejaba sus principales recomendaciones, sobre todo en lo relativo a trazar un camino para aumentar el aprovechamiento escolar, estableciendo estándares claros, públicos y monitoreables, principalmente lo que se espera que los alumnos aprendan al final de cada grado escolar en todas las asignaturas.

La ACE además planteaba someter a concurso las plazas de maestros, directores, vacantes y de nuevo ingreso, además de revisar el balance del modelo de financiamiento educativo –considerando que poco más de 90% del gasto se va al pago de salarios y personal–; realizar acciones inmediatas para fortalecer el liderazgo en la escuela y en los diferentes niveles al interior del sistema educativo nacional, y dotar a los centros escolares de autonomía y apoyar a los alumnos en riesgo de fracaso escolar; para lo cual contempló cinco estrategias:

1. Modernización de los centros escolares.
2. Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas.
3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos.
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo.
5. Evaluar para mejorar.

Para instrumentar estas estrategias, se consideraron además, 10 procesos prioritarios y 22 acuerdos (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)**

<b>Alianza por la Calidad de la Educación</b>	
Procesos prioritarios	Acuerdos
Infraestructura y equipamiento	Programa de fortalecimiento a la infraestructura y el equipamiento.
Tecnologías de la información y la comunicación	Equipamiento con conectividad de centros escolares en 155 mil aulas, adicionales a las existentes, para cubrir 75% de la matrícula. Equipamiento con computadora a maestros que logren su certificación de competencias digitales.
Gestión y participación social	Fomentar mecanismos participativos de gestión escolar (Consejos Escolares de Participación Social). Impulsar y reforzar los siguientes programas participativos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuela Segura.</li> <li>• Escuelas de Tiempo Completo.</li> <li>• Escuelas en horario discontinuo.</li> <li>• Escuelas fuera del horario de clase y en fines de semana.</li> <li>• Escuelas de bajo rendimiento.</li> <li>• Crear un Sistema Nacional de Información de las Escuelas.</li> </ul>

<p>Ingreso y promoción Docentes, directores, supervisores y autoridades educativas</p>	<p>Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por la vía de concurso nacional público de oposición convocado y dictaminado de manera independiente. Acceso a funciones directivas en el ámbito estatal por la vía de concursos públicos de oposición.</p>
<p>Profesionalización</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio:</li> <li>• 80% de los cursos nacionales y estatales serán de matemáticas, ciencias, español, historia y formación cívica y ética.</li> <li>• Participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio y se evaluará la calidad de los cursos.</li> <li>• Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente.</li> <li>• Los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos especialmente orientados.</li> <li>• Certificación de competencias profesionales.</li> <li>• Fortalecer la profesionalización de los docentes de las escuelas normales y creación de cinco centros regionales de excelencia académica.</li> </ul>
<p>Incentivos y estímulos</p>	<p>Reformar los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial para que se consideren exclusivamente tres factores:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación).</li> <li>2. Cursos de actualización (certificados de manera independiente) y desempeño profesional.</li> <li>3. Crear el Programa de Estímulos a la Calidad Docente.</li> </ol>
<p>Salud y alimentación</p>	<p>Capacitar a comunidades educativas para desarrollar una cultura de la salud que propicie comportamientos y entornos saludables. Fortalecer el programa de desayunos escolares para impulsar menús equilibrados que influyan en la formación de hábitos alimentarios adecuados y que contribuyan a la prevención del sobrepeso y la obesidad.</p>
<p>Condiciones sociales para mejorar el acceso, la permanencia y el egreso oportuno</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del componente de becas del Programa Oportunidades.</li> <li>• Atención a los niños en situación de pobreza alimentaria o en condiciones de vulnerabilidad en los programas de desarrollo social.</li> <li>• Atención a niños con discapacidad, aptitudes sobresalientes y talentos específicos.</li> </ul>
<p>Reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la reforma de los enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica.</li> <li>• Enseñanza del idioma inglés desde preescolar y promoción de la interculturalidad.</li> </ul>
<p>Sistema Nacional de Evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular el Sistema Nacional de Evaluación, conjuntando las instancias, procesos y procedimientos existentes.</li> <li>• Evaluación exhaustiva y periódica de todos los actores del proceso educativo.</li> <li>• Establecimiento de estándares de desempeño.</li> <li>• Por nivel de aprendizaje.</li> <li>• Gestión del centro escolar.</li> <li>• Docente, del educando, de padres de familia y tutores.</li> <li>• Infraestructura y equipamiento escolar.</li> <li>• Medios e insumos didácticos para el aprendizaje.</li> <li>• Habilidades y competencias del estudiante por asignatura y grado.</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia a partir de la ACE.

La lógica política de la ACE no deja lugar a dudas: la calidad educativa es una variable dependiente de otras muy diversas, desde la infraestructura hasta el currículo, desde la salud y la alimentación hasta las condiciones sociales, desde la tecnología hasta la participación social; y de manera destacada, de un conjunto acciones centradas en el magisterio: profesionalización, incentivos, concursos de ingreso y promoción. Sin embargo, la implementación de los programas de la Alianza enfrentó múltiples dificultades, sobre todo las relacionadas con la evaluación, los concursos de oposición y la profesionalización. Para no hablar de las relacionadas con los impactos presupuestales de la crisis de 2008-2010, en lo relativo a infraestructura, tecnologías, etcétera.

En 2010 diversas organizaciones empresariales, comerciales, televisivas, de padres de familia, periodistas y académicos se agrupan en la Coalición Ciudadana por la Educación (CCE), y dieron forma a diversas iniciativas, diagnósticos, propuestas y programas surgidos desde la academia hasta los organismos empresariales y las empresas de telecomunicación. Se trata de una nueva narrativa del desastre educativo; de un diagnóstico centrado en el arreglo político surgido desde los años cuarenta, alrededor del control corporativo del magisterio:

Noviembre 20, 2010.

### Exposición de motivos

Somos un grupo de personas y organizaciones civiles convencidas que la educación es un derecho social esencial y un bien público primordial para el crecimiento económico del país, para la democracia, para la justicia y la seguridad ciudadana.

La Coalición Ciudadana por la Educación surge para promover una gran movilización nacional, ciudadana, plural y apartidista para enfrentar el arreglo político corporativo que está afectando de raíz al sistema educativo.

Concordamos con todas las voces que exigen la transformación de la calidad de la educación colocando a las escuelas y las aulas en el centro. Para lograr esa transformación es imprescindible romper el arreglo político que obstaculiza la mejora de la educación en aspectos clave como el ingreso, la capacitación y la promoción de supervisores y directores así como los incentivos y apoyos para lograr que los mejores maestros y maestras enseñen en las escuelas públicas.

La movilización no tiene un sentido antisindical y en cambio, promueve el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores de la educación, incluyendo su asociación y representación sindical.

La movilización busca el cambio de las reglas escritas y no escritas del sistema educativo que sustentan el acuerdo corporativo y que han creado la simbiosis atípica entre sindicato y autoridades que permite i) la intromisión indebida de la dirigencia sindical en la política educativa, ii) la omisión de las autoridades en su función constitucional como garantes del derecho a la educación y iii) la exclusión de la ciudadanía y en particular, de los maestros y maestras, de los padres y madres de familia y de los y las estudiantes, de la gestión y la rendición de cuentas sobre la educación.

El arreglo corporativo tiene graves consecuencias:

Las autoridades educativas violan el derecho a una educación de calidad cuando cada año empeora el desempeño de millones de estudiantes e incumplen su responsabilidad constitucional al permitir que la dirigencia sindical ejerza en los hechos el poder de veto y se entrometa en las decisiones educativas.

El poder de la dirigencia sindical distorsiona el ingreso y el desarrollo profesional de las y los docentes y las decisiones del sistema educativo. Este poder se ha incrementado con el tiempo y se ha agravado con la alternancia política,

que eliminó el único contrapeso aceptado hasta entonces en la figura del Presidente. La intromisión de la cúpula del SNTE en los estados llega al grado de nombrar a más de una veintena de Secretarios de Educación. La diversificación de los intereses de la cúpula sindical hacia otras entidades como la Lotería Nacional, el ISSSTE, el FOVISSSTE y otros negocios poco claros, así como la creación de un partido político y de una fuerza de operación político electoral, distorsionan aún más la función del SNTE en la educación y confirman que su interés es meramente político.

Los primeros afectados por el ejercicio indebido de poder de la dirigencia del sindicato son los maestros y maestras que deben aceptar que sus carreras dependan de las influencias e intereses de la cúpula sindical. En especial, resulta grave que los puestos de directores, supervisores y otras funciones de mando medio en el sistema educativo formen parte de la estructura sindical y estén sometidos a las intromisiones de la dirigencia.

La capacidad de presión y la base política de la dirigencia se costea con recursos que provienen de los impuestos que todos pagamos. Es indignante el número de personas que cobran sin trabajar por estar asignados en comisiones sindicales. Además el uso discrecional de los recursos públicos y la proliferación de fideicomisos, fondos y transferencias es cada vez más oscuro. La administración de miles de millones de pesos ha cobijado incluso el enriquecimiento ilícito de algunos dirigentes.

El arreglo corporativo excluye la participación de la sociedad, que no tiene voz en los programas y medidas para mejorar la calidad de la educación. Está probado que para enfrentar los retos educativos y promover un ambiente de aprendizaje en cada escuela se requiere el involucramiento activo de toda la sociedad, empezando por las maestras y maestros. Esta posibilidad se frena y distorsiona por el control político ejercido desde la cúpula sindical.

#### Propuesta

Para iniciar la transformación de la educación en México, la Coalición Ciudadana por la Educación (CCE) propone a la sociedad exigir al Presidente de la República que en uso de sus atribuciones establezca un nuevo marco de relaciones laborales y un nuevo conjunto de reglas que superen el acuerdo corporativo y establezcan un modelo democrático y transparente que permitan: i) recuperar

el carácter público de la educación como un derecho y asumir la función educativa como una prioridad nacional; ii) colocar a las escuelas y las aulas como el centro y la prioridad del sistema educativo y promover el desarrollo profesional de los maestros y maestras; iii) que los gobiernos federal y estatales asuman su responsabilidad educativa con transparencia y rendición de cuentas; iv) promover la participación de la ciudadanía, en especial de maestros, maestras, estudiantes y padres de familia, en la gestión del proceso educativo desde las escuelas; v) garantizar los derechos laborales de los trabajadores de la educación y una genuina representación de sus intereses bajo principios democráticos; y vi) evitar la injerencia de la cúpula sindical sobre el sistema educativo y en especial sobre el desarrollo de la carrera profesional del personal educativo.

En particular, exigimos al gobierno federal y a los gobiernos de los estados, tomar las siguientes acciones como los pasos iniciales de la transformación de la Educación:

1. Cambio de reglas: Reformulación de los decretos, reglamentos, circulares y disposiciones normativas, así como de las reglas y acuerdos “no escritos” que posibilitan la intromisión de la dirigencia sindical en la política educativa y que le conceden en los hechos derecho de veto y poder de negociación frente a las estrategias, programas e iniciativas educativas, para dar lugar a nuevas reglas con autoridades responsables, transparencia, participación ciudadana y respeto al desarrollo profesional de las y los docentes y del conjunto de sus derechos laborales. En particular, la derogación del Decreto de las Condiciones Generales de Trabajo de 1946, el reglamento del escalafón y las comisiones mixtas y las disposiciones similares que sustentan el acuerdo corporativo.
2. Promover la profesionalización del magisterio. Crear un auténtico servicio profesional de carrera educativa basado en desempeño y capacidad, que reconozca a maestros, directores y supervisores como servidores públicos, promueva su reconocimiento social y garantice sus derechos. Establecer un servicio profesional que garantice:
  - La contratación, la capacitación, la promoción, los incentivos y la permanencia de todo el personal educativo con base en evaluaciones objetivas, generales, públicas, supervisadas por instancias de participación ciudadana de pleno derecho y auditadas por los órganos de fiscalización.

- El nombramiento y promoción de todos los supervisores, directores, maestros y maestras mediante concurso público, abierto, sin injerencia de la dirigencia sindical y calificado únicamente por el mérito profesional de cada docente.
  - El uso de la evaluación para generar apoyos y medios de capacitación continua para favorecer el desarrollo profesional de las y los docentes y el fortalecimiento de su formación inicial y continua.
  - La eliminación de todas las disposiciones que permiten al sindicato controlar las comisiones mixtas, la carrera magisterial, el número de plazas, la asignación de contratos, el manejo del escalafón y cualquier otra medida que afecte el derecho de los maestros y maestras a recibir las promociones e incentivos que les correspondan.
  - El respeto al conjunto de los derechos laborales de los trabajadores de la educación, incluyendo su asociación y representación sindical.
  - La prohibición de las prácticas de venta y la herencia de plazas en el sistema educativo.
  - La creación de mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en las comisiones mixtas.
3. Transparencia en los recursos manejados por la cúpula del SNTE y reducción de comisionados sindicales: Hacer públicas todas las erogaciones y transferencias directas e indirectas de recursos públicos a la dirigencia sindical, incluyendo las aportaciones a fideicomisos, a organismos de vivienda y en general, cualquier recurso público destinado a cubrir prestaciones o beneficios para los trabajadores de la educación. Asimismo, reducir las “comisiones con goce de sueldo” en todo el sistema educativo únicamente para las personas que ocupen directamente las posiciones formales y estatutarias de las secciones sindicales y del comité ejecutivo nacional del Sindicato.
  4. Participación y vigilancia ciudadana en la educación. Garantizar la participación de la sociedad civil de manera organizada en las tareas de mejora de la calidad educativa y en la vigilancia de las disposiciones normativas que garanticen las nuevas reglas de rendición de cuentas, transparencia y servicio profesional de carrera...

Coalición Ciudadana por la Educación

Primeros adherentes:

Adolfo Sánchez Rebolledo, Alberto Aziz Nassif, Carlos Muñoz Izquierdo, Clara Jusidman, Denise Dresser, Gilberto Guevara Niebla, Gustavo Gordillo, José Antonio Crespo, Lorenza Villa Lever, Lorenzo Córdova, Lucila Servitje, Luis F. Aguilar, Manuel Ulloa, Marta Lamas, Olac Fuentes, Patricia Ducoing, Pedro Armendáriz, Rollin Kent, Sergio Aguayo, Soledad Loaeza, Sylvia Schmelkes, Redes y Organizaciones adherentes, Acude; Al Consumidor, Alianza Cívica, Centro Caritas de Formación para la Prevención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas, Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), Coalición para la Participación Social en la Educación (Copase), Consejo Ciudadano Autónomo por la Calidad de la Educación (CCA), Consejo Mexicano para la Educación Económica y Financiera, Cultura Joven, Dejemos de Hacernos Pendejos (DHP), Observatorio Ciudadano de la Educación, Save The Children México (Coalición Ciudadana por la Calidad de la educación, 2010).

No era la primera vez que quienes conformaban la CCE se expresaban de manera tan firme y decidida. En abril de 2012 solicitaron autonomía técnica, presupuestal y de gestión al INEE; que el objeto explícito de dicho Instituto fuera evaluar todas las variables que influyen en el logro académico de los estudiantes; derogar el acuerdo de 1946 entre el gobierno y el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE); expedir un nuevo decreto para armonizar la evaluación del desempeño docente, la autonomía del INEE y un servicio profesional docente; así como sostener una posición firme frente al rechazo del SNTE a la evaluación universal.

Falta todavía un análisis detallado de la creciente influencia conceptual y programática de la Coalición en la política educativa de los últimos tiempos; sin embargo, entre sus victorias se encuentra el giro político-laboral en el diagnóstico de la falta de calidad de la educación, el cual señalaba que se debe a los arreglos corporativos Estado-magisterio surgidos en 1946.

El *timing* de la Coalición no es casual. Obedece a una lógica política estudiada. Si en el sexenio de Felipe Calderón la ACE no pudo

evolucionar, a veces ni siquiera implementarse, entre otras cosas por la importancia de la movilización paralegal e ilegal del SNTE en el triunfo panista de 2006 –¡eso no lo dicen los coaligados!–; en el nuevo gobierno, sin deudas electorales, todo lo que no hacía funcionar a la ACE podía atacarse a fondo.

El 9 de diciembre de 2012, apenas a unos días de la accidentada toma de posesión de EPN, los coaligados presentaron una propuesta de reforma al Artículo 3º constitucional en Materia del Servicio Profesional del Magisterio y del Sistema Nacional de Educación.

La propuesta modificaba diversos párrafos, incisos y fracciones del Artículo 3º. En primer lugar, añadía el inciso d) a la fracción II: “será de calidad con base en la mejora constante del logro académico”.

En segundo, agregaba un párrafo inicial a la fracción III:

“Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, la Ley establecerá el Sistema Profesional del Magisterio, que deberá basarse en la mejora constante de las competencias profesionales y el desempeño docente. Se regirá por los principios de transparencia, objetividad, legalidad, imparcialidad, mérito, igualdad de oportunidades, no discriminación y equidad de género. El sistema establecerá los criterios de ingreso, permanencia, promoción, evaluación, estímulos y retiro de la carrera magisterial. Las plazas de docentes, directores y supervisores del sistema educativo nacional serán ocupadas por concurso público de selección en los términos que establezca la ley”.

En tercero, editaba el contenido de la fracción VII para quedar como sigue:

“Para asegurar la calidad de la educación que imparta tanto el Estado como los particulares se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

“La coordinación de dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para recopilar, generar, sistematizar, administrar,

analizar, interpretar y difundir información y conocimientos que contribuyan a evaluar los diferentes componentes del Sistema Educativo Nacional, así como el desempeño de los programas, políticas, instituciones y actores educativos.

“La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, de acuerdo con los principios de independencia, objetividad, transparencia, accesibilidad, inclusión, oportunidad, pertinencia y equidad” (Muévete por la educación, 2012).

En pocas palabras, la parte sustantiva de la iniciativa de reformas que presentara pocos días más tarde EPN se encuentra aquí. La técnica jurídica es otra, pero los dos elementos clave del diagnóstico de la Coalición se recuperan totalmente: el problema es la calidad educativa, la solución es el cambio en el modelo de control político-laboral del magisterio, que generó múltiples distorsiones pedagógicas, políticas, institucionales, presupuestales, financieras y administrativas.

Si las condiciones de posibilidad de la reforma se encuentran en casi 20 años de diagnósticos y programas centrados en la calidad educativa, las circunstancias de emergencia se encuentran en la torsión conceptual efectuada por la Coalición, al identificar el modelo corporativo del magisterio como el obstáculo a remover en la búsqueda de la calidad educativa.

No es que no se supiera, no es que estuviera ausente de innumerables diagnósticos críticos de la educación, desde hace decenas de años por parte de académicos de todas las tendencias políticas –sobre todo de izquierda–, el asunto es que en la candidatura y la presidencia de EPN por primera vez se encontraron las condiciones de legitimación para un recambio político e institucional, alejado de la hipertrofia sindical y sin deudas electorales, como las que tanto había arrastrado FSCJCH desde los resultados fraudulentos de 2006.

## EL PROBLEMA DE GOBIERNO

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los Artículos 3º y 73 constitucionales, se encuentra la problematización que da origen a la reforma educativa. En la segunda parte, denominada el *Imperativo de la calidad*, se exponen los elementos de lo que sería una educación de calidad:

Para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, resulta imprescindible la calidad educativa. Ésta existe en la medida en que los educandos adquieren conocimientos, asumen actitudes y desarrollan habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental. Así como en la medida en que las niñas y niños tengan una alimentación suficiente, conforme a los estándares internacionales de nutrición sana, y garantía de acceso a la salud; e igualmente se cuente con los nuevos instrumentos del desarrollo científico y tecnológico para su formación...

La evaluación educativa, instituida como parte de esa búsqueda de transformación, ha contribuido a un mejor conocimiento de nuestro sistema educativo y ha proporcionado nuevos elementos que permiten entender con mayor claridad lo mucho que hay por hacer para mejorar el aprendizaje de los alumnos. Las evaluaciones internacionales en las que nuestro país ha participado han hecho posible la comparación de nuestra realidad con las de otras naciones. Los retos son especialmente serios en la atención a los alumnos que provienen de hogares en condiciones de pobreza (Ejecutivo Federal, 2012).

Aquí la iniciativa tiene dificultades conceptuales y argumentales. Primero define la calidad como la adquisición de conocimientos, la asunción de actitudes y el desarrollo de habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la Constitución, en particular los que se encuentran en el segundo párrafo del Artículo 3º:

“La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

Además en la fracción II del mismo artículo: “El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”; y en los incisos, a, b y c de la misma fracción:

- a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 5 de marzo de 1993)
- b) Sera nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; (reformado mediante decreto publicado en el DOF el 5 de marzo de 1993. Se adecuan los incisos en el decreto publicado en el DOF de 26 de febrero de 2013)
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos...” (reformado mediante decreto publicado en el DOF el 9 de febrero de 2012. Se adecuan los incisos en el decreto publicado en el DOF de 26 de febrero de 2013). (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Asimismo, añade otros temas relacionados con la alimentación suficiente, la nutrición sana, el acceso a la salud, los instrumentos del desarrollo científico y tecnológico, entre otras cosas. Sin embargo,

al momento de fundamentar los problemas de la calidad, que deberían en rigor puntualizar cada uno de los aspectos con estudios, documentos, estadísticas, cifras, comportamientos, esta iniciativa sólo destaca sin ahondar, los resultados obtenidos en las evaluaciones internacionales.

Éste no es un problema argumental, es de orden conceptual. ¿Para qué referir problemas de calidad y definir a ésta de manera integral, si al momento de fundamentar sólo se escoge uno de sus aspectos? ¿Cómo se relaciona esta dificultad con las demás? ¿Dónde están los estudios que muestren problemas de calidad en los valores, por ejemplo? ¿Dónde los relativos a los problemas de infraestructura? ¿Dónde cada uno de los demás elementos?

Segundo, tampoco hay rigor argumental, pues la iniciativa sólo menciona, cuando debería problematizar, los resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas, su evolución, sus relaciones con los de demás aspectos de la calidad. No hay tampoco disciplina conceptual, porque la definición de calidad se comprime, se reduce a uno de sus aspectos, los del aprendizaje, siempre medido por pruebas estandarizadas.

A pesar de estas faltas de rigor, la iniciativa prosigue la problematización en la tercera parte: *El magisterio y su alta contribución*. Ahí se identifican las adversidades que ha enfrentado el SEN:

El Sistema Educativo Nacional ha debido contender con adversidades de diversa índole. En primer lugar, con una exigente tasa de crecimiento poblacional y con patrones de distribución de alta complejidad. Esta circunstancia propició que el sistema generara mecanismos de atención que si bien han tenido un carácter remedial, no siempre han alcanzado los niveles de calidad exigibles. Una segunda adversidad han sido las prácticas indebidas y frecuentemente lesivas a la dignidad magisterial. Adicionalmente, el acelerado avance en los conocimientos científicos y tecnológicos y las exigencias de la convivencia en la comunidad escolar y del desarrollo económico y social, han significado nuevas demandas a las escuelas y al quehacer de los maestros. En su conjunto, son problemas y necesidades que plantean una atención decidida y responsable,

y respecto de los cuales la sociedad espera tener una respuesta satisfactoria (Ejecutivo Federal, 2012).

Aquí se cierra la pinza estratégica de la reforma. Por primera vez en una iniciativa presidencial se hace referencia a los problemas de la hipertrofia sindical, a su entrelazamiento político-administrativo con la SEP, frente a las nuevas demandas sociales a la escuela y a los maestros.

Las dificultades asociadas con el crecimiento poblacional han sido una constante en todos los diagnósticos educativos, pero la referencia explícita, aunque eufemizada, a las prácticas indebidas y lesivas a la dignidad magisterial, recoge la narrativa de la Coalición, proporciona la coartada retórica de legitimación, y, sobre todo, identifica los principales objetos de intervención de la reforma: los docentes, su perfil, sus prácticas, sus modos de contratación y permanencia en el sistema educativo nacional.

## LOS OBJETOS Y OBJETIVOS DE INTERVENCIÓN

El problema y el objeto de la reforma educativa se enlazan en una operación retórica, que tiene el peso de años de denuncias, campañas, observaciones sobre las prácticas sindicales del magisterio, tal y como fue advertido desde hace mucho tiempo, lo cual fue incorporado a la narrativa oficial sólo en la exposición de motivos de esta reforma.

En la parte segunda, *El imperativo de la calidad*, se encuentra el objeto de la intervención política:

El proceso educativo exige la conjugación de una variedad de factores: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros. **No obstante, es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que**

**el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante** (negritas nuestras). En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional; el tratamiento de los demás factores podrá ser objeto de modificaciones legales y administrativas en caso de estimarse necesarias (Ejecutivo Federal, 2012).

Otra vez los problemas argumentales y conceptuales aparecen. Lo harán durante toda la etapa de institucionalización de la reforma. Los argumentales son recurrentes: ¿qué estudios fundamentan que el desempeño docente sea el factor más relevante en los aprendizajes? No se citan, no se describen, no se problematizan. Hay una vasta bibliografía sobre el uso de las funciones de producción educativa que podrían justificar, si fuera el caso, esta verdad “innegable”. ¿Dónde están? ¿No se conocen, o dicen otras cosas que no son convenientes?

Los problemas conceptuales son mayores, pero ni las discusiones parlamentarias ni los aportes de los expertos convocados para la legislación secundaria se detuvieron en esta cuestión: ¿cuál es la teoría de aprendizaje que justifica la operación retórica de EPN? ¿Cómo focalizar una reforma educativa en uno sólo de los factores, cómo asegurar que sea el principal, cómo garantizar que detone a los demás? En ningún lado se dice. Se impone por la fuerza de la palabrería. Del poder del locutor.

El desempeño docente es el objeto construido por la problematización de la reforma. Un objeto elusivo, dotado de tantas y tan cambiantes determinaciones como sea necesario. Primero, su etimología referirá la práctica en los procesos de transmisión de conocimientos; luego, los conocimientos, habilidades y destrezas comunicativas y relacionales del profesor; más tarde, su desenvolvimiento respecto a las autoridades; en otras ocasiones, su formación profesional, didáctica y académica; por último, su habilidad para adecuarse a los criterios de idoneidad.

Muy pronto, según se fueron elaborando los conceptos constitucionales y las normas operativas, el desempeño docente fue

sustituido por la idoneidad del docente. No ya su desempeño, como todavía aparecía en la exposición de motivos, sino su idoneidad, tal y como aparece en la adición del párrafo tercero del Artículo 3º Constitucional:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (Enrique Peña Nieto, 2013).

En este punto reaparecen los problemas conceptuales de la reforma. Si el Estado garantiza la calidad de la educación, garantizará también –en esa atropellada sintaxis del párrafo tercero– todos los elementos que inciden en el máximo logro de aprendizaje. Entonces, ¿por qué detenerse solamente en uno de ellos, ya no el desempeño, sino la idoneidad de docentes y directivos?

No hay explicación ni en la exposición de motivos de la reforma constitucional, ni en los debates parlamentarios y/o de expertos, ni en las acciones institucionales o los cursos de acción seguidos tras la aprobación de las reformas constitucionales y de las leyes secundarias.

El tránsito del desempeño docente a la idoneidad sigue la progresiva comprensión de la reforma en los aspectos político-administrativos. Esto ha dado pie a una considerable crítica sobre su carácter parcial, laboral e incompleto. Así es, pero no es casual. Ni la reforma ha terminado aquí, ni tampoco la focalización del objeto en la idoneidad es el fruto del olvido, las prisas o la desatención. Responde a la coherencia entre objetos, objetivos y, sobre todo, medios de acción.

En otras palabras la idoneidad sustituye al desempeño por una cuestión elemental: la evaluación a docentes y directivos es el medio de acción privilegiado de la reforma. En el desempeño docente, sin embargo, confluyen muchos factores; en la idoneidad no, refiere una cesura administrativa: un acto de poder: idóneo-no idóneo. El desempeño docente depende de factores institucionales,

económicos, subjetivos y profesionales; la idoneidad no, es el resultado de una evaluación.

La idoneidad es el dictamen de un poder que opera por instrumentos; el desempeño, una difícil elaboración de las condiciones en que se desenvuelve el proceso educativo. El desempeño sirve para la retórica de una calidad multívoca; la idoneidad para la operación política y procedimental de la reforma. El uso del primero es retórico y legitimante; el de la segunda, político y procedimental.

Unas palabras sobre los objetivos de la reforma; sobre sus fines y sus propósitos. Uno es muy claro: garantizar el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes, es decir, la calidad educativa; pero también hay otro, vinculado al segundo grupo de adversidades que enfrenta el SEN: recuperar la rectoría del estado en la educación. Éste es un eufemismo muy a tono con la narrativa de la Coalición sobre los engranajes sindicales en la conducción y operación de la política educativa, fundamentalmente a través de las contrataciones, los puestos directivos, de supervisión, asesorías técnico-pedagógicas, y además puestos administrativos, de representación popular, gubernaturas, delegaciones estatales, gubernaturas y subsecretarías estatales y federales.

El objetivo es desarticular los lazos sindicales-político-administrativos a través de la eliminación del manejo de plazas, presupuestos, subsidios y transferencias, comisiones, y en general todas las prácticas indebidas de un sindicato corrupto hasta la médula, que en sus extensiones administrativas y políticas impide la transformación escolar y el logro de aprendizaje. Muchos comentaristas y firmantes de la Coalición así lo consideraron, de ahí su apoyo entusiasta a la reforma; sin embargo, esto no es necesariamente cierto. No existe la penetración de las prácticas perversas del SNTE en la transparente, cualificada y objetiva administración educativa federal. No hay tal cosa. Nunca la hubo. Ni en la oficinas federales, ni en las delegaciones estatales, ni en los sistemas educativos de las entidades; ni en donde operaba el SNTE o donde la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) alcanzó diferentes grados de influencia y poder.

Lo propio de un régimen corporativo, tal y como lo denomina la Coalición Ciudadana, no es la penetración de un ente malvado en una organización prístina y eficiente, sino la imbricación de prácticas administrativas políticas y sindicales en un campo estratégico inestable en donde se intercambian responsabilidades, derechos, obligaciones, recursos.

En realidad desde los cuarenta el control político de los maestros estuvo dirigido, propiciado, animado desde el Estado, a través de múltiples procedimientos y concesiones. El corporativismo no es propio de la organización sindical, sino de las relaciones Estado-sindicato, por lo que la presunta pérdida de rectoría del Estado no deja de ser o una ironía de mal gusto o una descarnada mentira.

Si la reforma se propone quebrar las prácticas sindicales corporativas –aunque la defenestración política de su líder incómoda, Elba Esther Gordillo, y el recambio en la dirigencia indica que no necesariamente es así– es porque el modelo se volvió inviable y en la nueva configuración política es oneroso, ilegítimo e ineficaz, habida cuenta de las insurgencias sindicales en muchas partes del país.

De lo que se trata entonces es de enfrentar los nuevos riesgos de incontrolabilidad política del magisterio (¡ya no centrados únicamente en la CNTE, ella misma también con problemas de legitimidad y eficacia!), cambiando el modelo de control político. Por supuesto, conservando el anterior mientras se consolida el nuevo, y habrá que ver cómo y en qué consiste. Pero no porque se haya perdido la rectoría del Estado en la educación, sino porque la reconfiguración del SEN que la reforma propone ya no es consistente con el viejo modelo corporativo. Esto es lo que hay que investigar. Decir cómo y por qué.

Éstos son los objetos y objetivos explícitos, los que aparecen en los diagnósticos y las explicaciones de la reforma constitucional y todo el arsenal conceptual de Mexicanos Primero, la Coalición, la OCDE y demás fuerzas reformadoras; sin embargo, junto a los objetivos explícitos se encuentran otros, velados por la narrativa de la calidad educativa, menos visibles, menos protagónicos, pero

igualmente importantes en el desarrollo de nuestra hipótesis de reconfiguración del sistema, como serían los relativos a la reorganización de las escuelas, la redistribución del financiamiento público-privado, la redefinición de los principios y finalidades de la educación, la producción de nuevas subjetividades, entre tantas más, que se observarán mejor en el funcionamiento de la reforma, en sus efectos y producciones.

### LOS MEDIOS DE ACCIÓN

Los objetos gobernables son construcciones histórico-políticas que identifican los blancos de intervención, resultan de las problematizaciones y son la materialidad misma de la reforma. El más conocido, más publicitado de esta reforma es el desempeño de los maestros. Sin embargo, al momento de traducirlo jurídica y operativamente, la reforma lo sustituye por la idoneidad. Ya lo señalamos antes, el primero es un concepto pragmático, relacionado inmediatamente con la práctica docente; la segunda es una construcción política, que resulta de un objeto ideal, que tendría que ser comparado a través de aproximaciones sucesivas y cuantificadas. ¿Cómo y a través de qué instrumentos, procesos y mecanismos se establece la idoneidad? A partir de la evaluación. De hecho, pareciera que toda la reforma depende de una ecuación: calidad–evaluación–idoneidad.

La calidad no tiene una definición pedagógica consensual, por eso se sustituye con una tautología: el logro académico obtenido en las evaluaciones, o sea, en las pruebas estandarizadas de opción múltiple. Calidad y evaluación se describen a sí mismas como la cara y el envés de una moneda. Una refiere a la otra. La calidad es el logro obtenido en la evaluación; la evaluación mide la calidad. Las dos se asumen como parte de un mismo dispositivo al que le dan contenido, forma y sustancia: el dispositivo evaluador, un proceso abstracto y avasallante de todos los agentes, todas las instituciones,

todos los componentes de la educación nacional; pero más aún, un proceso heterónomo, que establece un poder entre quienes evalúan, quienes deciden qué y cómo evaluar, y los evaluados, sujetos por la evaluación misma a las disposiciones de los otros.

La evaluación es el medio y el proceso privilegiado de la reforma, pero no es el único. Hay una verdadera panoplia de medios de acción; por ejemplo, de instrumentos para identificar a quienes resisten; del uso de la violencia política, simbólica y física del Estado y de todas las organizaciones comprometidas con la reforma, como Mexicanos Primero, la Coalición, Televisa y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Pero también hay un censo de escuelas y profesores, mecanismos para la participación de padres de familia, asociaciones y poderes locales; autonomía de gestión en las escuelas. Sin olvidar los nuevos esquemas de financiamiento público y privado.

Hasta hoy, esos son los medios de acción de la reforma educativa. No necesariamente explícitos en la problematización, tampoco en la definición de objetivos y objetos, pero sí en su operación jurídico-administrativa y programática. Nos detendremos en cada uno de ellos y en su articulación táctica y estratégica.

## **Violencias**

Una de las más grandes dificultades en el análisis de la reforma es de orden conceptual. Dijimos antes, se le considera un acto y no un proceso; una disposición jurídico-administrativa y no un dispositivo pragmático-conceptual; una cuestión laboral y no un proceso complejo de múltiples determinaciones; y, también, un resultado del consenso (el Pacto por México, la Coalición Ciudadana). Tampoco es así. Es la ley, dicen muchos, producto de la soberanía popular, en un régimen democrático y representativo. Nosotros decimos: No. ¡Es la guerra!

Desde hace tiempo es la guerra, pero la reforma educativa se ha convertido en un caso paradigmático, se gobierna a partir de los saberes polemológicos. La guerra es un modelo para gobernar. No el consenso, mucho menos la deliberación o el acuerdo, sino la estratificación de los problemas, las batallas de su conformación, la identificación de los objetos, la disposición de los medios, la administración de los conflictos, el uso del tiempo, la economía de los recursos, entre tantas otras cosas.

La reforma educativa ha seguido por nota las nuevas disposiciones del arte bélico. Se desarrolla a partir de tácticas y estrategias, tiempos y ritmos, lugares y prioridades, no con el modelo de las agendas públicas, ni siquiera de las instrumentaciones, sino de los despliegues estratégicos, del buen uso de las batallas, de la utilización táctica de los recursos, de la administración de las fuerzas. De las fuerzas en plural; algunas veces la fuerza bruta, que se ejerce sobre los cuerpos, la salud, la dignidad y la vida de las personas; otras, la fuerza simbólica de las identificaciones, de las responsabilidades, de las calificaciones; o la administrativa, de las tardanzas, los reclamos, las amenazas; en muchas más las comunicativas, de los linchamientos, las descalificaciones, los reclamos.

La reforma educativa ha seguido el modelo de la guerra en su determinación conceptual y en su desarrollo estratégico; y ha dispuesto un conjunto de acciones violentas, desde su concepción hasta su definición jurídico-administrativa, la gestión de las resistencias que enfrenta y el modo en que se instrumenta y ejecuta. En este capítulo sólo mostraremos las fuerzas desatadas en su concepción y armazón; en el siguiente, las violencias que articulan, dan sentido, cronograman y operan las distintas fases, procesos y acciones de la reforma.

### *Violencia simbólica: la construcción del maestro irresponsable*

Dice el general Desportes, uno de los grandes teóricos de la guerra posmoderna: “Conducir la guerra es en primer lugar gestionar las percepciones, las del conjunto de los actores, cercanos o lejanos, directos e indirectos” (Desportes, 2007, p. 113). Y sí, es lo primero que hicieron las fuerzas de la reforma educativa.

Un punto importante: las fuerzas de la reforma (en plural, porque como se vio en los antecedentes y en la problematización, el diseño conceptual y el *timing* político) refieren una coordinación de esfuerzos de distinta naturaleza y procedencia, articulados por una narrativa y un programa de largo alcance, que iniciaría con reformas constitucionales, luego reglamentarias, legislativas, administrativas y financieras.

Pero la primera estrategia siguió los conceptos de los teóricos contemporáneos de la guerra: gestionar las percepciones, crear una narrativa, identificar responsables. Y es precisamente lo que hicieron. De muy diverso modo, junto y al margen de las campañas electorales de 2012, se fue creando un diagnóstico recurrente con la mala calidad de la educación en México, en el que intervinieron articulistas, comentaristas, empresarios, investigadores, presentadores de televisión, actores y hasta futbolistas, como los del equipo Morelia, que exhibieron una camiseta blanca con una gran tarjeta roja y una consigna: “A los malos maestros”.

El principal ejemplo de esta manipulación de la percepción es el documental *De panzazo*, dirigido por Juan Pablo Rulfo y comentado por Carlos Loret de Mola, presentador de noticias de Televisa, y financiado por Mexicanos Primero; el cual versó sobre la baja calidad de la educación en México, con un montaje tremendista y una publicidad exacerbada, para mostrar profesores cegados por el interés propio, irresponsables, mal preparados, corruptos hasta la médula, con salarios y prestaciones exorbitantes, reacios a cualquier control, sin conocimientos pedagógicos y demás taras de un gremio deshonesto, reprobado e irresponsable.

El documental fue referido hasta la saciedad en la televisión, la prensa escrita, las redes sociales y hasta en anuncios callejeros. Era, como ha sido documentado por tantos, una adaptación nacional de la famosa película *Waiting for Superman*, para denunciar exactamente lo mismo en los EUA, allá sin SNTE, pero con sindicatos magisteriales fuertemente golpeados (Guggenheim, 2010).

El documental tuvo éxito. La percepción se instaló en el imaginario colectivo: la educación en México es de mala calidad, y la responsabilidad es de los maestros. Eso es lo que dijo, con los eufemismos del caso, EPN en la iniciativa de reforma constitucional. Además, había sido una tarea compartida. Mexicanos Primero, la Coalición, Televisa y TV Azteca realizaron la avanzada cognitiva y el gobierno federal, los partidos políticos y *los expertos*, continuaron las batallas en el campo legislativo.

### ***Violencia política: la blietzkrieg legislativa***

En términos institucionales, la reforma educativa empezó con la Iniciativa de *Proyecto de decreto de reformas a los Artículos 3º, fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y adición de una fracción IX al Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, enviada por EPN a la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2012. Estaba acompañada por los dictámenes de impacto presupuestal y por un extraño texto firmado por los presidentes de los tres partidos políticos más importantes: el Pacto por México.

El trámite legislativo para aprobar la iniciativa de la reforma educativa duró muy poco. A un día de haberse enviado a la Cámara de Diputados, ésta fue remitida a la Comisión de Puntos Constitucionales (CPC), con la opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos (CEPSE). Los dictámenes correspondientes tardaron sólo dos días. Seis días después, el 19 de diciembre, se presentó al pleno y se votó en lo general y en lo particular. La iniciativa fue aprobada por 423 votos a favor, 29 en contra y 10 abstenciones.

El 20 de diciembre la iniciativa llegó a la Cámara de Senadores. Alrededor de las 9 de la mañana se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación, y de Estudios Legislativos. En la tarde del mismo día ya se tenía el dictamen. En la noche se aprobó, en lo general y en lo particular por 113 votos en pro, 11 en contra y cero abstenciones.

Dado que el Senado realizó modificaciones, el día siguiente se regresó a la Cámara de Diputados. Se consideró de urgente resolución, se le dispensaron todos los trámites y se sometió a discusión y votación de inmediato. Fue aprobada en lo general y en lo particular por 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones. Ese mismo día se envió a las Legislaturas de los Estados. Respondieron muy pronto: menos de un mes. ¡Y había recesos parlamentarios y vacaciones decembrinas!

El 6 de febrero de 2013, la Cámara de Diputados reconoció 23 votos aprobatorios de otras tantas legislaturas estatales e hizo la declaratoria del decreto de reformas y adiciones. Al día siguiente, la Cámara de Senadores hizo lo propio. El trámite culminó el 26 de febrero de 2013, cuando el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *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.*

El Congreso de la Unión y los congresos estatales operaron con eficacia y eficiencia. La reforma se realizó en muy poco tiempo. En estricto sentido, su discusión en las Cámaras de Diputados y Senadores duró poco: 10 días. Lo demás fueron vacaciones, espera y trámites burocráticos. Diez días para una reforma al Artículo 3º. Diez días: los reformadores tenían prisa.

La sanción parlamentaria de la reforma constitucional siguió el modelo de la *blietzkrieg*. Fue una operación arrolladora. Ni en el Congreso ni en las calles los adversarios tuvieron tiempo de reaccionar. Sólo algunos, que lograron mostrar el atropello de los

reglamentos y prácticas parlamentarias, sobre todo en la elaboración de los dictámenes, en la discusión en el pleno, en las tácticas de control discursivo y de votación.

¿Cómo se logra tanta eficacia legislativa, tanta legitimidad compartida, tanta eficiencia en el uso del recurso tiempo? Por un acuerdo externo, el Pacto por México; por el atropellamiento compartido de las prácticas parlamentarias; por la exigua discusión y poca calidad de los dictámenes; y por la repartición de responsabilidades discursivas y decisivas.

Lo primero fue la tolerancia de los ilegalismos en las prácticas legislativas. Los presidentes perredistas de las comisiones de Puntos Constitucionales y Educación Pública y Servicios Educativos, de la Cámara de Diputados, produjeron dictámenes en 24 horas, sin discusión alguna, con reuniones amañadas, con problemas de argumentación, de técnica parlamentaria y de lógica jurídica y, al momento del debate en pleno, sirvieron de dique a los reclamos de sus compañeros de partido.

El mismo procedimiento se utilizó en la Cámara de Senadores y en todos los congresos estatales: sesiones extraordinarias, aprobación fulminante, sin debate, sin consideración a los reglamentos legislativos, convocatorias apresuradas, desaseos administrativos, cerrazón auditiva, control de protestas; la exhibición descarnada de un mecanismo de dominación: el Pacto por México.

### *Violencia física: represiones*

El 8 de mayo de 2013, después de una larga reunión con los responsables del área política del gobierno federal, los maestros de la sección XXII de Oaxaca determinaron acampar en el Zócalo como parte de su lucha por la abrogación de la reforma educativa. Eran los momentos en que se elaboraban las iniciativas de leyes reglamentarias del servicio profesional docente y del INEE; los tiempos también de la reforma energética; y la visita de Barack Obama.

Abrogar la reforma, solicitaban; no derogar algunos aspectos, para iniciar un gran diálogo nacional que transformara la educación.

Ahí duraron cuatro meses y cinco días. Pasaron las leyes reglamentarias de principios de septiembre, cuando arreciaron las protestas en todo el país, y el plantón de los maestros de Oaxaca continuaba. Pero las protestas se extendían. Los enlaces con las resistencias a la reforma energética no prosperaban, sólo de manera simbólica, como en el acto del 8 de septiembre de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El 11 de septiembre, una manifestación a la casa presidencial, Los Pinos, fue detenida y reprimida en el cruce del Chivatito, con decenas de heridos. Dos días más tarde, viernes 13 de septiembre, el Comisionado Nacional de Seguridad Pública, Manuel Mondragón y Kalb, anunció que el diálogo con la CNTE se había agotado y anunció el desalojo del plantón a las 16 horas: “tengo la responsabilidad de que la plancha del Zócalo quede libre haciendo lo que tenga que hacer” (SIPSE, 2013).

Y así lo hizo. A sangre y fuego. Los maestros se retiraron, en su gran mayoría, y el cuerpo de granaderos de la policía federal, así como un contingente de inteligencia militar vestidos de civil, arrollaron todo a su paso. No hubo resistencia, salvo las de grupos aislados, rápidamente sometidos.

Ésta podría pasar como una más de las acciones violentas contra los que se manifiestan. En muchos sentidos lo es, como tantas otras en Guerrero, en Michoacán, en Puebla, Veracruz y tantos estados; sin embargo, tiene otra cualidad: marcar un límite a la expansión de las protestas y al enlace de las resistencias, dado que se estaban realizando paros y manifestaciones en 40 ciudades de al menos 25 estados, y empezaban a coincidir las luchas contra las reforma educativa y energética.

Ese día, la reforma dejó de ser un asunto educativo y político y empezó considerarse como policiaco y militar. Y así sería desde entonces, sólo que no únicamente en lo referido a las expresiones de descontento, sino más aún, en su implementación; como se verá en el capítulo siguiente.

## Información centralizada

Durante la administración de FSCJCH (2006-2012), la SEP propuso conformar un Sistema Nacional de Registro de Alumnos, Maestros y Escuelas (RNAME). Los argumentos fueron que tras firmar en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), las entidades federativas se hicieron cargo de sus propios procesos administrativos, por tanto, se carecía de un sistema de registros que apoyara a las autoridades educativas, federales y estatales en los procesos de planeación y toma de decisiones.

Tampoco se contaba con una plataforma tecnológica para conformar el RNAME; únicamente había información obtenida mediante el Formato 911, instrumento que capta datos estadísticos de cada una de las escuelas, sin identificación de alumnos y maestros.

Si bien la estadística educativa podría ser suficiente para dar seguimiento a las políticas de cobertura, no lo era para aquéllas cuyo objetivo es la calidad. Éstas exigen, según la SEP, contar con un seguimiento individual de los alumnos, maestros y escuelas. Por tales motivos, el gobierno calderonista incorporó en el programa sectorial la conformación de un Sistema Nacional de Información,

En el 2010, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se estableció como una obligación de la SEP integrar y publicar un Padrón de Maestros pagado con fondos federales. La SEP se enfrentó al problema de no disponer de las condiciones tecnológicas necesarias para integrar la información de los movimientos de nóminas (mil millones de registros en un año) al resto de la información contemplada en el RNAME. Entonces se hicieron reformas y adiciones a la Ley General de Educación, mismas que se publicaron el 28 de enero de 2011 en el DOF. En ese mismo año concluyó el diseño conceptual del modelo tecnológico para la operación del RNAME, además de licitarse los servicios de integración y el procesamiento de datos.

El RNAME recopiló información sobre las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados, las instituciones

de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y de las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía:

De hecho, a partir del 2012, aunque con algunas fallas, la página electrónica del Registro ya estaba disponible. Incluso, algunos medios y organizaciones civiles comenzaron a explorar y cruzar información sobre plazas, personas y salarios. Sin embargo, precisamente al final del 2012, con el anuncio del Pacto por México de realizar un Censo para establecer un Sistema de Información y Gestión Educativa, el flujo de información se detuvo (Canales, 2013).

Ante este panorama en el que la información para alimentar la toma de decisiones parece haber transitado de la ausencia al exceso de fuentes de datos diversas pero dispersas, la pregunta obligada era: si ya existía el RNAME, ¿por qué anunciar la realización de un censo nacional de escuelas? Más aún ¿por qué incorporarlo en la Reforma Constitucional y en la Ley General de Educación?

### *El Censo*

El Artículo 5° transitorio del decreto que reforma al Artículo 3° y 73 establece la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa:

Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) realizaría un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permitiría a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, así como una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas (Enrique Peña Nieto, 2013).

Como advierte Canales, la redacción es muy similar a la planteada por el RNAME (Canales, 2013). El 18 de enero de 2013, cuando la reforma constitucional aún se encontraba en proceso de aprobación por los congresos estatales, la SEP anunció mediante un boletín

de prensa la realización del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), conjuntamente con el Inegi, el cual permitiría proponer acciones para la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa:

El Censo tiene como objetivo captar las características específicas de escuelas, maestros y alumnos de instituciones públicas y privadas de educación básica... conocer la infraestructura instalada, servicios, equipamiento y las condiciones de los inmuebles donde se imparte la educación básica y especial e identificar por escuela el uso de los espacios disponibles... identificar datos de ubicación geográfica de los centros escolares, domicilio y tipo del inmueble, situación de propiedad del mismo, las escuelas que operan en él, sus características constructivas (paredes, techos y pisos)... conocer el número y tipo de aulas, talleres, laboratorios, bibliotecas, aulas de medios, auditorios, oficinas administrativas y académicas, espacios recreativos y deportivos, sanitarios, entre otros... registrar en los diferentes Centros de Trabajo a cada uno de las y los docentes e identificar las características de sus plazas, su escolaridad, las funciones que realizan, la capacitación recibida y los programas en que participan, así como registrar en las escuelas a todas las alumnas y alumnos según grado y nivel educativo, y sus características sociodemográficas... identificar los programas y proyectos, los recursos humanos, total de docentes, administrativos, directivos, personal de apoyo técnico pedagógico, la oferta educativa, la matrícula escolar y los grupos. Respecto de los docentes, se busca conocer además de sus datos de identificación, los años de servicio, las plazas que ocupa, característica de cada una de ellas plazas, y los grupos que tiene a cargo (grado, grupo y materia). Asimismo su preparación, formación, programas de capacitación en que participa, reconocimientos, entre otros datos.

En el caso de los alumnos se contará con información para conocer habla lengua indígena, español o extranjera, datos escolares (grado y grupo), condiciones especiales observables, programas y becas en los que participa. En complemento al Censo, se levantará una Encuesta de Opinión, la cual se aplicará a todos los supervisores de zona, directores y a una muestra de maestros seleccionada por métodos probabilísticos; de esta manera el total de cuestionarios será de aproximadamente 467 mil 548.

Con toda esta información se propondrá la elaboración de programas para infraestructura escolar, hábitos de alimentación y nutrición en alumnos y maestros, condiciones de salud de alumnos y maestros, accidentes, agresiones y violencia a los alumnos, planes y programas educativos en las escuelas, entre otros (SEP, 2013).

En septiembre del mismo año comenzó el levantamiento de información, las unidades de estudio fueron los inmuebles educativos y de apoyo a la educación especial, los centros de trabajo (escuelas) de educación básica y especial, el personal que labora en escuelas así como los alumnos de educación básica y especial.

**Cuadro 2 Unidades de estudio del CEMABE**

Sobre los inmuebles	Información del centro de trabajo	Información sobre el personal por centro de trabajo	Información de alumnos por escuela
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos de identificación geográfica</li> <li>• Domicilio del inmueble</li> <li>• Tipo de inmueble</li> <li>• Centros de trabajo (CT) que operan en el inmueble educativo, incluidos los que no son de educación básica</li> <li>• Características del inmueble (paredes, techos, pisos, barda o cerco perimetral)</li> <li>• Servicios de agua y electricidad</li> <li>• Infraestructura sanitaria e higiene</li> <li>• Condiciones de la infraestructura sanitaria</li> <li>• Instalaciones para personas con discapacidad (rampas y adaptaciones sanitarias)</li> <li>• Número y condiciones de los espacios del inmueble educativo (aulas, talleres, laboratorios, oficinas, biblioteca, etc.)</li> <li>• Protección civil: (extintores, señalización, rutas de evacuación, etc.)</li> <li>• Uso del inmueble como albergue en caso de desastre</li> <li>• Mantenimiento y obras de rehabilitación del inmueble</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clave, nombre, nivel, servicio o modalidad y turno</li> <li>• Sostenimiento de la escuela</li> <li>• Sostenimiento del personal</li> <li>• Capacidad instalada y matrícula</li> <li>• Condición de uso de los espacios disponibles en el inmueble</li> <li>• Equipamiento básico para alumnos y docentes en aulas, talleres y laboratorios</li> <li>• Mobiliario adaptado para alumnos con discapacidad</li> <li>• Participación en programas</li> <li>• Existencia de equipamiento y comunicaciones</li> <li>• Características del equipamiento</li> <li>• Asociación de padres de familia y Consejos de participación social</li> <li>• Datos de contacto del CT y del informante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre</li> <li>• Sexo</li> <li>• CURP</li> <li>• RFC</li> <li>• Fecha de nacimiento</li> <li>• Entidad o país de nacimiento</li> <li>• Entidad y municipio de residencia</li> <li>• Número de plazas</li> <li>• Clave de la(s) plaza(s)</li> <li>• Sostenimiento de la plaza</li> <li>• Función que desempeña</li> <li>• Grupos que tiene a cargo (grado, grupo y materia)</li> <li>• Horas de clase a la semana</li> <li>• Tipo de relación laboral</li> <li>• Carrera magisterial</li> <li>• Antigüedad en el sistema educativo</li> <li>• Escolaridad</li> <li>• Situación de los estudios profesionales</li> <li>• Lengua indígena, tipo de lengua y materiales al impartir clase</li> <li>• Uso de Lengua de Señas Mexicana</li> <li>• Capacitación recibida y la que requiere</li> <li>• Programas en los que participa</li> <li>• Datos de contacto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre</li> <li>• Sexo</li> <li>• CURP</li> <li>• Fecha de nacimiento</li> <li>• Entidad de nacimiento</li> <li>• Entidad y municipio de residencia</li> <li>• Grado y grupo</li> <li>• Condición de habla lengua indígena y español, y tipo de lengua</li> <li>• Medio y tiempo de traslado a la escuela</li> <li>• Becas o apoyos</li> <li>• Acceso a Internet</li> <li>• Servicios de educación especial para alumnos con discapacidad o aptitudes sobresalientes</li> <li>• Deficiencias físicas o mentales y uso de aparatos especiales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi, Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. Síntesis metodológica y conceptual. México, INEGI 2014.

## *El SIGED*

La creación de un sistema de información educativa está contemplada en los Artículos 3º y 73, fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; también en las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Por su parte, el Artículo 10 de la LGE lo contempla como uno de los componentes del sistema educativo nacional y es la SEP la responsable de crearlo, regularlo, coordinarlo, operarlo y mantenerlo actualizado.

Esta misma ley establece que dicho sistema estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del Sistema Educativo Nacional. Este sistema deberá permitir a la Secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas (LGE, Cap. II, art. 12, fracción X).

En diciembre de 2014 la SEP anunció la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), un repositorio de información del Sistema Educativo Nacional que articula los elementos y mecanismos necesarios para su operación, desarrollo, fortalecimiento y mejora continua. Incluye la información estadística, censal y registral de alumnos, maestros y escuelas (SEP, 2014).

Al ser el SIGED parte integrante del Sistema Educativo Nacional, su concepción va más allá de un sistema de software informático; constituye un elemento clave para la gestión del sistema educativo y la propia política, pero sobre todo, es un medio vital para hacer efectivas las múltiples atribuciones que el nuevo marco jurídico ha depositado en la autoridad central; en consecuencia, conseguir los objetivos estratégicos de la reforma educativa depende en buena medida, de la operación de dicho sistema en todo el país.

La principal diferencia entre el SIGED y el RNAME, creado en el gobierno de Calderón, es estratégica. No se trata solamente de un portal de internet que provee acceso abierto a datos sobre los principales componentes del sistema educativo. Como su nombre lo indica, es un sistema integral que genera información sobre el sistema educativo, pero al mismo tiempo (y ésta es la principal diferencia con iniciativas anteriores) pretende articular procesos, elementos y mecanismos varios, necesarios para tomar decisiones concretas que repercuten a corto plazo en su operación cotidiana.

Este sistema concentra la información del censo de maestros y escuelas realizado en el 2013; también incorpora la que de por sí generaba el sistema, procedente de otras fuentes. Pero, y esto es lo más interesante, ha logrado asociar tres tipos de procesos: centrales, estatales y escolares. Entre los primeros se encuentra el pago de la Nómina Educativa y el Servicio Profesional Docente; entre los segundos los programas y proyectos, las inscripciones y reinscripciones, y las estadísticas e indicadores educativos. En el tercero están el consejo escolar, los materiales educativos y el plan de desarrollo escolar, entre otros.

El SIGED responde a una concepción dual: como modelo de gestión constituye una estructura operacional para administrar el Sistema Educativo Nacional; como modelo de información es una herramienta que contiene los datos necesarios para operar y articular procesos centrales, estatales y escolares (SEP, 2014).

No cabe duda, información es poder; luego de varios intentos previos, la SEP parece haber conseguido el sueño de todo administrador: controlar los diversos flujos de información del sistema educativo.

### **Autonomía escolar y participación de padres de familia**

En el debate sobre la reforma educativa, un asunto que ha pasado prácticamente desapercibido es el de la autonomía de gestión de las

escuelas. El tema es relevante en virtud de sus afectaciones y efectos en los alumnos, padres de familia, docentes y directores escolares.

Curiosamente, el tema de la gestión escolar ha estado presente en la agenda de la política educativa oficial desde hace más de 30 años, no obstante, acompañado del sustantivo *autonomía*, fue presentado como novedoso en el “Pacto por México”. De forma casi textual, un compromiso político se incorporó poco después en la fracción III del Artículo 3º de la Constitución.

El Artículo 22 de la Ley General de Educación (LGE) señala que “se fortalecerá la capacidad de gestión de las autoridades escolares y los padres de familia”. Esta idea se complementa en el Artículo 28 bis: “Las autoridades federal, locales y municipales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas”. Dichos programas tendrán por objetivos usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar, desarrollar una planeación anual de actividades con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, así como administrar en forma transparente y eficiente, los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos.

Inmediatamente después de aprobados los cambios a la LGE, y pese a que en 25 estados de la República los maestros mantenían protestas contra la Reforma Constitucional y sus leyes complementarias, la Secretaría de Educación Pública distribuyó en las escuelas una “Guía Básica de Autonomía y Gestión Escolar” para el ciclo 2013-2014, en la que se incluían una serie de obligaciones a las que estarían sujetos los padres de familia; tales como la limpieza, rehabilitación de la infraestructura del plantel, pintura, jardinería, pisos, ventanas, puertas, baños, salones de clases, mobiliario y otros daños que los directivos reporten ante las organizaciones de padres.

Según esta guía, los padres tendrían que asumir los gastos y el mantenimiento de las áreas verdes, mejoramiento de los patios y demás. Las reparaciones que requieran de mano de obra deberían ser

atendidas por los siguientes sectores en este orden: maestros, padres de familia y alumnos. La guía instaba a los padres a organizarse para recolectar fondos económicos ya sea a través de cuotas mensuales, subastas, kermeses, rifas, o cualquier otra acción que propusieran para financiar las necesidades de las escuelas a donde sus hijos estudian.

La Guía se entregó a los directores de los planteles educativos, con la instrucción de que a la brevedad se hiciera llegar a las mesas directivas. Las reacciones no se hicieron esperar, a las movilizaciones magisteriales se sumaron padres de familia (Avilés, 2013). La SEP dio marcha atrás, retiró la guía, pero la ley ya había sido aprobada, la autonomía de gestión de las escuelas se había convertido en norma jurídica de observancia obligatoria y por ende, en un asunto estratégico de política educativa.

### *Nueva estructura y funcionamiento escolar*

En diciembre de 2013, al cumplirse un año del gobierno de EPN, se publicó en el DOF el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018. En este documento se desglosan con detalle, diversas estrategias y líneas de acción para intervenir en la escuela y dar así cumplimiento a lo establecido en la ley.

En el diagnóstico se plantean problemas como la invasión de atribuciones estatales por parte de la autoridad federal, una planeación centrada en los requerimientos de la estructura administrativa y alejada de las necesidades de la escuela. En consecuencia, esta última ha padecido de una congestión de iniciativas y demandas que no puede resolver sola.

Se mencionan otros problemas, sin precisar cuáles, como la falta de apoyos y mecanismos que faciliten la labor de la comunidad escolar; también la ausencia de un marco normativo flexible, actualizado y que promueva la corresponsabilidad.

No hay datos duros ni se aportan elementos que demuestren la existencia de estos problemas, pero eso no obsta para exponer una

andanada de afirmaciones relativas al modelo de gestión que ha privado en el sistema educativo.

Un primer aspecto que el PSE plantea es crear las condiciones para que las escuelas estén en el centro del quehacer del sistema educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines. En la educación básica, la prestación de los servicios educativos es atribución de los gobiernos estatales. La SEP, a través de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), es la instancia rectora:

El **modelo de gestión institucional** que ha prevalecido en la relación con las entidades federativas **se ha caracterizado por una instancia de decisión central y por ejecutores estatales**. Ese modelo de gestión está alejado del espíritu federalista, pues **el gobierno federal ha invadido ámbitos propios de las autoridades locales**. La **planeación** ha estado **centrada en los requerimientos de la estructura administrativa y alejada de las necesidades de la escuela**. La escuela ha sido la principal receptora de los efectos perniciosos de esta relación. Por un lado, ha padecido una congestión de iniciativas y demandas que por sí sola no puede resolver. Por otro, **la comunidad escolar está desprovista de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que le faciliten su labor educativa**.

La ausencia de un marco normativo flexible, actualizado y promotor de la corresponsabilidad por los resultados educativos es una fuerte limitante para el desarrollo de las escuelas. **Es indispensable** que las autoridades educativas, del ámbito federal y estatal, se organicen para que su actuación gire en torno a las necesidades de la escuela, y no al revés. Ubicar a la escuela al centro significa darle los apoyos que requiere para modificar el conjunto de prácticas y relaciones de los actores escolares, y fortalecer sus capacidades de gestión, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes.

**La escuela pública debe poder desempeñarse** como promotora de cambio y de transformación social, lo cual forma parte de su misión de cara a las **nuevas demandas** de la sociedad. Por ello se impulsará una nueva relación con las autoridades educativas estatales, donde la SEP asuma un papel normativo, construyendo en diálogo permanente con las entidades federativas las condiciones para el buen funcionamiento de sus escuelas, garantizando el carácter nacional de la educación y, a la vez, promoviendo la eficacia del sistema a fin de

que **la escuela y los aprendizajes sean la prioridad de la estructura educativa** (SEP, 2013).<sup>9</sup>

Sobre las carencias de infraestructura escolar se señala que:

A las carencias tradicionales se suma la falta de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Un problema especialmente serio es la falta de luz, agua potable y de instalaciones hidrosanitarias funcionales para mujeres y hombres. Estas carencias crean condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos y el trabajo de los maestros (SEP, 2013).

El diagnóstico concluye exponiendo diversas afirmaciones en torno a las relaciones de la escuela con su entorno, aunque en realidad éstas se circunscriben a los padres de familia:

Un aspecto adicional que influye fuertemente en la educación es la relación de la escuela con su entorno. La comunicación con los padres de familia es fuente de entendimiento y colaboración mutua en la tarea educativa. Debe evitarse que esa participación consista en el pago de cuotas obligatorias que hoy, por mandato legal, están prohibidas en las escuelas públicas. La colaboración de las familias y las escuelas debe servir al propósito de construir una convivencia pacífica basada en el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género. También será preciso reforzar los vínculos de las escuelas con las autoridades en materia de salud y con las que brindan asistencia prioritaria a estudiantes con problemas personales y familiares serios (SEP, 2013, p. 5).

Luego de plantear este conjunto de problemas, sin analizar condiciones y causas, como si hubiesen surgido de la nada, en el capítulo tres se exponen los objetivos, estrategias y líneas de acción del actual gobierno en materia educativa. El primero, obviamente está referido a la calidad: “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”; para lograrlo se formulan diversas estrategias, cuatro de ellas relacionadas directamente con la escuela.

---

<sup>9</sup> Negritas nuestras.

**Cuadro 3. Estrategias y líneas de acción del PSE 2013-2016 para intervenir en las escuelas**

Estrategias	Líneas de acción
<p>1.1. Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines</p>	<p>1.1.1. Trabajar con los estados para asegurar que las escuelas queden ubicadas en el centro del Sistema Educativo.</p> <p>1.1.2. Apoyar a los estados con instrumentos normativos y técnicos, así como con la formación de personal, para asegurar la normalidad escolar mínima.</p> <p>1.1.3. Hacer del buen uso del tiempo escolar una prioridad para todos quienes participan en el quehacer educativo.</p> <p>1.1.4. Apoyar el desarrollo de capacidades técnicas en los estados para emprender iniciativas que fortalezcan a sus escuelas.</p> <p>1.1.5. Asegurar que los programas educativos federales respeten el ámbito de responsabilidad de los estados, para apoyar el buen desempeño escolar.</p> <p>1.1.6. Colaborar en la capacitación de los responsables estatales de los niveles educativos para que fortalezcan la posición de la escuela al centro del sistema.</p> <p>1.1.7. Eliminar los requerimientos administrativos que distraen innecesariamente a las autoridades educativas y a las escuelas de sus funciones sustantivas.</p> <p>1.1.8. Introducir nuevos mecanismos de asignación de recursos para que las escuelas cuenten con un presupuesto y puedan tomar sus decisiones.</p> <p>1.1.9. Coordinar estrategias con dependencias y entidades federales que se relacionan con la educación para que su actuación apoye a las escuelas y respete su ámbito.</p> <p>1.1.10. Impulsar en las escuelas de tiempo completo un nuevo modelo educativo de la escuela pública mexicana.</p>
<p>1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes</p>	<p>1.2.1. Estimular la generación de altas expectativas de logro y el compromiso de cada docente con el aprendizaje de sus alumnos.</p> <p>1.2.2. Concentrar el quehacer de la escuela en la enseñanza y el aprendizaje, con la atención centrada en los logros.</p> <p>1.2.3. Fortalecer el liderazgo de directores y supervisores, así como el compromiso del equipo docente, en su ámbito de competencia, para asegurar la normalidad escolar mínima.</p> <p>1.2.4. Desarrollar estándares de gestión escolar que sirvan de referente para la actuación, evaluación y mejora continua de las escuelas.</p> <p>1.2.5. Impulsar ajustes al marco normativo para establecer con claridad derechos y deberes que faciliten un ambiente escolar de trabajo, disciplina, responsabilidad, cooperación y concordia.</p> <p>1.2.6. Normar e impulsar la operación adecuada de los consejos técnicos escolares, para la buena planeación, seguimiento de los procesos educativos y fomento del trabajo colaborativo.</p> <p>1.2.7. Constituir el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, para acompañar y asesorar a cada plantel educativo de acuerdo con sus necesidades específicas.</p> <p>1.2.8. Establecer, junto con las autoridades estatales, normas que permitan a las escuelas la administración simplificada de los presupuestos que se les asignen.</p> <p>1.2.9. Impulsar a los consejos escolares de participación social como un elemento clave para el buen funcionamiento de la escuela.</p> <p>1.2.10. Establecer distintos modelos de intervención en las escuelas, en función de las capacidades de gestión que éstas tengan desarrolladas.</p>

<p>1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes</p>	<p>1.5.1. Elaborar y mantener actualizado, conjuntamente con los estados, un inventario de la infraestructura y del equipamiento de cada escuela.</p> <p>1.5.2. Coordinar programas y otorgar apoyos a los estados para que las escuelas cuenten con los espacios físicos y el equipamiento básico requeridos.</p> <p>1.5.3. Priorizar apoyos para que las escuelas cuenten con agua potable e instalaciones hidrosanitarias funcionales para mujeres y hombres.</p> <p>1.5.4. Asegurar que las escuelas cuenten con instalaciones eléctricas apropiadas.</p> <p>1.5.5. Establecer una política nacional para dotar a alumnos y escuelas con el equipo electrónico apropiado para la enseñanza y la administración escolar.</p> <p>1.5.6. Dotar a todos los alumnos de escuelas públicas de una computadora o dispositivo portátil en quinto o sexto de primaria.</p> <p>1.5.7. Prever mecanismos para el adecuado mantenimiento del equipo electrónico y soporte técnico para su buen funcionamiento.</p> <p>1.5.8. Colaborar con otras dependencias federales en los programas necesarios para que las escuelas tengan acceso a Internet de banda ancha.</p> <p>1.5.9. Estimular la construcción o acondicionamiento de espacios para reuniones de docentes y del consejo técnico escolar.</p> <p>1.5.10. Impulsar nuevos modelos de mantenimiento basados en presupuestos asignados directamente a las escuelas.</p>
<p>1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral</p>	<p>1.7.1. Promover la comunicación de las escuelas con madres y padres de familia para la colaboración mutua en la tarea educativa.</p> <p>1.7.2. Fortalecer los mecanismos para evitar que las familias paguen cuotas obligatorias en las escuelas públicas.</p> <p>1.7.3. Impulsar la coordinación de escuelas y familias para construir una convivencia respetuosa de los derechos humanos y la perspectiva de género.</p> <p>1.7.4. Promover, junto con las familias, ambientes libres de violencia que favorezcan una educación integral de niñas, niños y jóvenes.</p> <p>1.7.5. Asegurar que el currículo esté pensado y redactado para ser comprendido en sus rasgos básicos por las familias.</p> <p>1.7.6. Alentar la producción de materiales que faciliten la comprensión de la tarea escolar por parte de madres y padres de familia.</p> <p>1.7.7. Promover mecanismos de información y rendición de cuentas a la comunidad por parte de las escuelas.</p> <p>1.7.8. Coordinar acciones con el sector salud para las campañas de vacunación, de prevención del embarazo en edad temprana e infecciones de transmisión sexual.</p> <p>1.7.9. Impulsar la participación de las autoridades educativas estatales y de las escuelas en las campañas para una alimentación sana y contra la obesidad.</p> <p>1.7.10. Promover mecanismos de colaboración de las áreas de atención a la familia, estatales y municipales, con la escuela.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2013) Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, Gobierno Federal.

Estos planteamientos se formularon después desde una perspectiva operativa, en lo que la SEP llamó *Un nuevo enfoque de trabajo para la educación básica* (Subsecretaría de Educación Básica, 2013). Con base en dicho enfoque, propuso un “Sistema básico de mejora

educativa”, el cual contempla determinadas prioridades, condiciones y proyectos, que en cada ciclo escolar se han ajustado o ampliado.

**Cuadro 4. Sistema Básico de Mejora Escolar**

Componentes	Ciclo 2013-2014	Ciclo 2014-2015	2015-2016
Prioridades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejora del aprendizaje (lectura, escritura, matemáticas)</li> <li>2. Alto a la deserción</li> <li>3. Normalidad mínima</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejora del aprendizaje (lectura, escritura, matemáticas)</li> <li>2. Alto a la deserción</li> <li>3. Normalidad mínima</li> <li>4. Convivencia escolar</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejora del aprendizaje. Lectura, escritura, matemáticas</li> <li>2. Alto al abandono escolar</li> <li>3. Normalidad mínima escolar</li> <li>4. Convivencia Escolar</li> </ol>
Condiciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejos técnicos escolares y de zona</li> <li>2. Fortalecimiento de la Supervisión</li> <li>3. Descarga administrativa</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejos técnicos escolares y de zona</li> <li>2. Fortalecimiento de la supervisión</li> <li>3. Descarga administrativa</li> <li>4. Consejos Escolares de Participación social</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejos técnicos escolares y de zona</li> <li>2. Fortalecimiento de la supervisión escolar</li> <li>3. Descarga administrativa</li> <li>4. Consejos escolares de participación social</li> <li>5. Apoyo financiero</li> <li>6. Mejora de la infraestructura</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en SEB (2013) Un nuevo enfoque de trabajo para la educación básica; SEB (2014) Orientaciones para establecer la Ruta de Mejora Escolar y AFSEDF (2015) Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en el Distrito Federal.

Con miras a concretar la autonomía de gestión y avanzar en la instrumentación de las estrategias y líneas de acción contempladas en el Programa Sectorial y el Sistema Básico de Mejora Escolar, en marzo de 2014 la SEP dio otro paso adelante al publicar en el DOF los acuerdos 716 (Lineamientos para la Constitución, Organización y Funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación) y 717 (Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar). En ambos documentos se enlistan temas prioritarios a los que deben responder tanto los planes de mejora de las escuelas como los que propongan los Consejos Escolares de Participación Social.

**Cuadro 5. Temas prioritarios, Acuerdos 716 y 717**

<b>Temas prioritarios a tratar por el Consejo Escolar de Participación social (SEP, 2013a, Artículo 39)</b>	<b>Agenda de prioridades para elaborar programas de gestión (SEP, 2013b)</b>
I. Fomento de actividades relacionadas con la lectura y aprovechamiento de la infraestructura con que para ello se cuenta. II. Mejoramiento de la infraestructura educativa. III. Protección civil y seguridad en las escuelas. IV. Impulso a la activación física. V. Actividades recreativas, artísticas o culturales. VI. Desaliento de las prácticas que generen violencia. VII. Establecimientos de consumo escolar. VIII. Cuidado al medioambiente y limpieza del entorno escolar. IX. Alimentación saludable. X. Integración educativa. XI. Nuevas tecnologías. XII. Otras materias que el Consejo Escolar juzgue pertinentes.	a) Mejora de las competencias de lectura, escritura y matemáticas para que todos los niños adquieran oportunamente las herramientas básicas que les permitan aprender a aprender. b) Normalidad Mínima de Operación Escolar. c) Disminución del rezago y abandono escolar. d) Acceso, permanencia y egreso en la educación básica. e) Desarrollo de una buena convivencia escolar. f) Fortalecimiento de la participación social. g) Fortalecimiento de la supervisión escolar. h) Fortalecimiento de los consejos Técnicos Escolares y de Zona. i) Descarga administrativa. j) Fortalecimiento de la evaluación.

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo 716 “Lineamientos para la Constitución, Organización y Funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación” y Acuerdo 717 “Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar”.

Al alentar de manera enfática a los padres y otras entidades civiles y empresariales a “corresponsabilizarse” de la educación, bajo el argumento de que “la educación es tarea de todos”, el Estado parece desligarse de la responsabilidad directa de proveer lo necesario a las escuelas, sin que eso signifique renunciar a sus atribuciones normativas ni a un claro interés en regular su organización y funcionamiento interno.

Prescindiendo de un diagnóstico riguroso que le dé sustento, la SEP ha puesto en marcha una estrategia de articulación de leyes, normas, orientaciones y acciones, cuyo destinatario final son las escuelas públicas. En este proceso, el concepto de normalidad mínima ha funcionado como hilo conductor y articulador de todas las acciones dirigidas a correa de transmisión. Pero, ¿qué entiende la SEP por normalidad mínima?

La SEP define como normalidad mínima al conjunto de condiciones básicas indispensables de primer orden que deben cumplirse

en cada escuela pública de educación básica para el buen desempeño de la tarea docente y el logro de aprendizajes de sus alumnos(as), que una vez garantizadas permitirán el desarrollo de acciones de segundo orden que enriquezcan el proceso educativo. Los ocho rasgos que la caracterizan son:

Todas las escuelas públicas de educación básica brindan el servicio educativo los días establecidos en el calendario escolar. Todos los grupos disponen de maestros(as) la totalidad de los días del ciclo escolar. Todos los maestros(as) inician puntualmente sus actividades. Todos los alumnos(as) asisten puntualmente a todas las clases. Todos los materiales para el estudio están a disposición de cada uno de los alumnos(as) y se usan sistemáticamente. Todo el tiempo escolar se ocupa fundamentalmente en actividades de aprendizaje. Las actividades que propone el docente logran que todos los alumnos(as) participen en el trabajo de la clase. Todo el alumnado consolida, acorde a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y el razonamiento lógico matemático de acuerdo con su grado educativo (SEP, 2014).

Esta especie de decálogo, con un marcado énfasis en el uso del tiempo y los recursos de aprendizaje, recoge claramente las prioridades del Sistema Básico de Mejora Escolar. Veamos ahora otros elementos programáticos e instrumentales que complementan la estrategia e transformación escolar.

### *La ruta de mejora*

La SEP generalizó en todas las escuelas el uso de la herramienta de planeación conocida como “Ruta de mejora” a partir del ciclo escolar 2013-2014. Definida como:

Un sistema de gestión para ordenar y sistematizar procesos de mejora, constituye un recurso al que el Consejo Técnico Escolar regresa continuamente para que no pierda su función como herramienta de apoyo en la organización, la

dirección y el control de las acciones que el colectivo escolar ha decidido llevar a cabo en favor de su escuela (Subsecretaría de Educación Básica, 2013, p. 10).

A diferencia de los Planes Anuales de Trabajo (PAT) o los Planes Estratégicos de Transformación Escolar (PETE) requeridos anteriormente por el Programa Escuelas de Calidad (PEC), la “Ruta de mejora” incorpora metas verificables respecto a las siguientes prioridades: la normalidad mínima de operación escolar, aprendizajes relevantes en lectura, escritura y matemáticas, conclusión oportuna de la educación básica de todos los alumnos y convivencia sana y pacífica en las escuelas. Para asegurar que las escuelas no se desvíen de este camino, cada mes la Subsecretaría de Educación Básica les envía una guía a desarrollar en la reunión del Consejo Técnico Escolar.

### *Escuela al Centro*

A fines de enero de 2016, durante la sesión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, el secretario de Educación dio a conocer el Plan Escuela al Centro, que consta de seis puntos.

- 1. Nueva organización de la plantilla escolar.** Se establecerán nuevas formas de organización, a fin de reducir las solicitudes de información y carga burocrática en las escuelas. Se creará la figura de Subdirector Administrativo, encargado de realizar diversas gestiones que surjan en las escuelas. En adelante, los únicos autorizados para solicitar información a las escuelas serán la SEP y las autoridades estatales. Adicionalmente, conforme exista disponibilidad financiera, se asignarán a todas las escuelas, maestros del taller de lectura y escritura, inglés, tecnologías de la información, educación física, artística y educación especial.
- 2. Mayores recursos a las escuelas.** Contarán con un presupuesto propio; maestros, directores y padres de familia decidirán en qué gastarlo. Se otorgarán en promedio, 90 mil pesos a

aproximadamente 75 mil escuelas. Las escuelas “recibirán una transferencia electrónica; de esta manera, podrán resolver su gestión cotidiana y no tengan que estar dependiendo de los padres de familia o largas cadenas burocráticas” (Juárez Pineda, E., 2015). Finalmente, dijo que pondrán en línea la página “Escuela al Centro”, donde docentes, directores y supervisores podrán consultar e intercambiar recursos pedagógicos.

3. **Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares.** Se busca destinar periodos más largos previo al inicio de cursos para que las escuelas puedan planear el ciclo escolar de mejor forma. Además, se darán seguimiento a los acuerdos con las reuniones de los Consejos de Participación social. Adicionalmente, como parte de los planes de autonomía de gestión, Nuño anunció que estas reuniones obligatorias que se tienen los últimos viernes de cada mes, se suspenden, a fin de que cada escuela decida el día y la hora que se lleven a cabo. Esto se aplicará a escuelas públicas y privadas.
4. **Participación social efectiva.** Los Consejos Escolares tendrán una mayor participación e incidencia en la vida escolar; se incluirá la participación de organizaciones de la sociedad civil, ONG, organizaciones productivas y empresariales.
5. **Mejor uso del tiempo de la jornada escolar.** Se propone adoptar un calendario escolar flexible, se elimina la obligatoriedad de los 200 días de escuela. Sin embargo, las escuelas deberán cumplir con un mínimo de horas clase al año: 800 para las primarias, 1200 para las escuelas de horario ampliado y 1600 para las de tiempo completo. En preescolar, se extiende el horario de 3 a 4 horas diarias; aquellos que se acojan al calendario de 185 días, la jornada escolar pasará a ser de cuatro horas y media diarias. Supuestamente, todos estos cambios se realizarán sin afectar derechos laborales, ni prestaciones de los maestros.
6. **Escuelas de Verano.** A mediados del año, se podrá en marcha un programa piloto donde se impartirán actividades depor-

tivas, culturales y de fortalecimiento académico (SEP, 2016). (Avendaño Ramos, 2012)

La SEP considera éste como un plan para aterrizar la reforma en la escuela. Sus aspectos operativos se expusieron poco más tarde en el documento *Escuela al Centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica*. En el siguiente capítulo recuperamos su contenido, a la luz de otras acciones que la SEP ha impulsado de forma paralela. Esto con la intención de mostrar el tejido fino de decisiones, acciones e instrumentos que progresivamente, van dotando a la autonomía de gestión de un contenido y una orientación específica.

Entender esto importa y mucho, no sólo para saber qué está cambiando en las escuelas, sino para tratar de anticipar las afectaciones, efectos y producciones de la reforma educativa.

## **Financiamiento**

El Censo de escuelas y plazas, el SIGED, así como la autonomía escolar y participación de los padres en la escuela, tienen correlatos presupuestales y financieros en varios aspectos. Primero, la revisión del censo de escuelas y plazas mostró las disparidades entre la información recibida y las asignaciones de la federación a los estados, las inequidades en la distribución, el peso cada vez mayor de las participaciones federales en los gastos estatales, frente a una inflación de demandas de financiamiento por prestaciones y crecimiento de la planta docente.

Todo lo anterior llevó a un cambio en la definición de los requerimientos presupuestales para el pago de nómina, y en consecuencia, en el modelo de administración y repartición del presupuesto educativo, lo que dio origen al FONE, del cual hablaremos líneas más abajo, y a la creación de los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN).

Junto a los efectos de la autonomía escolar, en particular la gestión del presupuesto escolar de la mano de los padres de familia, la nueva centralización de la nómina, la redefinición de la fórmula de asignación de las participaciones federales en educación y los instrumentos de deuda para la infraestructura, la reforma cambia cada vez más las condiciones del financiamiento educativo: un presupuesto escolar en donde los padres de familia participan cada vez más en los recursos económicos y en especie; centralización de la nómina y deuda de infraestructura que afectará las participaciones estatales de acuerdo a las tasas de interés, las primas y la amortización, como se verá en el último capítulo de este texto.

### *El FONE*

Con la descentralización educativa de 1992-1993 la federación transfirió a los gobiernos estatales cientos de miles de empleados, plazas docentes, puestos administrativos, inmuebles, casi 4 millones de horas salario y millones más de bienes muebles. A partir de 1998, el ramo 33 o los Fondos de Aportaciones Federales se incorporaron al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y quedaron regulados por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

El gasto educativo de la federación se encuentra repartido en tres grandes Ramos: el 11, ejercido por la SEP, para cumplir las funciones operativas, normativas y compensatorias; el 25, destinado a los sistemas de educación básica, normal tecnológica y de adultos; y el 33, para educación básica, de adultos y la inversión en infraestructura, repartidos en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

La distribución presupuestal del FAEB se determinaba por una fórmula con dos grandes componentes: el número de escuelas y la plantilla de personal (el Registro Común de Escuelas y de Plantilla

Escolar) y los recursos del ejercicio inmediato anterior, incluyendo la actualización de los gastos de operación.

Esta formulación creó dificultades muy diversas, como inequidades, inercias, presiones a las finanzas estatales por las particularidades de negociación con los maestros (hay que recordar que la mayor parte del gasto educativo se va en salarios y prestaciones). Por estas razones, en 2007 se modificó la fórmula de asignaciones presupuestales, a partir de cinco criterios (Avendaño Ramos, 2012):

1. Índice de calidad académica(10 por ciento).
2. Esfuerzo del gasto financiado con los propios recursos de los estados (20 por ciento).
3. Rezago educativo (20 por ciento).
4. Matrícula escolar que atienden (50 por ciento).

Es la primera vez que la calidad educativa aparece en los criterios de asignación presupuestal; sin embargo, el indicador no se desarrolló del todo. Cinco años después, los reformistas encontraron nuevos desequilibrios e insatisfacciones, sobre todo por la opacidad en el manejo de plazas, escuelas y matrícula, así como de inequidades y presiones a las finanzas educativas estatales, producidas por la pérdida progresiva de financiamiento federal y las negociaciones locales con los maestros de la entidad.

Estos problemas se engarzaron con la narrativa de la reforma: corrupciones, dispendio, opacidad en el manejo de recursos, desconocimiento de la plantilla de personal efectiva, prestaciones diferenciadas, dificultades financieras de los estados, entre otras, por lo que junto al censo y al sistema de información educativa, el 9 de diciembre de 2013 se creó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), en sustitución del FAFE, en el Ramo 33, para iniciar operaciones en enero de 2015.

Las características del Fone se encuentran en las modificaciones a los Artículos 26 y 27 de la Ley de Coordinación Fiscal y a las de los Artículos 25, 26, 27 y 49 de la Ley General de Contabilidad

Gubernamental del 9 de diciembre de 2013. Las características del Fone, en cuanto a su operación, gestión y monto son las siguientes:

- a) **Administración:** será administrado por la SHCP.
- b) **Destinatarios:** con cargo al FONE, los estados y el DF serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer atribuciones en materia de ecuación básica y normal, según lo estipulado por la LGE.
- c) **Conceptos:** La federación apoyará a los estados con los recursos necesarios para pagar los servicios personales de las plazas transferidas a los estados después del ANMEBN; así como los gastos de operación relacionadas con las atribuciones señaladas.
- d) **Registro:** las plazas que se encuentren registrada en el Sistema de Información y Gestión Educativa, si como las del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.
- e) **Gestión:** la SEP establecerá un sistema de administración de nómina a través del que se realizarán los pagos de servicios personales. El sistema deberá identificar al menos el nivel, tipo, y modalidad educativa y la clave del centro de trabajo de la plaza. Las autoridades estatales, por su parte, deberán registrar e en el sistema de administración toda la información relativa a los movimientos d personal. Con base a la información del Sistema de Administración de Nómina, la SEP verificará que corresponda con la contenida en el Sistema de Información y Gestión Educativa y solicitará la validación de la nómina correspondiente.
- f) **Responsabilidades:** los recursos correspondientes serán pagados por cuenta y orden de las entidades federativas en su calidad de patrones.
- g) **Monto:** el monto del FONE se determinará cada año en el presupuesto de egresos de la Federación en base a: las plazas registradas y validadas con las erogaciones correspondientes a sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y

aportaciones de seguridad social; y las ampliaciones presupuestarias autorizadas como resultado del incremento salarial.

### *Los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional*

En el mensaje de su Tercer Informe de Gobierno, EPN anunció un decálogo de prioridades para la segunda mitad de su administración. Tres refieren la política educativa: el Programa Nacional de Inglés para alumnos de educación básica, la renovación de escuelas públicas y los bonos bursátiles para infraestructura educativa por un monto de 50 mil millones de pesos hasta el 2018.

Este último fue el que llamó más la atención. El gobierno partía del reconocimiento de que los recursos públicos habían sido insuficientes para garantizar que las escuelas tuvieran luz, agua, mobiliario escolar, pisos, muros y techos firmes, por lo que la emisión de bonos detonaría la inversión en las escuelas en un corto periodo de tiempo sin crear deuda, pues se pagarían con el Fondo de Aportaciones Múltiples (uno de los que componen el Ramo 33) de las entidades de la federación.

La retórica partía otra vez de un diagnóstico que nadie querría disputar: la defectuosa, inexistente o pésima calidad de la infraestructura escolar. El medio era el problema. Inmediatamente se cuestionó el formato y el instrumento. Para muchos se trataba de contraer deuda de manera embozada, aunque el secretario de Educación Pública decía que no: “lo que se hace es traer recursos del futuro al presente. Entonces, en lugar de tardarnos 20 años en gastarlos, lo hacemos en tres años, generando el mayor programa de infraestructura educativa para poner en buenas condiciones las escuelas” (Cano, A. y Poy, L., 2015).

En términos más técnicos, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, dijo lo mismo: “...son emisiones de certificados bursátiles que hace un fideicomiso al que se aportan los flujos futuros de fondos de aportaciones que corresponden a los estados.

Es decir, los estados que decidan participar en este mecanismo son los que aportarán flujos futuros, particularmente del Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, en un porcentaje máximo de hasta el 20 por ciento; no se puede afectar más” (Ramos, R., 2015).

El debate sobre si los bonos son instrumentos de deuda va más allá de las cuestiones estrictamente técnicas. Atiende razonamientos jurídicos, políticos y estratégicos. En términos conceptuales y hasta doctrinales los bonos **son** instrumentos de deuda, pues se contratan por una cantidad (capital), una tasa de interés (premios), en un tiempo determinado. Los bonos **son** deuda. Sin embargo, el diseño de los CIEN, su fuente de financiamiento, el emisor y las condiciones de su contratación hacen posible que no se les trate como tales, y no reduzcan los márgenes de endeudamiento que los congresos estatales aprueban anualmente.

En otras palabras, si bien los CIEN se contratan por una cantidad, a una tasa de interés y un plazo determinado, que son las características de todo instrumento de deuda, el hecho de que el emisor sea el INVEX por medio del Fideicomiso 2595, hace que el deudor oficial no sean las entidades de federativas, menos aún el gobierno federal; además, las aportaciones al Fideicomiso de los estados que participen no podrán ser mayores al 25% del FAM durante los próximos 25 años.

Y éste es el truco de todo el asunto: los CIEN **son** deuda, no debería haber debate en eso. La cuestión es que las entidades no contratan deuda, sino que los recursos del FAM van a un fideicomiso que paga los intereses y el capital de los certificados; por lo que a diferencia de otros instrumentos, aquí no hay servicio de la deuda (capital e intereses) sino recorte de los flujos futuros provenientes del FAM (Cadena, G., 2015).

Por supuesto, la afectación de los flujos presupuestales en el período de contratación de la deuda siempre estará determinada por la evolución de las tasas de interés reales y los diferenciales con las tasas de referencia, para no hablar de los ciclos del gasto público.

## La evaluación infinita

¿Sobre qué y cómo intervenir para mejorar la calidad de la educación, o lo que es lo mismo, alcanzar el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes? La respuesta se prefigura en la misma justificación que contiene la iniciativa presidencial; el servicio profesional docente se presenta como respuesta a una de las adversidades ahí reseñadas, la de las prácticas indebidas y lesivas de la dignidad del magisterio.

Estas consideraciones obligan a cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial. El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público deben corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como al desempeño y mérito profesional de quienes ejercen (Ejecutivo Federal, 2012, 5).

Así, para lograr la idoneidad de los maestros y directivos, se define *un proceso permanente de evaluación*, que inicia con el ingreso, continúa en la promoción, sigue en el reconocimiento y condiciona la permanencia en el servicio. El conjunto configura el servicio profesional docente (SPD), el cual podría sintetizarse en una breve oración: para mejorar la calidad de la educación, se somete al magisterio a un proceso permanente de evaluación, coordinado por el INEE, con lineamientos definidos por las autoridades educativas.

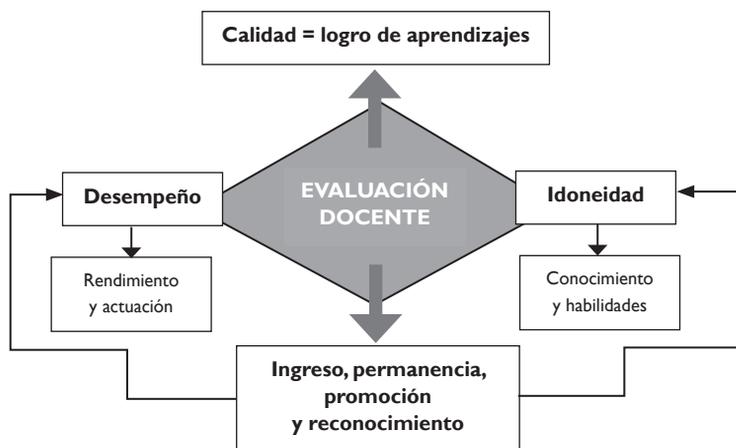
La LGSPD define el servicio profesional como:

...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 (LSPD, art. XXXII).

A lo largo del texto se reitera una y otra vez la idoneidad de conocimientos y capacidades, el nivel de desempeño y la formación continua como elementos consustanciales de la profesión docente, inherentes a la calidad educativa (LSPD, Art. 13).

La lógica argumental de este ordenamiento es también muy simple: la evaluación asegura la idoneidad de conocimientos y capacidades, estimula el reconocimiento de la labor docente, asegura un nivel de desempeño suficiente y garantiza la formación, capacitación y actualización. De forma gráfica, esta formulación podría ser representada así:

**Figura 1. Componentes primarios del SPD**



Fuente: elaboración propia con base en la LGSPD.

Las palabras clave son **desempeño e idoneidad**; en la Ley, estos términos son definidos de una manera tautológica y confusa:

**Cuadro 6. Idoneidad y desempeño según la LGSPD**

Idoneidad	Desempeño
<p>Cualidades personales y competencias profesionales necesarias para que dentro de distintos contextos sociales y culturales, quienes se desempeñen con funciones docentes promuevan el máximo logro de aprendizaje (LSPD). La idoneidad de estas cualidades y competencias se garantiza mediante perfiles, parámetros e indicadores Art. 12, LSPD.</p>	<p>Es el nivel de dominio de los conocimientos y habilidades contemplados en el perfil docente que se juzgan indispensables para una adecuada realización de la función (SPD). La evaluación del desempeño es la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de Asesoría Técnica Pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica (Art. 4, fracc. IX, LGE).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la LGSPD

Tanto el Artículo 3º reformado, como los perfiles, parámetros, indicadores y demás elementos propuestos por el INEE y la SEP a través de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), giran en torno a estos dos términos. La idoneidad y el desempeño son el hilo conductor de todas las normas, lineamientos, procedimientos, criterios y mecanismos operativos de la evaluación, ambos se interrelacionan y complementan mutuamente.

### *Características de la evaluación*

En esta reforma, a diferencia de anteriores programas centrados en la calidad, como el Compromiso (2002) o la ACE (2008), se construyó un dispositivo blindado para la evaluación. No quedaría sujeta a los vaivenes políticos ni al arbitrio de los gobiernos estatales, ni sería esporádica o incidental. Tampoco un añadido los programas de estímulos y recompensas; por el contrario, tendría todos los elementos de un verdadero dispositivo de control pedagógico, político y subjetivo durante toda la vida laboral de los profesores.

Las referencias jurídico-administrativas del dispositivo evaluador se encuentran resumidas en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7. Características de la evaluación**

Artículo 52	Artículo 53	Octavo TRANSITORIO
<p>“Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la Educación Básica y Media Superior”.</p> <p>“La evaluación a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria”.</p> <p>“El Instituto (INEE) determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años”</p>	<p>Cuando en la evaluación a que se refiere el artículo anterior se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño (...), el personal se incorporará a los programas de regularización que la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado determine (...).</p> <p>El personal sujeto a los programas a que se refiere el párrafo anterior, tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses.</p> <p>De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses.</p> <p>En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación....., se darán por terminados los efectos del Nominamiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda. (Aplicable para el personal de Nuevo Ingreso a partir del ciclo escolar 2014 -2015 ).</p>	<p>El personal que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentre en servicio y cuente con Nominamiento Definitivo se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el Título Segundo, Capítulo VIII de esta Ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el Artículo 53... no será separado de la función pública y será readscrito... o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen. El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del Artículo 53 de la Ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la Autoridad Educativa...”.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la LGSPD.

La evaluación es obligatoria, inevitable, sus consecuencias inciertas; además nunca termina, en caso de no aprobarla en los plazos y conforme los términos establecidos por entes alejados de la escuela, la respuesta del sistema es el despido, sin responsabilidad alguna para las autoridades. Tal como está diseñada, es inevitable, los docentes deben someterse a las reglas, cumplir con diversos procedimientos, sortear las diferentes pruebas cuyos resultados son utilizados para separar, distinguir, etiquetar, clasificar a todos los docentes o aspirantes.

Los sujetos regulados no son únicamente los profesores en activo que trabajan frente a grupo, el espectro de los evaluados incluye

a supervisores, directores, asesores técnico pedagógicos de todas las especialidades, modalidades y niveles de educación básica y media superior de la Federación, los estados, la Ciudad de México y municipios. El sistema de evaluación abarca prácticamente todas las modalidades y especialidades, como educación física, educación especial e indígena.

### *El perfil ideal*

Para determinar la idoneidad y el nivel de desempeño, el INEE estableció un perfil profesional deseable que representa el modelo ideal a partir del cual se despliegan el arsenal de criterios, requisitos y acciones para evaluar a todos los docentes sin excepción.

Este perfil consta de cinco dimensiones, las dos primeras se relacionan directamente con las tareas sustantivas inherentes al trabajo docente: la enseñanza para el aprendizaje. Las tres restantes incorporan aspectos relacionados con la mejora profesional continua como responsabilidad directa del docente, con responsabilidades legales y éticas *inherentes* a la profesión docente y por último, aquéllas relativas al funcionamiento eficaz de la escuela.

**Cuadro 8. Perfil profesional**

Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3	Dimensión 4	Dimensión 5
Conoce a sus alumnos, sabe cómo aprenden y lo que deben aprender.	Organiza y evalúa el trabajo educativo, realiza una intervención didáctica pertinente.	Se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.	Asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de los alumnos.	Participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.

Fuente: SPD (2014 y 2015)

De estas dimensiones se infiere que el docente ideal ya no es aquél agente de cambio social que propugnaba el liberalismo pedagógico, tampoco el artesano ni el profesional que reivindicaba la educación como medio de socialización y el saber por su valor intrínseco. El perfil actual describe a un docente-todólogo, responsable absoluto del aprendizaje de los alumnos que debe ser capaz de organizar y evaluar el trabajo educativo en el aula para que todos sus alumnos aprendan. Pero además de las tareas tipificadas como propias de un maestro, ligadas a la acción de enseñar y aprender. También debe ser responsable de sí mismo, es decir, de su propia mejora profesional constante (D.3), y ha de enfrentar las responsabilidades legales y éticas *inherentes* a la profesión para el bienestar de sus alumnos (D.4).

Nótese el grado de ambigüedad de esta última idea; en el término *inherente* puede tener cabida desde un rasguño o accidente leve hasta la comisión o encubrimiento de un delito. Cualquier situación, sea mínima o grave, puede tener para los maestros las mismas implicaciones administrativas e incluso judiciales.

Pero no termina ahí la definición del perfil ideal; al docente también se le adjudican responsabilidades relativas al funcionamiento eficaz de la escuela y de vinculación con la comunidad. En la definición de la dimensión 5 se sugiere tácitamente que el hecho de que los alumnos logren concluir con éxito su escolaridad, depende de la gestión escolar y la participación de los padres que es responsabilidad del docente promover.

Los parámetros e indicadores dotan de un contenido específico a las dimensiones. Concretamente las dimensiones 3, 4 y 5 presentan formulaciones de nuevos ámbitos de responsabilidad docente formalizados en el SPD; se trata de aspectos que ahora son objeto de evaluación. Únicamente a manera de ejemplo para dimensionar el tamaño de las exigencias, en los cuadros siguientes se transcriben los parámetros e indicadores de estas dimensiones para el nivel preescolar

**Cuadro 9. Parámetros e indicadores, Dimensión 3 (preescolar)**

Dimensión	Parámetros	Indicadores
3. Se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.	3.1 Reflexiona sistemáticamente sobre su práctica docente.	3.1.1 Determina a partir del análisis de las evidencias de su práctica profesional aspectos a mejorar en su función docente. 3.1.2 Utiliza referentes teóricos para el análisis de su práctica profesional con el fin de tomar decisiones que permitan mejorarla. 3.1.3 Participa con sus pares en el análisis de su práctica profesional con la finalidad de identificar aspectos a mejorar.
	3.2 Selecciona estrategias de estudio y aprendizaje para su desarrollo profesional.	3.2.1 Utiliza estrategias para la búsqueda, selección y uso de información proveniente de diferentes fuentes que apoyen su desarrollo profesional. 3.2.2 Emplea estrategias para integrar nuevos conocimientos y experiencias que incorpore innovaciones en su práctica profesional. 3.2.3 Utiliza la lectura de diferentes tipos de textos como una estrategia de estudio para fortalecer su desarrollo profesional. 3.2.4 Produce textos orales y escritos con la finalidad de compartir experiencias y fortalecer su práctica profesional como una estrategia de aprendizaje.
	3.3 Utiliza diferentes medios para enriquecer su desarrollo profesional.	3.3.1 Participa en redes de colaboración para fortalecer su desarrollo profesional. 3.3.2 Utiliza el Consejo Técnico Escolar como un espacio para el aprendizaje y desarrollo profesional. 3.3.3 Utiliza medios impresos y las Tecnologías de la Información y la Comunicación disponibles en su contexto para fortalecer su desarrollo profesional.

Fuente: Elaboración propia con base en SPD (2014 y 2015)

En la caracterización de la dimensión 3 se reafirma el sentido de la profesionalización como una cuestión de esfuerzo y mérito individual. Es responsabilidad directa del docente formarse por distintas vías y de forma constante. La colaboración, la reflexión colectiva y el trabajo colegiado son completamente prescindibles como atributos grupales, son aspectos todos ellos que finalmente se evalúan individualmente. Si acaso, tal vez para no ser tan obvios, sólo en el indicador 3.1.3 se menciona la participación con sus pares y en el 3.3.1, la participación en redes de colaboración.

Veamos ahora el contenido relativo a las responsabilidades legales y éticas del nuevo docente que aspira forjar la reforma.

**Cuadro 10. Parámetros e indicadores, Dimensión 4 (preescolar)**

Dimensión	Parámetros	Indicadores
<p>4. Asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de los alumnos.</p>	<p>4.1 Considera los principios filosóficos, los fundamentos legales y las finalidades de la educación pública mexicana en el ejercicio de su función docente.</p>	<p>4.1.1 Identifica los principios filosóficos planteados en los fundamentos legales de la educación en México.                      4.1.2 Implementa formas de <b>interacción democrática</b> en el aula y en la escuela como uno de los principios filosóficos de la educación en México.                      4.1.3 Explica las actividades que realiza en el aula y en la escuela para <b>fortalecer la identidad nacional</b> de sus alumnos como uno de los principios filosóficos de la educación en México.                      4.1.4 Explica las actividades que realiza en el aula y en la escuela para <b>promover el carácter laico de la educación</b> como uno de los principios filosóficos de la educación en México.                      4.1.5 Identifica las <b>disposiciones normativas vigentes</b> que rigen su labor como docente de educación preescolar.                      4.1.6 Desarrolla actividades que promuevan el <b>respeto a los derechos humanos y los derechos de niñas y niños</b> en su práctica docente cotidiana.                      4.1.7 Aplica la <b>Normalidad Mínima de Operación Escolar</b> en su práctica docente cotidiana.                      4.1.8 Desarrolla actividades que promuevan el <b>derecho de niñas y niños para acceder a una educación de calidad</b>, permanecer en la escuela, aprender y concluir oportunamente su educación preescolar.</p>
	<p>4.2 Establece un ambiente favorable para la sana convivencia y la inclusión educativa en su práctica docente.</p>	<p>4.2.1 Define con sus alumnos reglas en el contexto escolar, acordes con la edad y las características de los alumnos.                      4.2.2 Define con sus alumnos reglas en el contexto escolar que incluyan la perspectiva de género y la <b>no discriminación</b>.                      4.2.3 Implementa estrategias con la comunidad escolar que fomenten actitudes de compromiso, colaboración y solidaridad para la <b>sana convivencia</b>.                      4.2.4 Implementa estrategias con la comunidad escolar que fomenten el <b>respeto por las diferencias individuales</b> (lingüísticas, culturales, étnicas y socioeconómicas) para la inclusión y equidad educativa.                      4.2.5 Establece comunicación con los alumnos acorde al nivel educativo para <b>propiciar una sana convivencia</b> en el aula y en la escuela.                      4.2.6 Implementa estrategias que contribuyen a eliminar o <b>minimizar las barreras para el aprendizaje</b> que pueden enfrentar sus alumnos con necesidades educativas especiales.</p>

Fuente: elaboración propia con base en SPD (2014 y 2015)

Al hacer un recuento rápido de la multiplicidad y diversidad de nuevas responsabilidades atribuidas a los docentes, en esta dimensión 4 destaca fomentar la democracia, fortalecer la identidad nacional, promover el carácter laico de la educación, el respeto a la diversidad, los derechos humanos y los derechos de las niñas y los niños, favorecer un clima de sana convivencia y la no discriminación, minimizar las barreras para el aprendizaje, promover la permanencia, el aprendizaje y la conclusión oportuna del ciclo escolar respectivo. Y si esto no fuese suficiente, los profesores también son responsables de aplicar la normalidad mínima dentro del aula y la escuela (las negritas son nuestras). Esta última es una noción clave no sólo para entender el tipo de escuela que intenta fortalecer la reforma, también funciona como un vector que orienta la evaluación docente.

**Cuadro 11. Parámetros e indicadores, Dimensión 5 (preescolar)**

Dimensión	Parámetros	Indicadores
<p>5. Participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.</p>	<p>5.1 Distingue los factores asociados a la gestión escolar que contribuyen a la calidad de los resultados educativos.</p>	<p>5.1.1 Identifica la influencia de los factores que caracterizan la organización y el funcionamiento de la escuela en la calidad de los resultados educativos.</p> <p>5.1.2 Identifica los elementos básicos para realizar diagnósticos de los problemas que afectan los resultados educativos: el trabajo de aula, la organización y el funcionamiento de la escuela, y la relación con las familias.</p> <p>5.1.3 Distingue habilidades y actitudes que permiten participar en acciones conjuntas con los miembros de la comunidad educativa para superar los problemas de la escuela que afectan los resultados en el aprendizaje.</p> <p>5.1.4 Reconoce la importancia del cuidado de los espacios escolares y su influencia en la formación de los alumnos.</p> <p>5.1.5 Identifica los elementos de la Ruta de Mejora Escolar.</p> <p>5.1.6 Reconoce la contribución de la Ruta de Mejora Escolar al logro de la calidad educativa.</p>
	<p>5.2 Reconoce acciones para aprovechar los apoyos que brindan padres de familia e instituciones cercanas a la escuela para la mejora de los aprendizajes.</p>	<p>5.2.1 Reconoce las ventajas de trabajar con diversas instituciones para propiciar mejores aprendizajes en los alumnos.</p> <p>5.2.2 Identifica acciones para establecer una relación de colaboración y diálogo con las familias de los alumnos mediante acuerdos y compromisos que las involucren en la tarea educativa de la escuela.</p>
	<p>5.3 Reconoce las características culturales y lingüísticas de la comunidad y su vínculo con la práctica educativa.</p>	<p>5.3.1 Distingue acciones que pueden realizarse desde el aula y desde la escuela para fortalecer la identidad cultural de los alumnos.</p> <p>5.3.2 Identifica los rasgos socioculturales y lingüísticos de la comunidad para mejorar su trabajo en el aula, la organización y el funcionamiento de la escuela y la relación con las familias.</p> <p>5.3.3 Reconoce expresiones culturales con las que interactúan los alumnos para orientar el trabajo educativo.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en SPD (2014)

Con lo descrito hasta aquí queda claro que además de conocer a sus alumnos, saber cómo aprenden y en función de ello diseñar y evaluar la intervención didáctica en el aula –tareas todas ellas históricamente tipificadas como propias del quehacer docente–, de ahora

en adelante, el docente también tienen que esforzarse por asegurar la normalidad mínima, así como responsabilizarse por el funcionamiento eficaz de la escuela y la vinculación con la comunidad. De no asumir todas estas nuevas responsabilidades, su evaluación, y por ende, la conservación del empleo, peligran.

### *Tipos de evaluaciones*

El Servicio Profesional Docente consta de diversas evaluaciones, cada una dirigida a un segmento distinto del gremio, por tanto, las características, instrumentos y procedimientos específicos cambian. Pero todas comparten un propósito común: establecer la idoneidad de los conocimientos y capacidades necesarias para el desempeño profesional docente.

**Cuadro 12. Tipos de evaluaciones**

<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Destinatarios</b>
1. Ingreso al SPD 1.1 Evaluación Diagnóstica	Garantizar la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quienes ingresen al Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados.	Egresados de normales, universitarios, docentes en servicio con un número variable de experiencia cubriendo interinatos.
	Garantizar que los docentes y técnico docentes de nuevo ingreso en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados favorecen en la práctica el aprendizaje de los alumnos y cumplen con las exigencias propias de su función.	Docentes que ingresaron al Servicio Docente en el ciclo escolar 2014-2015
2. Promoción	Regular el acceso a una categoría o nivel docente superior al que se tiene, sin que ello implique necesariamente cambio de funciones (promoción horizontal), o ascenso a un puesto o función de mayor responsabilidad y nivel de ingresos (promoción ascendente).	Docentes y directivos con plaza de base interesados en una promoción ascendente.
3. Permanencia	Regular continuidad sujeta a evaluación de desempeño.	Docentes, directores, supervisores y jefes de enseñanza con nombramiento definitivo.

4. Reconocimiento (promoción en la función por incentivos)	Asegurar prestación eficaz y eficiente del servicio educativo, impulsar el desarrollo profesional, otorgar incentivos al personal docente con resultados destacados y sobresalientes en sus evaluaciones de desempeño, mejorar condiciones de vida y valoración social de los participantes.	Docentes, directivos, supervisores y ATP que aspiren a un reconocimiento de tipo económico.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en la LSPD e información disponible en la página oficial del SPD.

Como se dijo antes, las evaluaciones tienen por destinatarios a prácticamente todos los docentes y técnico docentes que se desempeñan o aspiran a trabajar en los niveles de preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria y bachillerato, en todas sus modalidades –indígena, especial, etcétera–, asignaturas y especialidades.

En qué consiste cada una, qué instrumentos utilizan, cuáles son las fases que comprenden y el procedimiento general que siguen, es lo que se explica enseguida.

### *Evaluación para el ingreso*

El examen de ingreso es una prueba estandarizada que evalúa conocimientos y habilidades; se divide en dos partes: la primera abarca las dimensiones 1 y 2, mientras que la segunda comprende las dimensiones 3, 4 y 5 del perfil deseable antes descrito.

**Cuadro 13. Contenido del Examen de ingreso**

Examen	Objeto de la evaluación	Contenidos específicos
1	Conocimientos y habilidades para la práctica docente.	1 Intervención didáctica. 2 Aspectos curriculares.
2	Habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales.	3 Compromiso ético. 4 Mejora profesional. 5 Gestión escolar y vinculación con la comunidad.

Fuente: INEE.

El examen es autoadministrable, se diseña a partir de los perfiles, parámetros e indicadores definidos previamente.

**Cuadro 14. Características del instrumento, evaluación de ingreso**

Examen nacional de conocimientos y habilidades para la práctica docente.	Examen estandarizado, autoadministrable y controlado por un aplicador. Consta de diversos reactivos que evalúan el nivel de dominio sobre los contenidos y los enfoques de enseñanza que son propios del nivel o disciplina, además de las capacidades y habilidades para la intervención didáctica. Este examen se aplica a docentes y técnicos docentes de forma diferenciada, es decir, de acuerdo al perfil, parámetros e indicadores específicos de cada uno.
Examen nacional de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales.	Examen estandarizado, autoadministrable y controlado por un aplicador, el cual está conformado por distintos tipos de reactivos de opción múltiple con cuatro opciones de respuesta, donde sólo una es la correcta. Es común para todos los sustentantes, docentes y técnicos docentes.
Exámenes Complementarios o Adicionales.	Se aplican para evaluar los aspectos relacionados con las particularidades de los servicios educativos que ofrece cada entidad federativa. La única dimensión que se evalúa es la número uno del perfil, referida a al conocimiento de los alumnos, el aprendizaje y los contenidos del currículum.

Fuente: INEE, Dossier sobre las evaluaciones del Servicio Profesional Docente, 16 de julio de 2015.

Las convocatorias son elaboradas por los sistemas educativos estatales, en ellas se especifica el número y tipo de plazas disponibles clasificadas en:

- Plazas, ya sean de nueva creación, vacantes definitivas o vacantes temporales.
- Horas/semana/mes.
- La aplicación a todos los sustentantes se realiza el mismo día en diferentes sedes; tiene una duración aproximada de ocho horas.

### *Evaluación diagnóstica*

La primera evaluación diagnóstica se aplicó en 2015 a los docentes que ingresaron al SPD entre agosto de 2014 y enero de 2015. En 2016 se tiene contemplado que se aplique a quienes ingresaron en 2015, y así sucesivamente. Comprende tres etapas, todas en línea, la primera contempla un reporte de cumplimiento de responsabilidades que realiza la autoridad inmediata del docente; las otras dos dependen directamente del evaluado, siempre y cuando haya cubierto la primera.

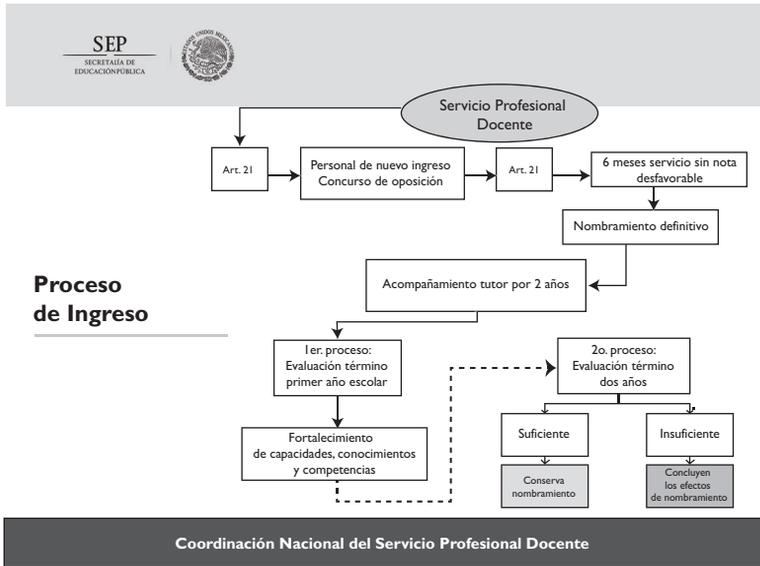
**Cuadro 15. Etapas e instrumentos de la Evaluación Diagnóstica**

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3
<p><b>Reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales.</b>                      Está disponible en línea, es la autoridad educativa inmediata del docente (director o supervisor escolar, según la modalidad o tipo servicio en que se labore) quien lo responde. El sistema expide un comprobante impreso que debe presentar el docente al momento de presentarse a las etapas 2 y 3. Se responde aproximadamente en 20 minutos.</p>	<p><b>Examen de conocimientos y habilidades docentes.</b>                      Es un examen estandarizado, autoadministrable, controlado por un aplicador y suministrado en línea. Presenta casos o situaciones en los que se espera que los maestros demuestren sus habilidades y conocimientos. El tiempo de aplicación es de 4 horas.</p>	<p><b>Cuestionario de características y necesidades formativas.</b>                      Es un cuestionario estandarizado, autoadministrable, controlado por un aplicador y suministrado en línea. El tiempo de aplicación es de 3 horas.</p>

Fuente: CNSPD

La evaluación de ingreso y diagnóstica, forman parte de un mismo paquete. Aunque la LGSPD solo contempla la de ingreso, en la práctica el INEE y la CNSPD establecieron requisitos y mecanismos varios, de tal suerte que los interesados en formar parte de la carrera docente deben someterse en realidad a tres evaluaciones consecutivas: la primera para definir el ingreso, las dos restantes –una por año– para corroborarlo mediante dos evaluaciones diagnósticas. La relación entre estas dos evaluaciones es representada por la CNSPD de la forma siguiente:

Figura 1. Evaluaciones de ingreso y diagnóstica



Lo que no contempla este diagrama oficial, son las consecuencias que puede acarrearle al evaluado la omisión o incumplimiento institucional de algunas partes del proceso. Por ejemplo, considerando que el tutor no es elegido sino asignado por la autoridad estatal correspondiente, ¿qué pasa si no recibe el acompañamiento contemplado en la LGSPD? Si bien el INEE ha diseñado lineamientos para seleccionar a los tutores, ¿qué ocurre si el tutor asignado no reúne el perfil ni la preparación necesaria para desempeñarse como tal? Esto sin considerar el tema de seis meses *sin nota desfavorable*. ¿Qué significa esto?, ¿de qué y de quién dependen las notas desfavorables?, ¿cómo se garantiza que no se conviertan en un medio de chantaje para hacer trabajar a un maestro más allá de sus horas contratadas?

### Evaluación de permanencia

Ésta es la evaluación que más desacuerdos, controversias y reclamos ha causado por parte de los docentes con mayor antigüedad en el sistema, que ocupan un puesto de trabajo estable. Los afectados han

tramitado amparos en contra de la evaluación de permanencia en varios estados del país pero son contados los casos en que han sido admitidos. Para este segmento de la población docente, el INEE ha determinado aplicar la evaluación del desempeño, cuyas características se describen enseguida.

**Cuadro 16. Características de los instrumentos de evaluación del desempeño docente para Permanencia**

Instrumentos	Características	Estructura
<p>1. Informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales.</p>	<p>Cuestionario estandarizado, con preguntas cerradas, respondido por la autoridad educativa inmediata superior al docente o técnico docente.</p>	<p>Se estructura en dos partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Datos generales.</li> <li>2. Trabajo docente que incluye: Planeación didáctica, Atención a alumnos, Promoción de ambientes favorables para la sana convivencia, Colaboración en la escuela e integración con sus pares, Vinculación con padres de familia, Normalidad Mínima.</li> </ol>
<p>2. Expediente o portafolio de evidencias de enseñanza.</p>	<p>Se integra con una muestra de trabajos desarrollados por dos alumnos, uno de alto y otro de bajo desempeño.</p> <p>En preescolar y primaria, el docente presenta cuatro evidencias: dos del campo de formación Lenguaje y comunicación y otras dos del campo Pensamiento matemático.</p> <p>En secundaria, será por materia.</p> <p>Las evidencias estarán acompañadas de una descripción y contextualización básica, además de un análisis de las evidencias por escrito.</p>	<p>El expediente debe contener los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Contexto educativo:             <ul style="list-style-type: none"> <li>–De la escuela.</li> <li>–De los alumnos.</li> </ul> </li> <li>B. Narración de la estrategia didáctica:             <ul style="list-style-type: none"> <li>–Propósitos y contenidos del currículo vigente.</li> <li>–Actividades realizadas con los alumnos.</li> </ul> </li> <li>C. Análisis de los resultados de aprendizaje de los alumnos considerando:             <ul style="list-style-type: none"> <li>–Alcance de los objetivos de enseñanza.</li> <li>–Retroalimentación a los alumnos.</li> <li>–Retroalimentación sobre su propia práctica docente.</li> <li>–Para evaluar la argumentación se utilizará una Rúbrica con atributos y grados de cumplimiento.</li> </ul> </li> </ol>

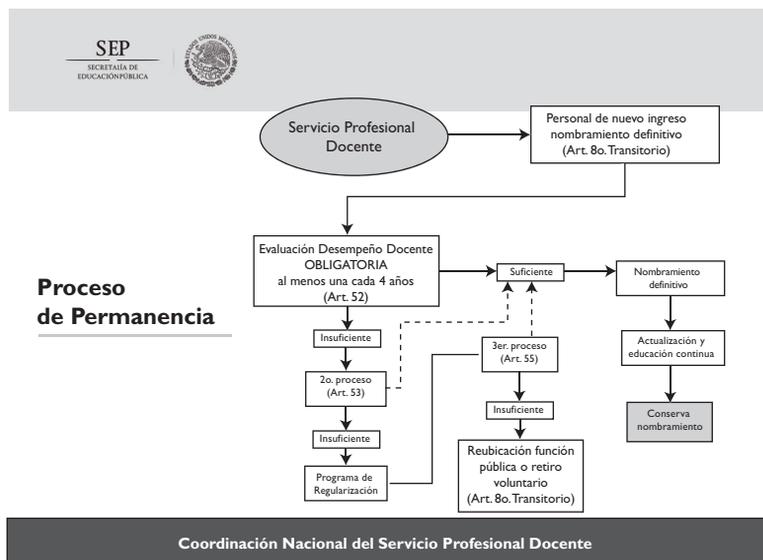
<p>3. Examen de conocimientos y competencias didácticas.</p>	<p>Es un instrumento estandarizado y autoadministrable supervisado por un aplicador. Consta de 20 a 25 casos, con tres a cinco tareas evaluativas cada uno, con un total de 100 reactivos a resolver.</p>	<p>Un caso está integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Narrativa Texto que incluye un escenario o contexto genérico, referido a una situación escolar o didáctica con personajes y sucesos en los que se presentan datos y se describen procesos.</li> <li>– Tareas evaluativas. Son reactivos asociados al texto de la narrativa. Las tareas involucran los conocimientos y las competencias didácticas que el docente utiliza en su trabajo cotidiano, mediante la descripción, la explicación y la argumentación para resolver los retos planteados en los casos.</li> </ul>
<p>4. Planeación didáctica argumentada.</p>	<p>Consiste en la elaboración de una planeación didáctica a partir de un tema del currículo vigente, debe ser acompañada de una argumentación sobre su propósito, estructura, contenido y resultados esperados.</p>	<p>Los rubros a considerar en la Planeación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Descripción del contexto interno y externo de la escuela.</li> <li>– Diagnóstico del grupo</li> <li>– Elaboración del plan de clase</li> <li>– Fundamentación de las estrategias de intervención didáctica elegidas</li> <li>– Estrategia de evaluación</li> </ul> <p>Tanto la planeación como la argumentación serán evaluadas mediante rúbricas por evaluadores certificados por el INE.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en CNSPD.

El esquema propuesto por el INEE para determinar la permanencia de los docentes es totalmente congruente con los objetivos de la LSPD; lo que se busca es que entre evaluación y evaluación se transformen las prácticas docentes.

La evaluación de permanencia ha sido representada por la CNSPD como un proceso muy sencillo, destacando la presentación de tres evaluaciones sin consecuencias mayores, salvo al final, en caso de no obtener resultados suficientes.

**Figura 2. Proceso de permanencia**



Pero en realidad, la amenaza del despido se cierne sobre los docentes en diferentes momentos del proceso.

### *Evaluación para promoción*

Para terminar con el clientelismo sindical que otorgaba ascensos a los profesores a cambio de lealtad al gremio, en la LGSPD se estableció que los ascensos se deben someter a concurso. Al comparecer ante la Comisión Permanente, el entonces titular de la SEP afirmó que con los concursos de promoción realizados “murió el sistema escalafonario” (Higuera, 2015).

El examen de promoción se ha realizado en dos ocasiones: junio de 2015 y de 2016. Si bien no es una evaluación obligatoria, en virtud de la desaparición del escalafón como opción de movilidad ascendente, y ante la expectativa de mejorar ingresos, muchos docentes han decidido presentarlo.

**Cuadro 17. Instrumentos de evaluación con fines de promoción**

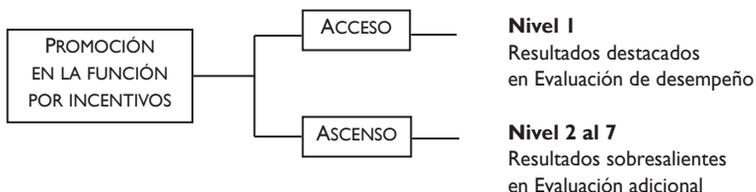
Etapas	Descripción
<p>1 Examen de conocimientos y habilidades para la práctica profesional.</p>	<p>Examen estandarizado, autoadministrable y controlado por un aplicador. Consta de reactivos que evalúan aspectos relacionados –según la figura educativa que se considere– con el conocimiento de la organización y funcionamiento de la escuela, el trabajo en el aula, el ejercicio de una gestión escolar eficaz, el desarrollo profesional docente o la Asesoría Técnica Pedagógica. Cada figura presentará un examen diferente según su función. En total se aplicarán 34 versiones equivalentes, pero diferentes, según la función por nivel, modalidad, asignatura o tipo de servicio. Tiempo de aplicación: 4 horas.</p>
<p>2 Examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético profesionales.</p>	<p>Examen estandarizado, autoadministrable y controlado por un aplicador. Consta de reactivos que evalúan las habilidades intelectuales de directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos, sus capacidades para el estudio, la reflexión y la mejora continua de su práctica, así como el conocimiento de los principios legales y filosóficos del sistema educativo mexicano y las actitudes necesarias para el mejoramiento de la calidad educativa, la gestión escolar y los vínculos con la comunidad. Se aplicarán tres versiones equivalentes, pero diferentes, debido a que cada función general señalada en la Ley General del Servicio Profesional Docente (director, supervisor, asesor técnico pedagógico) demanda conocimientos, habilidades, actitudes y valores específicos. El tipo de reactivos son de opción múltiple con cuatro respuestas, solo una es la correcta. Tiempo de aplicación: 4 horas.</p>

Fuente: CNSPD, Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Procesos de evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección, Supervisión y funciones de Asesoría Técnica Pedagógica. Febrero de 2015.

*Reconocimiento*

Con la Reforma Educativa, Carrera Magisterial pasó a la historia. Ahora se evaluará el desempeño de los maestros y aquellos que resulten con promedios altos serán merecedores de estímulos económicos. Esquemáticamente la CNSPD lo plantea de esta manera:

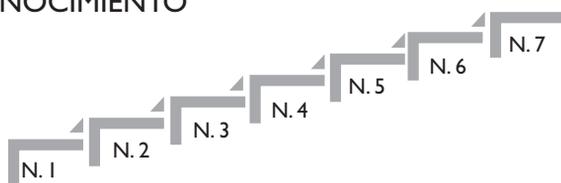
**Figura3. Evaluación para la promoción**



Docentes, Técnico docentes, de Dirección, Supervisión y Asesoría técnico pedagógica serán acreedores a incentivos económicos al obtener **resultados destacados** en la Evaluación del Desempeño y **sobresalientes** en la Evaluación Adicional. La participación es voluntaria e individual.

Cada uno de los niveles tiene asignado un determinado porcentaje en relación al salario: nivel 1, 35%; 2, 65%; 3, 95%; 4, 120%; 5, 140%; 6, 160%; 7, 180%. Además, cada nivel tiene una vigencia de cuatro años, lo que significa que un docente puede demorar hasta 24 años en llegar al séptimo, eso si es que en cada examen de desempeño obtiene resultados sobresalientes.

## RECONOCIMIENTO



- Serán acreedores quienes obtengan resultados destacados en la Evaluación del Desempeño y sobresalientes en la Evaluación Adicional.
- La participación es voluntaria e individual.
- Porcentaje en relación al salario: nivel 1, 35%; 2, 65%; 3, 95%; 4, 120%; 5, 140%; 6, 160%; 7, 180%.
- El segundo nivel en adelante tienen una vigencia de cuatro años, lo que significa que un docente puede demorar 24 años en llegar al último.

---

En el documento que detalla el programa de estímulos que sustituye a la Carrera Magisterial, se advierte que:

...quienes hayan logrado los resultados requeridos en los procesos de evaluación para ser sujetos de los incentivos, y que por la falta de disponibilidad presupuestal en el ejercicio fiscal correspondiente no hayan sido acreedores a los mismos, podrán volver a participar en los procesos de evaluación al siguiente año (SEP, 2015).

Supuestamente se otorgará reconocimiento económico a quienes obtengan promedios altos en la evaluación respectiva. Pero eso es un decir, finalmente la advertencia es clara: otorgar el estímulo no dependerá de la SEP, sino de lo que diga la Secretaría de Hacienda. El texto remata diciendo que si obtuvieron resultados destacados pero no hubo recursos, podrán volver a participar (Padierna, 2015).

### *El sistema de clasificación y segmentación*

En la lógica discursiva de la reforma la idea de un desempeño idóneo aplica para las escuelas en tanto organizaciones, igual que para los docentes en su condición dual de servidores públicos y profesionales de la educación.

En el ámbito empresarial, donde es de uso corriente, el término desempeño está asociado al rendimiento y a la actuación que manifiesta un trabajador al efectuar las funciones y tareas que exige su cargo; por tanto el desempeño idóneo es el cumplimiento efectivo de las actividades y funciones inherentes a un cargo o trabajo, siempre alineadas con los objetivos de la empresa. Desde esta perspectiva, la evaluación del desempeño es una herramienta utilizada para definir, revisar y decidir cómo distribuir las recompensas en las organizaciones productivas, en función de las capacidades desplegadas por los trabajadores (García, 2001).

El rendimiento es la expresión del vínculo entre medios y resultado final, lo cual nos regresa al punto de partida de la reforma educativa: calidad es igual al logro de aprendizajes concebidos como resultados medibles. Los mecanismos para lograr la intención primera, es decir, determinar la idoneidad o la no idoneidad de los docentes, ya han sido puestos en marcha. Hoy los maestros que han participado o se están preparando para presentar la evaluación, entre ellos mismos comienzan a reconocerse, a distinguirse por estas etiquetas.

Una vez consumada esta primera clasificación, el sistema de evaluación aplica otra entre los idóneos, dependiendo del nivel de desempeño demostrado en la evaluación. Pero además, si logran demostrar mediante evaluaciones adicionales que pueden permanecer como idóneos con un alto nivel de desempeño, el sistema de evaluación introduce una distinción entre destacados y sobresalientes para efectos del reconocimiento.

Los criterios y formas de evaluación introducen un alto grado de diferenciación entre los maestros, el sistema en todo momento los distingue, separa, clasifica y segmenta. El primer filtro consiste en etiquetarlos en idóneos y no idóneos.

**Cuadro 18. Características de docentes Idóneos y no idóneos**

Nivel	Características
I	Sustentantes que no alcanzan 100 puntos en ninguno de los exámenes.
II	Sustentantes que alcanzan 100 puntos o más en un examen y menos de 100 en el otro.
III	Sustentantes que alcanzan un mínimo de 100 puntos en los dos exámenes.

Fuente: INEE.

Esta primera clasificación viene acompañada de definiciones puntuales sobre el significado de cada uno de estos niveles de desempeño:

**Cuadro 19. Descripción niveles de desempeño docente**

Nivel de desempeño	Descriptor
Nivel I (N I)	Dominio insuficiente de los conocimientos y habilidades, contemplados en el instrumento, que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño en la función.
Nivel II (N II)	Dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades, contemplados en el instrumento, que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño en la función.
Nivel III (N III)	Dominio suficiente y organizado de los conocimientos y habilidades, contemplados en el instrumento, que se juzgan indispensables para un adecuado desempeño en la función, con amplia capacidad para utilizarlos en diversas situaciones propias de la función.

Fuente: INEE.

Una vez clasificados en no idóneos e idóneos, estos últimos son organizados por grupos de desempeño, lo que significa que entre los idóneos unos lo son más que otros. Dependiendo de los resultados obtenidos en los exámenes, los colocan en grupo de desempeño A, grupo de desempeño B y grupo de desempeño C. Esta clasificación aplica tanto para la evaluación de ingreso como de permanencia y promoción.

**Cuadro 20. Niveles de desempeño**

Grupos	Características
A	Se conforma con aquellos sustentantes que alcanzan el nivel de desempeño III en los dos exámenes.
B	Se conforma por los aspirantes que alcanzan el nivel de desempeño II en un examen y el nivel de desempeño III en el otro examen.
C	Aspirantes que alcanzan nivel de desempeño II.

Fuente: CNSPD, Criterios básicos para calificar a los sustentantes. Disponible en: <http://servicioprofesional-docente.sep.gob.mx/>

La escala de acuerdo con la cual se clasifican los resultados de la evaluación de promoción, es la siguiente:

**Cuadro 21. Grupos de desempeño para la promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica**

Distribución de niveles de desempeño			Grupos y orden de ingreso en las listas de prelación
Nivel I	Nivel II	Nivel III	
-	-	2	Grupo A
-	I	I	Grupo B
-	2	-	Grupo C
I	-	I	Grupo D: NO INGRESAN A LAS LISTAS DE PRELACIÓN
I	I	-	
2	-	-	

Fuente: CNSPD

Cualquiera sea el resultado, siempre habrá consecuencias. Las positivas, aparentemente, son las que contempla la evaluación de

permanencia, siempre y cuando el evaluado sea considerado entre suficiente y excelente.

**Cuadro 22. Evaluación para promoción**

Resultados	Implicaciones
No suficiente	Regularización por tutoría y formación continua.
Suficiente	Permanencia por 4 años y participación en programas de desarrollo profesional.
Destacado	Participa en el programa de Promoción en la función.
Excelente	Ascenso en el Programa de promoción en la función.

Fuente: CNSPD.

De aquí al 2020, el INEE pretende aplicar más de 100 evaluaciones. De esta forma, los docentes se han convertido en los trabajadores más evaluados de todo el sector público (Poy Solano, L., 2015).

**Cuadro 23. Evaluaciones a realizar del 2015 al 2020**

Año	Ingreso	Promoción	Reconocimiento	Permanencia	Total
2015	4	6	4	5	19
2016	6	11	4	10	31
2017	6	13	4	15	38
2018	6	13	4	10	33
2019	6	13	4	10	33
2020	6	13	4	10	33

Elaboración propia con base en documentación del INEE.

## ORGANISMOS

Para instrumentar la reforma educativa se fraguó un sofisticado entramado, una especie de red institucional que hasta antes de la reforma era inexistente. Si bien es cierto que el INEE se fundó 14 años antes de aprobarse la actual reforma, carecía del sustento jurídico,

de los instrumentos normativos, de los recursos materiales y económicos necesarios para ejercer un amplio poder de decisión en la aplicación de una evaluación docente obligatoria. Además, un solo organismo resultaba insuficiente para alcanzar en los tiempos y la forma prevista los objetivos de la reforma y de la evaluación docente en particular; quienes la diseñaron lo tenían muy claro. Se requería de un entramado amplio y complejo, compuesto por diferentes organismos, políticas, programas y estrategias, que al relacionarse entre sí de forma coordinada, blindaran la evaluación y garantizaran la implementación de lo que ordenan las leyes.

En este apartado se describen los componentes de este tejido institucional. A partir de una revisión detenida de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación (LINEE), la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y el decreto de creación de la Coordinación del servicio Profesional Docente (CNSPD) principalmente, se identificaron los siguientes componentes clave de este entramado: un sistema articulador (SNEE); dos organismos, uno reconfigurado (INEE), otro de nueva creación (CNSPD); y un programa nacional de acción en materia de evaluación (PNEE). Cada uno de ellos posee características específicas, sin embargo se articulan estratégicamente no sólo para controlar la implementación de la evaluación, sino también la actualización y regularización de los docentes.

## **Sistema Nacional de Evaluación Educativa**

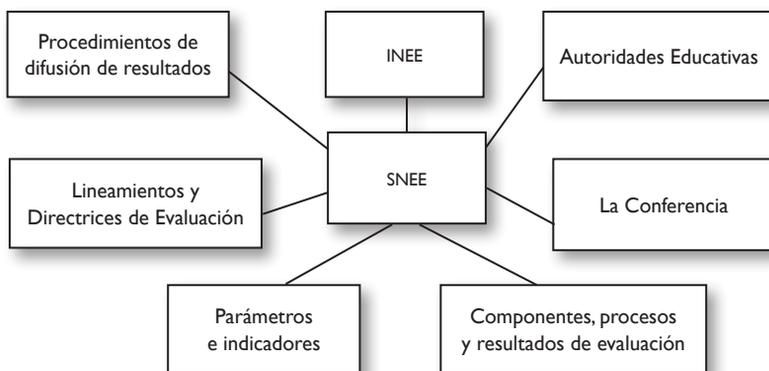
Según la Ley del INEE (LINEE), el Sistema Nacional de Evaluación es:

“(…) un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones que contribuyen al cumplimiento de sus fines” (LINEE, art. 10). El SNE tiene por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y particulares. Sus fines son establecer una efectiva coordinación de las autoridades que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se definan; formular políticas integrales,

sistemáticas y continuas así como programas y estrategias de evaluación educativa; analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del sistema Educativo Nacional” (LINEE, art. 12).

El SNE está constituido por el INEE, las autoridades educativas, la Conferencia, los componentes, procesos y resultados de la evaluación, los parámetros e indicadores educativos, los lineamientos y directrices de evaluación, los procedimientos de difusión de los resultados, y los mecanismos, procedimientos e instrumentos de coordinación destinados al funcionamiento del SEN.

**Figura 4. Elementos del Sistema Nacional de Evaluación Educativa**



Fuente: INEE, Política Nacional de Evaluación.

En cumplimiento al Artículo 18 de la Ley del INEE, el 27 de noviembre de 2013 se instaló formalmente la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, órgano colegiado para intercambiar información y experiencias sobre evaluación educativa. Además de los cinco integrantes de la Junta de Gobierno del INEE, forman parte de dicha Conferencia los titulares de las subsecretarías de Educación Básica, Educación Media Superior y Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP, el titular de la

Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas de la SEP, los Secretarios de Educación de las entidades federativas y el titular de la Administración Federal de Servicios Educativos en la ahora Ciudad de México.

### **Constitucionalización del INEE**

El INEE fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002. En una primera etapa (2002-2012), operó como un órgano descentralizado de la SEP. En ese entonces era un organismo pequeño, dirigido por una Junta Directiva presidida por el Secretario de Educación Pública e integrada por el Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Subsecretario de Educación Básica y Normal, un servidor público designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Director General del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, el Rector de la Universidad Pedagógica Nacional y el Director General del Instituto Mexicano del Petróleo. Su primer Director General fue Felipe Martínez Rizo. Contaba con un Consejo Técnico integrado por 16 expertos en los campos de la evaluación o de la investigación educativa designados por la Junta Directiva.

En una segunda pero breve etapa (mayo de 2012 a febrero de 2013), se transformó en un órgano descentralizado no sectorizado. El 15 de mayo de 2012 el entonces presidente Felipe Calderón firmó un decreto que otorgaba autonomía técnica, operativa y de decisión al INEE, lo que le permitió contar con una estructura orgánica propia. Entre los cambios internos destaca la instalación de un Consejo Consultivo, integrado por representantes de las diferentes instancias responsables de la evaluación educativa en las entidades.

A partir de 2013, gracias a la reforma constitucional, el INEE se transformó en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su función central es evaluar

la calidad, el desempeño y los resultados **del sistema educativo nacional** en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

En la Ley que lo regula, la evaluación es definida como la emisión de juicios de valor “que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido” (LINEE, art. 6), con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de la educación, formular políticas, ofrecer información, mejorar la gestión escolar y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas (LINEE, art. 7).

Es atribución del INEE diseñar instrumentos para medir logros de aprendizaje de los alumnos. También evaluar el desempeño de los maestros y de las autoridades escolares, entendidas como tales a los directores, supervisores, asesores técnico pedagógicos y otras figuras que trabajen en las escuelas de educación básica y media superior. Las escuelas, programas, materiales educativos y políticas de financiamiento, formación inicial y continua de docentes, son otros ámbitos de evaluación en los que puede actuar.

La ley concede al INEE poderes amplios para realizar señalamientos, diseñar procedimientos, establecer criterios y, por si fuera poco, construir una política de evaluación aplicable en prácticamente todo el territorio educativo del país. Es responsable de coordinar el SNEE; con base en los resultados de evaluación que emita, las autoridades educativas deberán promover la congruencia de planes, programas y acciones en materia educativa.

### **La Comisión Nacional del Servicio Profesional Docente**

El 14 de noviembre de 2013 se creó la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. A diferencia de las leyes reglamentarias que le dieron al INEE la condición de autónomo, el surgimiento de la CNSPD no dependió del Congreso sino de la presidencia de

la República, en respuesta a una disposición contemplada en la Ley General del Servicio Profesional Docente, la cual establece que:

el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de su entrada en vigor, tomará las medidas necesarias para crear un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, al que facultará para ejercer las atribuciones que corresponden a dicha dependencia en materia del Servicio Profesional Docente (LGSPD, art. X transitorio).

En el decreto presidencial que le dio vida, esta Comisión es definida como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica, operativa y de gestión (Decreto de creación de la CNSPD, art. 1). Actúa en representación de la SEP, ejerce las atribuciones de la misma en todo lo relativo al Servicio Profesional Docente. Entre las atribuciones que comparte con el INEE, está participar en la elaboración del programa anual de los procesos de evaluación, en la definición de parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente. También comparte atribuciones con la Subsecretaría de Educación Básica como la emisión de lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, pero corresponde a la Subsecretaría supervisar su aplicación.

La CNSPD se coordina con el INEE y las autoridades educativas locales en la elaboración del programa de mediano plazo para llevar a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la Ley. Entre sus atribuciones directas destacan: determinar los perfiles y requisitos mínimos para todas las modalidades de evaluación del servicio docente, considerando las propuestas que realicen las autoridades locales; aprobar las convocatorias para el ingreso y promoción así como autorizar la expedición de convocatorias extraordinarias; emitir lineamientos generales para la definición de programas de regularización de los docentes, de manera que sean acordes con los niveles de desempeño que se busca lograr. Además, le corresponde

determinar los elementos que deben contener las convocatorias para docentes y directivos, regular el sistema nacional de formación continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, y autorizar los niveles de acceso y sucesivos niveles de avance del programa de promoción contemplado en el Artículo 37 de la LGSPD: “Las Autoridades Educativas Locales operarán, conforme a las reglas que emita la Secretaría, un programa para que el personal que en la Educación Básica realiza funciones de docencia, dirección o supervisión pueda obtener Incentivos adicionales, permanentes o temporales, sin que ello implique un cambio de funciones”.

Lo anterior es en lo que respecta a la educación básica. En la educación media comparte atribuciones con el INEE, las autoridades Educativas locales u Organismos Descentralizados. De forma directa le corresponde expedir lineamientos a los que deben sujetarse las autoridades educativas locales, y al mismo tiempo impulsar mecanismos de coordinación para la definición de perfiles, parámetros e indicadores de evaluación, y para programar y ejecutar actividades a las que se refiere el Artículo 56 de la LSPD. Éste último se refiere a las responsabilidades de las autoridades educativas locales, mismas que se abordan en el siguiente numeral.

### **Autoridades Educativas Locales**

Las atribuciones y responsabilidades de las Autoridades Educativas Locales (AEL) y Organismos Descentralizados son las más ambiguas de todas. Por ejemplo, la LGSPD señala que:

(...) en Educación Media Superior y a solicitud del INEE, las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán proponer los parámetros e indicadores para el Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia, incluyendo los de carácter complementario; también las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios; los niveles

de desempeño mínimos para el ejercicio de la docencia y para los cargos con funciones de dirección o de supervisión; los procesos y los instrumentos para la evaluación y los criterios de selección y capacitación de quienes participarán como Evaluadores del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión:

Lo anterior, sin perjuicio de que las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados atiendan requerimientos complementarios de información que el Instituto les formule...la Secretaría podrá integrar grupos de trabajo, de carácter temporal, que actúen como instancias consultivas auxiliares de la misma (LGSPD, art. 56).

Más allá de la pésima redacción, una constante es la vaguedad en la formulación de responsabilidades. Las AEL, que carecen de conocimiento especializado y habilitación técnica suficiente, primero porque no se dedican a la evaluación y después porque están lidiando con una evaluación obligatoria de la que probablemente desconozcan detalles importantes, deben elaborar propuestas de prácticamente todos los aspectos relacionados con el proceso de evaluación: parámetros, indicadores, etapas, aspectos, métodos, niveles de desempeño mínimos, procesos e instrumentos tanto para la evaluación como para la selección de los evaluadores.

Como no existe la seguridad de que sus propuestas sean de la satisfacción del INEE, la ley advierte sobre la creación de grupos de trabajo e instancias consultivas. O sea, tienen que formular propuestas, pero existe la posibilidad de encargar el trabajo a otros.

No todo es ambigüedad en las leyes; hay prerrogativas, atribuciones y tareas clave reservadas a las autoridades locales con respecto a tres asuntos fundamentales: el manejo de las listas de prelación, la formación y actualización de docentes y por último, el control escolar bajo la fórmula de decisiones administrativas que afectan directamente a los docentes y las escuelas.

En los criterios técnicos elaborados por el INEE (INEE, 2015) abundan explicaciones sobre las listas de prelación. En farragosos documentos y con un lenguaje rebuscado, se indica cómo y bajo

qué criterios se conforman. Se señala que la lista se ordena, en primer término, considerando los grupos de desempeño A, después el B, después C, y así de manera sucesiva. Posteriormente, al interior de cada grupo se ordena la lista considerando puntuación obtenida por las diferentes pruebas. Pero ni en la LINEE ni en el decreto de creación de la CNSPD se aclara a quién le corresponde y quién es responsable de manejar esas listas.

La fracción XIV, Artículo 8 de la LGSPD señala que le corresponde a la AEL “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”. Este asunto delicado, crucial porque de ellos depende que los evaluados obtengan o no el empleo o la promoción buscada, queda en manos de la urdimbre administrativa de los sistemas educativos locales.

Sobre la formación y actualización, el Artículo 59 de la LGSPD señala que las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados ofrecerán programas y cursos, podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o extranjeras para ampliar las opciones de formación y actualización y estimular proyectos de desarrollo de la docencia.

De forma por demás cuestionable, una ley supuestamente formulada para regular el servicio profesional docente termina por intervenir directamente en asuntos de orden estrictamente administrativo-laboral que anteriormente se resolvían entre autoridades y sindicato. Revela con ello la forma en que la ley cumple la función de desarticular añejos arreglos político-administrativos y sindicales.

Todo un capítulo de la LGSPD está dedicado a este asunto. Se trata del capítulo II *Otras condiciones*, en el cual se estipulan un conjunto de atribuciones y responsabilidades de las AEL relativas a licencias, permisos, cambios de escuela, así como actualización y control permanente de información escolar.

**Cuadro 24. LGSPD, Capítulo II Otras condiciones**

Artículos	Texto
61	<p>Para el desarrollo profesional de los docentes, las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados establecerán periodos mínimos de permanencia en las escuelas y de procesos ordenados para la autorización de cualquier cambio de Escuela. Asimismo, podrán suscribir convenios para atender solicitudes de cambios de adscripción del personal en distintas entidades federativas.</p> <p>Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados tomarán las medidas necesarias a efecto de que los cambios de Escuela no se produzcan durante el ciclo escolar, salvo por causa de fuerza mayor.</p> <p>Los cambios de Escuela que no cuenten con la autorización correspondiente serán sancionados conforme a la normativa aplicable.</p> <p>Al término de la vigencia de una licencia que trascienda el ciclo escolar, el personal podrá ser readscrito conforme a las necesidades del Servicio.</p> <p>El otorgamiento de licencias por razones de carácter personal no deberá afectar la continuidad del servicio educativo; sólo por excepción, en casos debidamente justificados, estas licencias se podrán conceder durante el ciclo escolar que corresponda.</p>
62	<p>Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados darán aviso a los directores de las escuelas del perfil de los docentes que pueden ser susceptibles de adscripción. Por su parte, los directores deberán verificar que esos docentes cumplan con el perfil para los puestos que deban ser cubiertos.</p> <p>Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados estarán obligados a revisar la adscripción de los docentes cuando los directores señalen incompatibilidad del perfil con las necesidades de la Escuela, y efectuar el reemplazo de manera inmediata de acreditarse dicha incompatibilidad.</p>
63	<p>Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados evitarán los nombramientos o asignaciones fragmentarias por horas. Asimismo, en el caso de Personal Docente que no es de jornada, fomentarán la compactación de sus horas en una sola Escuela, en los términos del Artículo 42 de esta Ley.</p>
64	<p>Las escuelas en las que el Estado y sus Organismos Descentralizados impartan la Educación Básica y Media Superior, deberán contar con una estructura ocupacional debidamente autorizada, de conformidad con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Educación Pública en consulta con las Autoridades Educativas Locales para las particularidades regionales.</p> <p>En la estructura ocupacional de cada Escuela deberá precisarse el número y tipos de puestos de trabajo requeridos, atendiendo al número de aulas y espacios disponibles, al alumnado inscrito y al plan de estudio de que se trate.</p> <p>Las estructuras ocupacionales deberán ser revisadas y, en su caso, ajustadas por lo menos una vez al año de conformidad con las reglas que determine la Secretaría.</p> <p>El Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección que ocupe los puestos definidos en la estructura ocupacional de la Escuela deben reunir el perfil apropiado para el puesto correspondiente, y conformar la plantilla de personal de la Escuela.</p>
65	<p>La estructura ocupacional autorizada y la plantilla de personal de cada Escuela, así como los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional de cada docente deberán estar permanentemente actualizados en el Sistema de Información y Gestión Educativa.</p>

Fuente: LGSPD

Contra toda lógica, el Artículo 61 de la LGSPD, comienza mencionando el desarrollo de la profesionalización docente como justificación de un asunto que poco o nada tienen que ver con ella: reglas relativas a cambios de adscripción y períodos de permanencia en las escuelas que ahora se aplican a todos los docentes. El 62 contempla la compatibilidad de perfiles disponibles con los requeridos por las escuelas donde algún docente haga falta; el 63 refiere a compactación de horarios; el 64 a la revisión de la estructura ocupacional de las escuelas, puestos de trabajo, aulas y espacios disponibles, así como número de alumnos inscritos. El 65 reafirma el interés en el control de la información y su conexión con el SIGED.

De la lectura de las leyes se infiere que, para el caso de las autoridades escolares, es decir, subdirectores, directores, supervisores, asesores técnico pedagógicos (ATP) y otras figuras similares, la ley contempla obligaciones a cumplir ante los diversos organismos encargados de la conducción del sistema educativo y de la reforma misma:

“(…) otorgar al Instituto y a las autoridades educativas las facilidades y colaboración para la evaluación a que se refiere esta Ley; proporcionar oportunamente la información que se les requiera; tomar las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos de evaluación; y facilitar que las autoridades educativas y el Instituto realicen actividades de evaluación para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria para realizar la evaluación” (LINEE, art. 16).

## **La política nacional de evaluación**

Por si los amarres jurisdiccionales previstos desde la Ley no fueran suficientes, durante la Segunda Sesión Ordinaria de 2015 de la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, integrada por los consejeros de la Junta de Gobierno del INEE, se

aprobó el documento rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) así como la ruta de trabajo para la construcción de los programas estatales de evaluación y mejora educativa 2016 (INEE, 2015).

Publicado en noviembre de 2015, el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación estuvo a cargo de la Unidad de Normatividad y Política Educativa de la SEP, y contó con la participación de la Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional y la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación, así como las Autoridades Educativas que integran el SNEE.

El documento tiene como objetivo establecer las líneas de acción que en materia de evaluación atenderán los actores del SEN en la educación obligatoria en el marco del SNEE, para fortalecer el rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad con equidad. La PNEE persigue cuatro grandes objetivos estratégicos:

- I. Establecer los propósitos, las orientaciones generales de política y las acciones que deberán atender, en el ámbito de la evaluación, todos los actores del SNEE para fortalecer el rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad para todos.
- II. Articular los proyectos de evaluación que impulse el INEE y las autoridades educativas, así como las estrategias y acciones de difusión de resultados y su uso para la mejora educativa que se deriven de los mismos en el marco de coordinación institucional que establece el SNEE.
- III. Desarrollar propuestas coordinadas de evaluación que incidan en la mejora de los procesos educativos, el funcionamiento escolar y los resultados de aprendizaje de los alumnos de educación obligatoria.
- IV. Apoyar el diseño de la política educativa con base en la información aportada por las evaluaciones, la emisión de directrices de mejora que se deriven de las mismas y la re-

troalimentación permanente sobre el cumplimiento de las metas sobre la calidad y equidad del SEN (INEE, 2015).

## **Señalamientos y objeciones**

Las leyes fueron diseñadas para asegurar que los docentes no evadan la vigilancia ejercida por un conjunto de entidades gubernamentales sobre su actuación y su persona; fueron escritas para que en caso de rebelarse, automáticamente sean censurados, etiquetados como transgresores de las leyes y por ende, de la Constitución, en consecuencia, serán castigados.

El entramado jurídico-institucional en el que se basa y sostiene la reforma educativa, fue diseñado de tal manera que aquél que transgreda sus límites estará atentando contra un servicio público y peor aún, contra el derecho de los niños a una educación de calidad, aunque a juzgar por el modo de conducción política, la educación pública está siendo conducida como un servicio, no como un derecho.

Veamos cómo se distribuyen las competencias en materia de evaluación, para aclarar aún más esta lógica.

**Cuadro 25. Distribución de competencias**

Organismo	Competencias
INEE Artículo 7 Fracciones I a X	Definir procesos de evaluación a los que se refiere la lgspd, los programas de evaluación anuales y de mediano plazo, expedir lineamientos a los que se sujetarán autoridades educativas para cumplir con las funciones de evaluación que les corresponden, autorizar parámetros e indicadores, supervisar procesos de evaluación, validar parámetros e indicadores, aprobar elementos, métodos, etapas e instrumentos de evaluación.
SEP (a través de la CNSPD) Artículo 10 Fracciones I a XIV	Participar con el inee en la definición de programa anual de evaluación, determinar perfiles y requisitos, proponer al inee etapas, aspectos y métodos de evaluación, aprobar convocatorias, emitir lineamientos generales para definir programas de regularización de docentes, de Reconocimiento y Formación Continua; determinar qué puestos del Personal Técnico Docente formará parte del SPD.
AEL Artículo 8 Fracciones I a XX Artículo 9 Fracciones I a XXI	Someter a la consideración de la sep propuestas de perfiles, parámetros e indicadores, capacitar y seleccionar a los evaluadores, convocar a los concursos, participar en los procesos de evaluación, calificar las etapas de los procesos de evaluación, diseñar y operar programas de reconocimiento, ofrecer programas y cursos gratuitos para la formación continua, la actualización de conocimientos y el desarrollo profesional de los docentes, organizar y operar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, ofrecer programas de regularización para docentes con resultados insuficientes, administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden de prelación, celebrar convenios, emitir actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguen derechos y obligaciones docentes, determinar qué puestos del Personal Técnico Docente formarán parte del SPD.

Fuente: Elaboración propia con base en la LGSPD

El alcance de la ley es dilatado y difuso, concede a los organismos un poder amplio, distribuido de forma poco clara, intencionalmente confusa, pero indudablemente funcional para gestionar la reforma en la dirección deseada. Cada organismo posee formalmente determinadas atribuciones y funciones, pero con respecto a sanciones hacia la autoridad o el propio INEE, priva la ambigüedad.

La LGSPD menciona responsabilidades de la autoridad pero no contempla sanciones en caso de incumplimiento, deja abierta la puerta a la posibilidad de solapar, enmascarar argucias que como se verá más adelante, afectan de modos diversos a los docentes. Por ejemplo, el Artículo 58 establece que las Autoridades Educativas u Organismos Descentralizados y el INEE propiciarán las condiciones para generar certeza y confianza en el uso de los perfiles, parámetros

e indicadores autorizados conforme a esta Ley, a efecto de que éstos sean reconocidos por sus destinatarios y por la sociedad. Asimismo, asegurarán una difusión suficiente de dichos perfiles, parámetros e indicadores para que el Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión los conozcan a fondo, comprendan su propósito y sentido, y los consideren como un referente imprescindible para su trabajo (LGSPD, art. 58).

Una de las quejas recurrentes entre los profesores que ya presentaron la evaluación tiene que ver precisamente con la desatención de todos estos aspectos. Como puede verse en la propia redacción, no se contemplan sanciones de ningún tipo en caso de incumplimiento. Quienes se vean en la necesidad de defenderse legalmente, tendrán que conocer a fondo las leyes para encontrar las fisuras que le permitan demandar al Estado.

Para la SEP, tal parece que lo verdaderamente relevante es hacer cumplir un marco jurídico a como dé lugar, se justifica como forma de control legítimo sobre los maestros y en consecuencia, sobre el logro de aprendizajes en los alumnos, bajo una concepción bastante cercana a la formación y capacitación de capital humano.

De forma similar a la OCDE, el INEE se erige hoy como organismo facultado por la ley para hacer recomendaciones con base en las evaluaciones y comparaciones que realiza. La red institucional de control magisterial y escolar está completa: por un lado, las normativas jurídicas, procedimientos y mecanismos organizados y estructurados en tiempos y formas determinados y, por el otro, los valores éticos de la calidad educativa con equidad para todos, a los que nadie se negaría o podría estar en contra. El proceso de constitucionalización del Instituto, y en general, todo el entramado institucional de la reforma educativa responden a una nueva noción de derecho, una nueva inscripción de la autoridad y un nuevo diseño de la producción de normas e instrumentos legales de coerción que garantizan los contratos y pretenden resolver los conflictos que emerjan de su aplicación (Hardt, M y Negri, A., 2002).

---

## CAPÍTULO 2

### FISIOLOGÍA POLÍTICA

La reforma, dijimos al principio, es un proceso, no un acto; es un conjunto más o menos articulado de acciones, discursos, reformas constitucionales, leyes secundarias, modificaciones a la Ley General de Educación, creación de organismos, reglamentos, disposiciones administrativas y presupuestales, instrumentos financieros, manuales de operación, campañas mediáticas y utilización de fuerzas policíacas y militares; un proceso polemológico, que se propone modificar sustantivamente el qué, cómo, a quién, para qué, dónde, cuándo, hasta dónde y por quién educar; es decir, los fundamentos del sistema educativo nacional, y, sobre todo, producir subjetividades. Ése es el propósito a fin de cuentas de toda educación: producir determinado tipo de sujetos.

Un análisis crítico de la reforma exige en consecuencia, desmontar su construcción, identificar sus partes, sus ejes –sus órganos pues–, lo que llamamos anatomía política en el capítulo precedente; para seguir con sus funciones, sus modos de articulación, sus enlaces y procesos que la hacen moverse, que operen efectivamente: su fisiología política.

La fisiología política es la dinámica de interacciones entre objetos, objetivos y medios de acción de la reforma. A diferencia de los

modelos de políticas públicas, no refiere la instrumentación de los programas, desde arriba o desde abajo, sino al modo como se interrelacionan los diversos medios de la reforma, cómo se priorizan las acciones, cómo se van enlazando las estrategias para crear nodos de articulación, instituciones y prácticas. Estaría más cerca, si acaso, de los modelos de gestión política, sobre todo en la acepción de Blejmar (2005), en el sentido de que la gestión es el conjunto de acciones humanas para lograr que ocurran las cosas; sin embargo, éste sigue preso de las diferencias entre acciones-discurso, entre letra, espíritu y acción de la norma.

En este caso, al concebir la reforma como un proceso agonista, se trata de develar los enlaces de acciones diversas, de instituciones distintas y muy diversos actores, según las prioridades definidas, los tiempos, ritmos y exigencias. Sobre todo, se trata de mostrar cómo embonan distintos medios e instrumentos de la reforma para ir conformando ensambles organizacionales, institucionales y pragmáticos, que encarnen y/o vehiculen los objetivos reformistas, esos velados por la retórica, los nunca dichos pero manifiestos en las prácticas y en las normas.

Por lo pronto encontramos dos grandes articulaciones: las escuelas verdaderas y los maestros idóneos, así como los procesos de identificación que los hacen posibles y los incipientes engarces entre escuelas y maestros.

En el siguiente capítulo se observarán las afectaciones, los efectos y producciones que se generan por la articulación de medios e instrumentos con objetivos; en otras palabras, por el funcionamiento orgánico de la reforma: por su fisiología política.

## IDENTIFICAR, CONTAR, ARCHIVAR: EL REPOSITORIO DE INFORMACIÓN

El Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos de Educación Básica (Cemabe) se llevó a cabo del 26 de septiembre al 29 de noviembre del 2013, en algunos estados como Oaxaca hubo conflictos y resistencias, no fue posible levantar la información. Finalmente, 8.1% de maestros a nivel nacional no fue censado (Ayala, 2014).

Los resultados se dieron a conocer en abril de 2014. Éstos fueron los más destacados:

1. Del total de escuelas censadas 86.4% son públicas y 13.6% privadas.
2. De los servicios básicos en escuelas públicas 51.6% cuenta con drenaje, 69% dispone de agua potable, 87.2% tiene sanitarios y 88.8% cuenta con energía eléctrica. Las escuelas privadas casi cumplen al 100% con la demanda de estos servicios.
3. El total de alumnos en escuelas censadas fue de 23 millones 562 mil 183. De ellos el 18.3% pertenece a nivel preescolar, 55.8% a primaria, 25.6% a secundaria y el 0.3% a centros de atención múltiple.
4. Por su parte, el personal censado alcanzó la cifra de 1 millón 949 mil 105. De ellos, 88.1% desempeña funciones en escuelas de educación básica y especial, 2% lo hace en centros de trabajo de apoyo a la educación especial y 9.9% en otros centros de trabajo.
5. El personal que desempeña función de maestro frente a grupo alcanza la cifra de 1 millón 128 mil 319.
6. Del total de los centros de trabajo en operación, que son 261 mil 631, en 9.2% se registraron negativas; de ellas, los estados que incidieron en mayor medida fueron Chiapas (41%), Oaxaca (27.4%) y Michoacán de Ocampo (27.3%) (Flacso, 2014).

Se dijo entonces que el censo ayudaría a conocer la situación real en que se encuentran escuelas, alumnos y maestros y en función de ello tomar decisiones para mejorar la infraestructura escolar y poner orden en la nómina educativa, ya que el censo aportaría información actualizada sobre las plazas y número de docentes. A la fecha, ¿qué uso se ha dado a la información aportada por el censo?

Sobre el primer punto, “a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se han canalizado más de 60 mil millones a los estados para mejorar las escuelas” pero en los informes de la Auditoría Superior de la Federación sobre el FAM se ha encontrado que los recursos se han usado para todo menos para la infraestructura. Según el documento Techos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, que el diario *Reforma* aseguró tener en su poder, los programas que atienden la infraestructura educativa tuvieron una disminución de 38.4 por ciento para este ejercicio. En el 2015 se destinaron 12 mil 351.2 millones de pesos para ese fin. Para el 2016, la cantidad aprobada por la Secretaría de Hacienda y que le fue notificada a la SEP el 14 de agosto pasado, reduce los recursos a 7 mil 607.8 millones de pesos (Educación en movimiento, 2015).

En el caso de los maestros, además de servir para afinar los mecanismos de control de la nómina para el pago de salarios a docentes federalizados, la información aportada por el censo ha servido para mantener la presión política hacia este sector. Por ejemplo, Mexicanos Primero, a través de su staff de investigadores y su director, ha utilizado estos datos para reafirmar su postura en torno a los maestros aviadores protegidos por el SNTE:

Con los resultados del Censo se confirmó una de las principales sospechas que durante muchos años han denunciado organizaciones de la sociedad civil y actores educativos: un desastre administrativo. Desde 1992, con la descentralización educativa se instauró un modelo de gestión basado en acuerdos políticos entre los gobernadores y las dirigencias sindicales de maestros. Hoy tenemos ante nosotros los resultados de dicho esquema: 298 mil personas contratadas

como maestros, que no se encuentran en las aulas cumpliendo la función para la que fueron contratadas (Ruiz, 2014).

Paralelamente legisladores del PAN, congruentes con el apoyo que abiertamente han expresado hacia las propuestas de Mexicanos Primero, presentaron en marzo del 2015 una iniciativa para realizar cambios a la Ley General de Educación, a fin de que la SEP establezca un sistema de administración de nómina, de manera que las autoridades educativas estatales proporcionen a la Secretaría toda la información que ésta les requiera sobre los movimientos del personal. El proyecto de decreto proponía que tanto la SEP como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitieran las disposiciones que deben observar las entidades federativas para registrar cada nómina, identificando el nivel, tipo y modalidad educativa y la clave del centro de trabajo a la que corresponda la plaza (Melgar, 2015).

### **REINGENIERÍA ESCOLAR. HACIA LA ESCUELA VERDADERA(MENTE PRODUCTIVA)**

Según Mexicanos Primero, más de 59% de las escuelas en México son “NO ESCUELAS”. Sin más, la organización llega a afirmar que son una mera simulación de la educación, constituyen espacios que no tienen el mínimo necesario para el aprendizaje, los maestros no enseñan y los alumnos tampoco aprenden, las condiciones materiales no son suficientes, las relaciones y procesos difícilmente se dan y no existe apoyo educativo.

¿Cómo debe ser una escuela verdadera? Mexicanos Primero la define como una comunidad de aprendizaje que: promueve el desarrollo integral de todos sus miembros; no refleja las limitaciones de su contexto, sino proyecta un mejor futuro para la comunidad; rompe la idea fatalista de que el “origen es destino”, y abre expectativas amplias para los miembros de la comunidad; no sólo desarrolla

conocimiento y capacidad crítica sino también forma el carácter, de un buen emprendedor, diríamos nosotros, para estar a tono con el léxico empresarial.

- Una escuela verdadera está constituida por:
- **Personas:** Alumnos listos para aprender, maestros listos para enseñar, padres de familia listos para participar y exigir.
- **Relaciones y procesos sociales:** No sólo es tener salones y plan de estudios, es adaptarlos al ritmo y estilo de cada niño, grupo y comunidad.
- **Condiciones materiales:** Escuelas accesibles y seguras con servicios básicos, espacios académicos y equipamiento adecuado.
- **Sistema de apoyo:** Las distintas oficinas de las Secretarías de Educación deben estar al servicio de la escuela (Mexicanos Primero, 2014).

Todo esto suena muy bien, ¿quién se opondría a semejantes planteamientos? Ni tarda ni perezosa, la SEP recupera las características de una *Verdadera Escuela* perfiladas por Mexicanos Primero, mediante la articulación de seis estrategias en un nodo particular, más estratégico que descriptivo, considerando diferentes acciones que se irán embonando para producir un recambio organizacional en la escuela, en los recursos de que dispone, en sus relaciones internas, formas de gestión, infraestructura, responsabilidades. Se trata de un conjunto de estrategias y acciones que van a configurar lo que Nuño llamó la centralidad de la escuela en la reforma o lo que es lo mismo, aterrizar la reforma en las aulas y las escuelas.

La propuesta contempla introducir una nueva estructura organizativa en las escuelas y supervisiones escolares, se trata de “un proceso profundo de reingeniería” (SEP, 2015) de todos los servicios educativos. Las acciones para generar este recambio organizacional son de diferente tipo y alcance, algunas ya están en marcha, otras se encuentran en proceso de definición, varias entrarán en vigor a partir de agosto de 2016; todas se vinculan y complementan entre sí.

¿Qué cambios interesan y/ o ya se están realizando para aterrizar la reforma directamente en los salones de clase y las escuelas?

Como se comentó en el capítulo sobre la anatomía política de la reforma educativa, el plan “La escuela al centro” consta de seis líneas generales de acción directa en las escuelas:

- Nueva organización de la escuela y de su plantilla.
- Escuelas con más recursos (presupuesto propio).
- Fortalecimiento de Consejos Escolares.
- Participación social efectiva.
- Mejoramiento del uso del tiempo escolar.
- Escuelas de verano.

Los detalles operativos de estas seis líneas generales se exponen en el documento *La escuela al centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica* (SEP, 2015). Los aspectos que contiene son visión, objetivos, líneas de acción y responsables de su concreción.

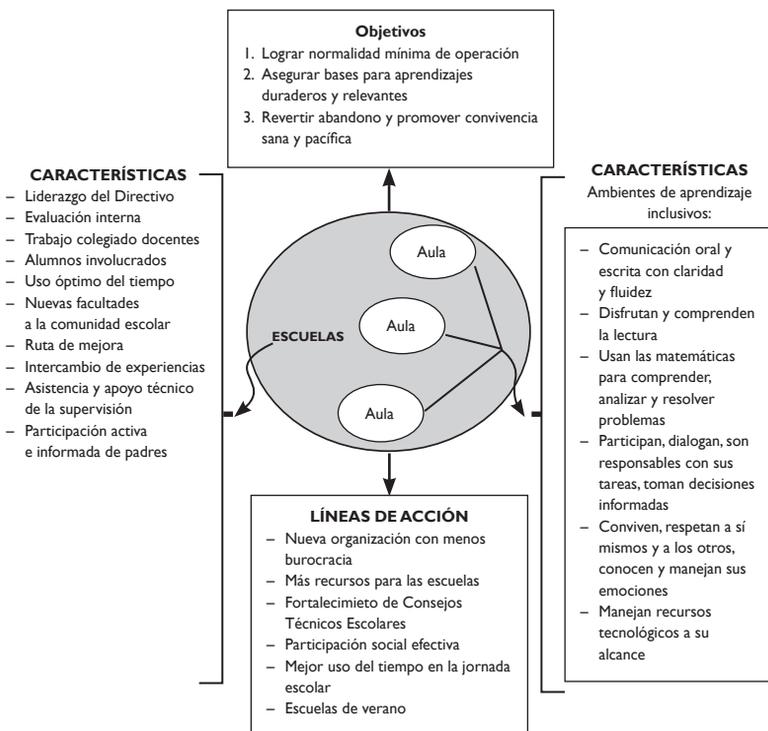
La visión: “En la escuela se concentra todo el esfuerzo del sistema educativo, **todos los responsables** (sic) se involucran en la mejora continua, en particular en la calidad de los aprendizajes en el aula. Las prácticas profesionales de docentes, directivos y **operadores** del sistema educativo se transforman positivamente; se identifican y atienden **a tiempo** las necesidades fundamentales de las escuelas, sus alumnos, maestros, directores, supervisores y padres de familia” (SEP, 2015).

La visión o imagen ideal de escuela ubica a diversos agentes con las aulas, con docentes y alumnos. Esta visión ideal se complementa con una caracterización de la escuela con autonomía de gestión en estos términos: cuenta con directores con alto liderazgo –si no los hay para eso están las evaluaciones, para modelarlos–, evaluación interna para la mejora continua, trabajo colegiado de los docentes en el plantel, alumnos involucrados en su totalidad en el trabajo de clase, uso óptimo del tiempo escolar lo que significa cero distracciones, cinco horas dedicadas íntegramente a atender a los alumnos, no conversar entre colegas, para eso hay otro tiempo; **nuevas**

**facultades** para que la comunidad decida, ruta de mejora “decidida”, no queda claro si como determinación o acción conjunta, entre directivos y maestros; intercambio de experiencias entre escuelas y zonas de supervisión, asistencia y apoyo técnico de la supervisión, participación activa e informada de los padres.

En el siguiente esquema se resumen los objetivos, características y líneas estratégicas de la escuela al centro. Cabe recordar que algunas acciones surgieron desde antes de que se aprobara la reforma constitucional, otras comenzaron a implementarse desde 2013, sin contar las que se vayan aplicando sobre la marcha de cada ciclo escolar. En conjunto, perfilan el sentido y la dirección que adoptará la autonomía de gestión de las escuelas (ver figura 5).

**Figura 5. Escuela al centro: objetivos, características y líneas de acción**



## La nueva organización escolar

Con el ciclo escolar 2016-2017 inició la implantación de una nueva estructura organizativa en las escuelas. Sin explicar los motivos, la SEP anunció que la primera etapa abarcará a las Escuelas de Tiempo Completo. Al parecer esta decisión se relaciona con el tema de los recursos disponibles, que proceden del FONE, de donde se concentra el presupuesto federal del Programa Escuelas de Tiempo Completo y el de la Reforma Educativa.

Dar prioridad a estas escuelas podría interpretarse como parte de una estrategia de presión para aquéllas que mantienen un horario matutino, ya que si desean obtener recursos adicionales, tienen que incorporarse a dichos programas. No se olvide además, que una de las intenciones del gobierno actual es incrementar el número de escuelas de tiempo completo.

Otra novedad es que el cuerpo directivo de las escuelas se engrasa. La SEP anunció la creación de nuevos cargos directivos sin ningún costo adicional, que serán ocupados por docentes comisionados al sindicato. Se crea la figura de “subdirector administrativo” con el argumento de que los maestros ya no dediquen tiempo a atender trámites, y se concentren “de tiempo completo en las actividades de enseñanza y pedagógicas”. La plantilla escolar completa estará integrada por un director, un subdirector administrativo, un subdirector pedagógico además del maestro de grupo. Dependiendo de la *disponibilidad financiera*, se incorporarán maestros para impartir inglés, talleres de lectura y escritura, de tecnología de la información, de educación física, artística y maestros de educación especial.

En este nuevo esquema hay restricciones, el subdirector académico se asignará únicamente a aquellas escuelas que tengan 10 grupos o más; en cuanto al subdirector de gestión escolar o administrativo —nótese que se utilizan como sinónimos—, éste se asignará a aquéllas escuelas que tengan al menos seis grupos. Las supervisiones escolares también contarán con dos figuras equivalentes a las

de subdirectores: un apoyo técnico pedagógico y otro de gestión administrativa.

Además de la nueva plantilla de personal, se contemplan acciones adicionales para concretar la reingeniería escolar en sus aspectos organizativos:

- Normas orientadas a la descarga administrativa en las escuelas. En el documento Escuela al Centro se dice que únicamente la SEP y las autoridades educativas estatales son las instancias autorizadas para solicitar información a las escuelas. Esto significa que las instancias operativas intermedias ya no serán las correas de transmisión de información hacia las escuelas, las supervisiones serán las que asuman completamente ese papel. La SEP pretende mantener un control más directo sobre las escuelas por esta vía.
- Desarrollo de un sistema informático automatizado para el control de procesos administrativos escolares, utilizando como base la plataforma de la AFSEDF, misma que a su vez complementará el SIGED. También se pretende integrar el primer padrón de personal de apoyo técnico, con el propósito de “dinamizar” la implementación de las rutas de mejora en las escuelas con mayores necesidades. Esto revela y reafirma una vez más la importancia estratégica de la información para avanzar en la implantación de la reforma, tal como ha sido concebida por el Estado y sectores aliados.
- Concentrar a los alumnos de comunidades dispersas en escuelas de organización completa. Éste es un asunto que ha recibido escasa atención, pero que sin duda alguna profundizará la ya de por sí aguda desigualdad educativa. Esta medida afectará directamente a 35 mil escuelas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) donde estudian 334 mil niños que viven en las comunidades más pobres y alejadas del país.

La reforma educativa excluye de facto a esta población de por sí marginada; no incluye un apartado específico para la modalidad

multigrado de enseñanza comunitaria, ni siquiera tiene la opción de elegir el calendario de 185 días de clases como lo dispuso la SEP para las escuelas de zonas urbanas.

A esta marginación institucional se suman otras condiciones como la inseguridad y la falta de maestros; quienes logran obtener una plaza vía los concursos de ingreso, o los que ya están en servicio, difícilmente están dispuestos a trabajar en estas zonas. El mismo director de Conafe admitió que este subsistema de enseñanza comunitaria “debería desaparecer” (Hernández, 2016).

Estas declaraciones no hacen sino confirmar la inminente transformación institucional de este organismo. De hecho, el 19 de marzo de 2016 entró en vigor un decreto presidencial que ordena la reorganización del Conafe, que entre otras cuestiones establece que de aquí en adelante deberá allegarse de los recursos necesarios mediante convenios con entidades públicas y privadas. La reingeniería escolar no fue diseñada para las escuelas ubicadas en las zonas más marginadas del país, éstas no tienen acceso a los recursos federales con los que sí contarán, así sea por la vía del concurso, las escuelas urbanas, en especial las de tiempo completo.

La reingeniería escolar está en marcha, habrá que prestar atención a la forma en que evoluciona; en el corto plazo se verá cómo está afectando, alterando o transformando a las escuelas, cómo están procesando y enfrentando docentes y directivos estos cambios, en su espacio cotidiano de trabajo.

### **Participación social, vigilancia efectiva**

El Programa Escuela al Centro concede a los padres de familia un papel protagónico en la vida escolar a través de una multiplicidad de actividades, incluyendo algunas hasta hace poco reservadas a los docentes. Se formalizan de esta manera nuevas y mayores atribuciones principalmente de los Consejos Escolares de Participación Social, dando por hecho que se trata de instancias conformadas

democráticamente, de forma transparente, genuinamente representativas de todos los padres, distintas de otras como la sociedad de padres de familia, y por supuesto, que responden a la caracterización formal formulada por la SEP. Entre las responsabilidades más destacadas que la escuela debe asegurar respecto a este órgano, se contemplan las siguientes:

- Promover talleres para padres sobre convivencia escolar mediante el Programa Nacional de Convivencia Escolar.
- Impulsar el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) para integrar y asegurar el funcionamiento de comités de contraloría social encargados de dar seguimiento, con fines de transparencia y rendición de cuentas, a los programas del sector educativo tales como Escuelas al CIEN, Programa de la Reforma Educativa, Programa Escuelas de Tiempo Completo.
- Conocimiento de los CEPS sobre la ruta de mejora y vigilancia de la Normalidad Mínima Escolar.
- CEPS que apoyan a directores en acciones de gestión, contribuyendo a la mejora del servicio y favoreciendo la descarga administrativa.

Un par de cuestiones llaman la atención al respecto. Por un lado, la escuela es la responsable de promover la participación de los padres en el sentido planteado anteriormente. No se trata de que éstos apoyen a los maestros, sino de que sea la escuela la que garantice la formación de comités y mecanismos de vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas. En consecuencia, y este es el segundo punto, los padres de familia y en particular el CEPS, más que un aliado y coadyuvante, genuino portavoz de las inquietudes de los padres de familia, se perfila como órgano de vigilancia para el cumplimiento de políticas, reglas y orientaciones oficiales, dando por hecho que éstas son pertinentes y necesarias. En el fondo, se pretende instalar una gobernanza operativa en cada escuela, de modo que los problemas de funcionamiento cotidiano sean atendidos por los padres, al

mismo tiempo que se encargan de vigilar lo que hacen los docentes incluso en el aula.

### **Recursos directos para administrar las carencias**

Una deriva de la autonomía de gestión, quizá su verdadera razón de ser, es lo que en los resúmenes de la SEP sobre la reforma educativa se llama el “presupuesto de las escuelas”. Se trata de una de las principales transformaciones del sector educativo, para que sean estas mismas quienes administren “de forma transparente y eficiente, los recursos que reciban para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básica” (SEP, 2015).

¿Cómo se hace esto? A partir de varios programas de vieja y nueva denominación. Por ejemplo, para atender problemas de infraestructura se recurre a programas como Escuelas de Calidad (PEC), Tiempo Completo (ETC) y Escuelas Dignas (PED), con financiamiento del ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación. El esquema es conocido: las escuelas elaboran proyectos particulares de atención, concursan y se les dota de un monto acotado a las necesidades y los proyectos comprometidos.

El 18 de junio de 2014, con un presupuesto de 7 mil 600 millones de pesos equivalentes al 2 por ciento del gasto federal en educación básica, se emitieron los Lineamientos del Programa de la Reforma Educativa para Abatir el Rezago Educativo (SEP, 2014), mismos que fueron modificados por el Acuerdo del 28 de diciembre de 2014, según el cual:

(...) tiene como objetivo el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar y para ello busca propiciar condiciones de participación de alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director y garantizar un ejercicio transparente y eficiente de los recursos que reciba la escuela. En este sentido, el Programa identifica como beneficiario de los subsidios que transfiere de

manera directa para el mejoramiento de las condiciones de las escuelas públicas de educación básica, a la comunidad escolar y como ejecutores al Consejo Escolar de Participación Social en coordinación con el Director de la Escuela;

Que en congruencia con lo anterior es indispensable precisar en estos Lineamientos que entre los beneficiarios del Programa se encuentran las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, integradas por alumnos y padres de familia o tutores, que reciben el servicio educativo en los inmuebles que se encuentran en condiciones de rezago, con el fin de resolver sus carencias físicas;

Que la precisión de los ejecutores del gasto permite que el ejercicio y comprobación del recurso se efectúe por las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica con un mayor grado de simplificación, en apego a la normatividad aplicable;

Que el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo puede contribuir a fortalecer su autonomía de gestión y contar con centros preescolares de calidad que cuenten con la infraestructura adecuada y los recursos materiales y de organización acordes a las necesidades de los niños, espacios en donde se sientan seguros, adquieran confianza y desarrollen sus capacidades (SEP, 2014).

El Programa fue abrogado por otro Acuerdo fechado el 11 de septiembre de 2015, en el que se emiten los nuevos Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, en donde se definen cuatro componentes que agrupan los diferentes tipos de apoyo:

Componente 1: Para la atención de las carencias físicas de las escuelas. Subsidio directo a la comunidad escolar con el fin de que se mejoren las condiciones físicas y de equipamiento de los inmuebles escolares.

Componente 2: Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. Subsidio directo a la comunidad escolar, representada por el Presidente del CEPS o equivalente y el Director de la escuela, para apoyar la autonomía de gestión escolar y promover la toma de decisiones a partir de su Ruta de Mejora Escolar o su equivalente.

Componente 3: Para el fortalecimiento de las Supervisiones de Zona que atienden a las escuelas cuyas Comunidades escolares sean beneficiarias del Programa.

Componente 4: Para la instalación y mantenimiento de bebederos escolares. Subsidio a la comunidad escolar consistente en la instalación de bebederos escolares suficientes y con suministro continuo de agua potable en el inmueble escolar (SEP, 2015).

La mecánica de participación es la siguiente: a través del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), y junto al director de la escuela, las comunidades escolares entregarán a la supervisión de la zona una carta compromiso en la que se manifieste la decisión de participar en el programa. Una vez beneficiadas, deberán entregar un acta de planeación del ejercicio de recursos en concordancia con la Ruta de Mejora Escolar. En los casos de los primeros dos Componentes, los recursos serán transferidos directamente al CEPS, en coordinación con el director de la escuela. Para que puedan ejercer sus recursos, la SEP, el Fideicomiso, las autoridades educativas estatales, la supervisión de zona, deberán garantizar:

- a) Que la comunidad escolar disponga de los recursos de manera directa, oportuna y transparente.
- b) Que los recursos de este componente sean recibidos y ejercidos con pleno conocimiento y consentimiento del CEPS y del Director en el caso de escuelas regulares, o de la APEC en el caso de Servicios de Educación Comunitaria, para destinarlos al desarrollo de la Ruta de Mejora Escolar o su equivalente y con apego a los presentes Lineamientos de Operación y a los Criterios Operativos del Programa.
- c) Que los miembros de la comunidad escolar conozcan el monto de los recursos y apoyos que reciben, participen en la decisión de cómo utilizarlos y sean informados respecto a su uso.
- d) Que el ejercicio de los recursos del Programa se realice conforme a lo establecido en los lineamientos de operación del Programa.

- e) Que la carga administrativa que se genere se limite a lo mínimo indispensable.
- f) Que se consideren las condiciones de contexto de las Comunidades escolares, como por ejemplo las vías de acceso a las mismas (SEP, 2015).

En total, durante 2015 estos programas, junto a los del Conafe, tuvieron un presupuesto de 28.7 mil millones de pesos; sin embargo, en 2016, este monto bajó a 18.6 mil millones. ¿Por qué?, por un lado, debido a los recortes presupuestales, pero por otro, para fortalecer la aparición de un nuevo programa: Escuelas al CIEN; en el que las escuelas seleccionadas participan en las obras financiadas con los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional, los nuevos instrumentos de deuda de la reforma educativa, basados en la bursatilización de 25% del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) de las entidades federativas que decidan participar en el programa.

¿Qué recursos maneja una escuela? Los que genera y los que recibe. Los primeros a través de las donaciones en dinero y especie de los padres de familia; los segundos, a través de su participación en distintos programas; además de los que no administra directamente pero sí recibe sus beneficios, sobre todo en obras de infraestructura o proyectos específicos.

¿Cómo se administra una escuela? A través de diferentes esquemas de coordinación entre el CEPS, el director, con la colaboración de la supervisión escolar, las autoridades educativas estatales y federales. ¿Quién lo hace? El Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) y el director escolar, en cuanto a su administración y gestión. ¿Para qué? Para vincular las condiciones de operación e infraestructura necesarias para el desarrollo de la Ruta de Mejora Escolar; de modo tal que la infraestructura y la operación garanticen las condiciones para el máximo logro de aprendizaje.

## Optimización del tiempo: el cronómetro llegó a la escuela

A partir del ciclo escolar 2016-2017 aumentaron las horas de la jornada escolar destinadas a la enseñanza-aprendizaje en los niveles de preescolar y primaria. En preescolar la jornada pasó de tres a cuatro horas por día, mientras que en primaria –donde 42% de las escuelas trabajaba 4.5 horas– se uniforma la jornada nacional adicionando 30 minutos para pasar a cinco horas diarias. En secundaria se mantienen 5.8 horas de jornada diaria, más de 20 por ciento que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En síntesis, se mantiene el mismo número total de horas anuales: 800 en escuelas de horario regular, 1200 en las de jornada ampliada, 1600 en las de tiempo completo; la diferencia es que ahora la comunidad escolar supuestamente decide bajo qué calendario las cubrirá

El 9 de mayo de 2016 la SEP publicó el decreto por el que se modifica la fracción III del Artículo 13, el 51, el segundo párrafo del 53 y el inciso a) del tercer párrafo del Artículo 69 de la Ley General de Educación para hacer flexible el calendario escolar; en él se establece entre las atribuciones de las autoridades educativas locales autorizar los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar determinado por la SEP para cada ciclo lectivo de educación básica, normal y demás para la formación de docentes.

Posteriormente, el 26 de mayo del mismo año, la SEP publicó dos calendarios para regir el ciclo escolar 2016-2017 en preescolar, primaria, secundaria y normal. El primero es el de 200 días, que es como venía funcionando; el segundo es de 185 días y tendrá efecto en planteles que cumplan con los requisitos que se establezcan en los lineamientos que expide la Secretaría, la cual dispuso de 90 días para hacerlo.

No obstante, sin haber expedido dichos lineamientos operativos, se comenzó a exigir a las escuelas, vía las autoridades locales, que decidieran por cuál calendario optar. Al día siguiente de haberse publicado los calendarios en el DOF, se les apresuró a entregar las actas

de Conejo Técnico en donde se hiciera constar la decisión colegiada sobre el tema. Aprovechando la confusión, diversas entidades, entre ellas la AFSEDF, intentaron imponer el calendario de 185 días.

Estos cambios ya entraron en vigor, están operando en las escuelas. En preescolar se aumenta la jornada de tres a cuatro horas; para quienes se acojan al calendario de 185 días, la jornada podría pasar a ser de 4.5 horas diarias. En algunos estados las educadoras se han manifestado en contra de esta ampliación de horario que afecta directamente a aquéllas que cubren dos plazas, lo cual no es en modo alguno ilegal.

Las primarias que optaron por el calendario de 185 días cambiarán de una jornada de 4.5 a 5 horas diarias. Las de jornada ampliada y tiempo completo que optaron por este calendario mantendrán mismo horario pero agregarán un número de horas destinadas a clases adicionales para reforzamiento de lo que cada alumno necesite.

Pero eso no es todo, las escuelas que opten por calendario de 185 días deben elaborar un plan aprobado por la autoridad estatal, en el que expliquen cómo van a aprovechar esta modalidad.

Adicionalmente, en el período vacacional las escuelas abrirán sus puertas para realizar actividades deportivas, culturales y de reforzamiento académico, como parte del programa Escuelas de Verano. La pretensión de la SEP es generalizar estas últimas en el ciclo 2017-2018.

Esta aparentemente inocua medida amenaza con acarrear graves afectaciones en la organización cotidiana de las actividades escolares, comenzando por flexibilizar la jornada de trabajo docente. ¿Qué implica el calendario escolar “flexible”? Más horas de trabajo por el mismo salario, intensificación del trabajo extra clase, realizando actividades fuera del horario de trabajo. Para muestra un botón: en el Estado de México las autoridades propusieron realizar las reuniones de Consejo Técnico en sábado.

Con el calendario de 200 días anuales distribuidas en cuatro horas diarias en el caso de escuelas con horario regular, estamos

hablando de 800 horas anuales de trabajo, mientras que al reducir el calendario a 185 días y ampliar la jornada a ocho horas, la cifra alcanza las 1480 horas anuales, por supuesto, sin pago extra.

El empleo de la prueba Stalling, que se comenta más adelante, junto con el calendario de 185 días, son acciones encaminadas a incrementar el aprendizaje, dando por hecho que a mayor tiempo dedicado a enseñar contenidos académicos, mayor será el logro educativo. Las premisas de las que parte la SEP, son:

Un calendario con más horas por día y mejor aprovechamiento crea mejores condiciones para fortalecer los resultados de los aprendizajes en las aulas.

El tiempo real de instrucción es la inversión que verdaderamente cuenta en el sistema educativo.

Los profesores que logran involucrar a todos sus alumnos en las actividades de estudio tienen mayor control de la clase, más disciplina y mejores oportunidades para el aprendizaje.

Los resultados insatisfactorios en los aprendizajes se vinculan directamente a la dificultad de los profesores para mantener a todos los alumnos en esa dinámica (SEP, 2016).

La intención de utilizar un esquema de horarios flexibles combinado con jornadas más largas, inspirada en recomendaciones de organismos internacionales, es hacer trabajar más a los docentes para producir lo que los investigadores del Banco Mundial llaman *la magia de la educación*:

La magia de la educación (la transformación de los insumos escolares en productos de aprendizaje) se produce en el aula. Todos los componentes del gasto de un sistema educativo (desde el diseño de los planes de estudio hasta la construcción de las escuelas, la compra de libros y los salarios docentes) se conjugan en el momento en que el profesor interactúa con sus alumnos en el aula. La intensidad con que se aprovecha este momento de instrucción es un determinante clave de la productividad del gasto en educación (Bruns, B y Luque, J., 2014, pág. 11).

Queda más que claro el porqué del especial interés de la SEP por introducir mecanismos de control del tiempo efectivo de instrucción en el aula, un recurso todavía bajo control de los maestros, conforme ritmos y lógicas completamente distintas a las que persigue la reforma educativa. En este sentido, tengan o no conciencia de ello, los maestros libran una auténtica batalla por el control de su materia de trabajo.

### *Supervisores, controladores del tiempo*

Como parte de la nueva estructura se plantea modificar las supervisiones escolares, instancia jerárquica que se encuentra por encima de los directores. Ahora contarán con tres figuras además del supervisor: un apoyo de gestión y dos apoyos técnico-pedagógicos. Además, “los supervisores de todo el país tendrán sólo seis escuelas a su cargo, en lugar de diez” (Juárez Pineda, E., 2016). También decidirán cuáles escuelas flexibilizarán su calendario, para pasar de 200 a 185 días. Los supervisores serán los ejecutores del dispositivo institucional ideado para controlar el tiempo de instrucción en las aulas.

Para garantizar el uso óptimo del tiempo escolar, los poco más de 16 mil supervisores de todo el país serán capacitados para aplicar herramientas de observación sistemática en el aula, con lo que se busca detectar a los niños invisibles o ignorados por el profesor (¿los que no pasan el control de calidad?), los fallos en las prácticas pedagógicas de los docentes, el uso de los materiales educativos, las deficiencias de aprendizaje en lectura, escritura y cálculo mental de los alumnos e incluso, realizar un diagnóstico del clima escolar (Poy Solano, L., 2016).

A la fecha se ha capacitado a 2 mil supervisores en la aplicación de un sistema de alerta temprana de alumnos en riesgo de no lograr los aprendizajes esperados, por medio del cual se pretende detectar y atender a tiempo a estos alumnos a partir de los siguientes indicadores:

- Requiere apoyo en lectura.
- Requiere apoyo en escritura.
- Requiere apoyo en cálculo mental.
- No se involucra en clase en forma reiterada.
- Percepción negativa del clima escolar.
- Registro de alerta en el reporte de evaluación.
- Faltó de manera reiterada en el bimestre.

Durante el ciclo escolar 2015-2016 los supervisores realizaron observaciones en las aulas y escuelas utilizando el método Stallings. Entre febrero y mayo de ese ciclo observaron 40 mil aulas, lo que implica que ese núcleo inicial de 2 mil supervisores visitó 20 salones de clase y generó 20 horas de observación focalizada en las prioridades contempladas en el Sistema Básico de Mejora Continua, en los acuerdos 716 y 717 y en la Ruta de Mejora, a saber: normalidad mínima, aprendizajes relevantes en escritura, lectura y matemáticas, reducción del abandono escolar y convivencia pacífica. Éste es el currículum de la Reforma Educativa, lo demás es prescindible.

¿Cuál es el sustento de esta propuesta? Un estudio del Banco Mundial sobre el uso del tiempo lectivo en la capital del país, cuyas principales conclusiones son: en el aula, 56 por ciento del tiempo de la jornada se trabaja de forma intensa en actividades pedagógicas, “pero si lo ponemos por días, de los cinco que se acude a la escuela, tres se trabaja de manera intensa y dos no. La meta es alcanzar 85 por ciento del tiempo en labores educativas” (Poy Solano, L., 2016).

Cabe recordar que este método ya fue aplicado en escuelas primarias de la Ciudad de México entre los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2013 gracias a un convenio de colaboración celebrado entre la AFSEDF y el Banco Mundial.

En el Manual de Observaciones en el salón de clase elaborado en 2011 se informa que este método, propuesto originalmente por Jane A. Stallings de la Universidad de Tennessee, fue adaptado por el Banco Mundial para su aplicación en escuelas de la Coordinación Sectorial de Educación Primaria (CSEP) de la Ciudad de

México. A partir de ahí, la Subdirección Técnica de dicha coordinación decidió emplear este método como herramienta cotidiana de evaluación (AFSEDF, 2011). Desde principios del 2012 el periódico *La Jornada* dio cuenta de su aplicación (Avilés, K., 2012).

En 2015 la SEP recuperó, actualizó y distribuyó entre 2 mil supervisores, una versión actualizada del Manual de observación, y los capacitó en su uso, pues su pretensión es generalizar su uso en todas las escuelas de preescolar, primaria y secundaria; probablemente en educación media también.

Además, la SEP contempla ampliar la cobertura del diplomado “Una supervisión efectiva para el aprendizaje de nuestros alumnos”, mismo que se viene desarrollando desde el año 2013, para cumplir con la meta de 8 mil supervisores acreditados, lo que representa casi 50 por ciento del total, si nos atenemos a las cifras de la propia Secretaría.

A menudo los críticos juzgan las estrategias gubernamentales como ocurrencias o meras acciones aisladas; en este caso queda claro que el método Stallings no fue ave de paso, en realidad nunca desapareció. Por el contrario, se recuperó en el momento oportuno como herramienta útil para medir el tiempo escolar y evidenciar los “tiempos muertos” en los salones de clase (Flores Salgado, D., 2016). Aquí la noción del tiempo escolar es equivalente a una jornada laboral como tal, no admite desperdicio.

Adquiere sentido la afirmación de que “los supervisores se convierten en la pieza fundamental para tener un enlace entre la autoridad educativa y lo que sucede en las escuelas” (Informador, 2016); mediante una adecuación del contenido de la supervisión acorde con las modificaciones al Artículo 3º y la LGE que al mismo tiempo refuerza, reivindica y actualiza la función de vigilancia y control que históricamente han desempeñado los supervisores, ahora con la ventaja de no tener que lidiar con el sindicato.

### *Consejos Técnicos Escolares, colegialidad impuesta*

El Consejo Técnico Escolar (CTE) no es una instancia nueva, forma parte de la estructura organizativa de las escuelas desde los años cuarenta del siglo pasado. Desde que comenzara el ciclo de reformas a la educación básica en los noventa, mucho se ha discutido sobre sus posibilidades como espacio de reflexión, intercambio, formación y toma de decisiones colegiadas (Fierro, C. y Rojo, S., 1994), (Cruz, 2007).

Integrado por docentes y directivos de cada escuela y formalmente presidido por el director, el CTE funciona, como todo espacio social, conforme a lógicas que producen y reproducen rituales y prácticas que sin duda alguna influyen de diversas formas en la organización y funcionamiento cotidiano de las escuelas.

El CTE siempre ha sido un espacio altamente regulado, los profesores más por obligación que por interés, se reúnen mensualmente una vez cada mes para tratar asuntos escolares de interés común, así como resolver problemas concretos. Estas reuniones pueden ser tan apreciadas como detestadas por los docentes; también, justo es decirlo, constituyen un espacio de descanso, convivencia, intercambio de experiencias de todo tipo, así como de creación y recreación de vínculos entre sus integrantes. Sin embargo, en el programa Escuela al Centro se plantea como función básica de estos consejos diseñar y aplicar alternativas de mejora continua de los resultados educativos. Se trata de una reorientación funcional importante, pues en lugar de constituir un espacio de trabajo colegiado para que los maestros y los directores analicen, reflexionen y discutan los problemas pedagógicos de la escuela, se espera que se concentren exclusivamente en la mejora continua de resultados.

A partir del ciclo escolar 2016-2017 la reglamentación se endureció, cada escuela pública o privada decide el día y la hora en que realizará las juntas mensuales de los consejos técnicos, con la finalidad de evitar que el último viernes de cada mes los alumnos se queden sin clases. Además, la fase intensiva del CT que se realiza

al inicio de cursos se alarga, de manera que las escuelas dedicarán mayor tiempo a la planeación escolar anual de la llamada ruta de mejora.

Se pretende que el Consejo Técnico se transforme en la fuente principal de información con fines de autoevaluación escolar. Lo que pase en el aula debe ser materia de intervención del CT; es de este órgano colegiado del que se espera surjan las soluciones que a su vez los docentes instrumenten individualmente en el aula y colectivamente en la escuela, con el fin de elevar el nivel de logro de aprendizajes por parte de los alumnos. La idea es que funcione como una especie de circuito cerrado infinito que recoja información del aula para llevarla a él mismo y viceversa.

Bajo esta lógica, las guías que mes con mes envía la SEP a las escuelas no proponen lecturas ni animan a los docentes a documentarse en diversas fuentes, como se supone que ellos mismos tienen que hacerlo con los alumnos. Simplemente contienen indicaciones y actividades a desarrollar en las reuniones mensuales. Y si la mejora continua no se logra mediante las acciones propuestas por el Consejo Técnico Escolar, para eso está el *Diálogo entre escuelas y zonas*, es decir, reuniones de intercambio de experiencias entre escuelas con problemáticas semejantes.

La colaboración y la colegialidad son conceptos recurrentes en el discurso sobre la reforma educativa, se trata de una concepción extraña que omite el plano relacional, cultural y simbólico determinante que le es inherente. En el discurso oficial estos aspectos se encuentran completamente invisibilizados, simple y sencillamente son inexistentes. Se parte del supuesto de que el trabajo colegiado se produce automáticamente por el solo hecho de que un grupo de personas se reúnen en un tiempo y espacio regulado externamente. De acuerdo con la racionalidad instrumental de la reforma, para que unos determinados resultados se produzcan no hace falta más que seguir a pie juntillas las normas, lineamientos y guías generales diseñadas de forma evidentemente desconectada de la realidad de las escuelas.

No se necesita ser adivino para imaginar a dónde conduce esta insistencia en homogeneizar acciones, procesos, comportamientos y conductas individuales y colectivas. Más importante que la colegialidad fingida, está el riesgo de adoptar un discurso de legitimación del cambio,<sup>10</sup> carente de asidero alguno en la realidad cotidiana, pero efectivo como mecanismo de subjetivación para asumir el cambio y la colaboración como mandato obligado (Smyth, J., 1992). Por fortuna, siempre existe la posibilidad de reinterpretar, resistir y recuperar saberes prácticos que no guardan correspondencia con los requerimientos institucionales, permitiendo encontrar y dotar de sentido y rumbo a la escuela en el nivel local.

### **Reorganización de instancias de decisión**

A la par del adelgazamiento o si se prefiere, debilitamiento de instancias operativas intermedias, se busca fortalecer el aparato de decisión central mediante una reorganización que implique un reagrupamiento de autoridades educativas con poder de decisión a nivel federal y estatal, con el objetivo de dar seguimiento directo a la implementación de la reforma e introducir de inmediato los ajustes necesarios, sobre todo cuando se detecten desviaciones fuera de lo previsto.

En septiembre de 2015 la SEP anunció la reconfiguración territorial de la educación básica en cinco regiones:

---

<sup>10</sup> Habría que poner en duda las aparentemente nobles intenciones de la colegialidad y la colaboración entre profesores, promovidas intensamente desde el discurso educativo oficial. En realidad, estas forman parte de una estrategia más amplia para atraer la atención de los docentes, funciona como una forma de cooptación política.

**Cuadro 26. Regionalización de autoridades educativas**

Regiones	Entidades
Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.
Noreste	Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
Centro	Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
Sureste	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán, Tabasco y Veracruz.

Fuente: elaboración propia con información de la SEP.

Esta regionalización fue acordada en octubre de 2015 entre Nuño y los gobernadores que integran la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Se trata de una acción concreta de reorganización institucional “con el fin de impulsar e implementar un sistema de coordinación para dar seguimiento a la reforma educativa en el país” (SEP, 2016).

Otra acción en este sentido es la constitución de un Consejo Directivo Nacional integrado por los subsecretarios de educación básica y sus homólogos en las entidades, así como por los titulares de los distintos niveles de educación básica en sus modalidades de preescolar, primaria, secundaria, educación indígena y especial (Herrera, 2015).

La existencia de esta instancia quedó formalizada en la reunión realizada entre el 5 y el 8 de febrero del 2016 con titulares de las secretarías de educación o equivalente de las 32 entidades. Ahí se definieron seis grupos de trabajo, cada uno de los cuales se corresponde con las prioridades de la SEP para materializar la reforma en la escuela: implementación de la nueva estructura escolar, descarga administrativa, autonomía de gestión y supervisión escolar, calendario escolar, participación social y, finalmente, un grupo específico dedicado a las escuelas de verano.

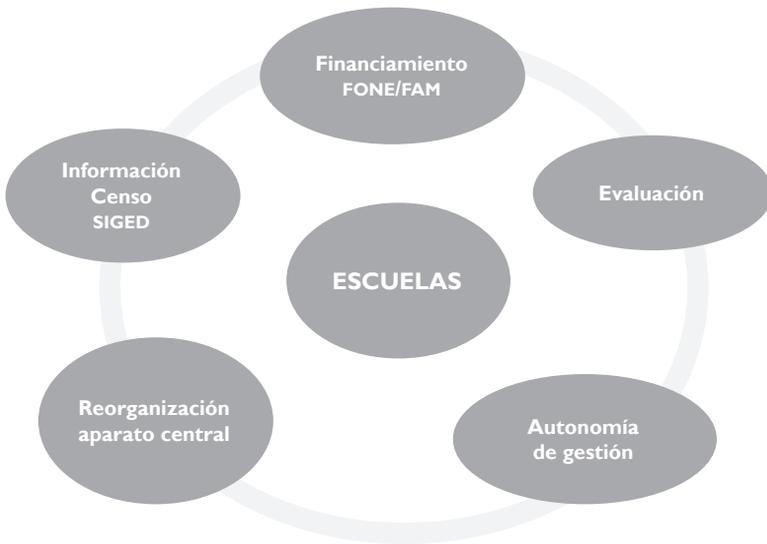
SEP y Conago establecen las directrices necesarias y dan seguimiento a la reforma, mientras que el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu), integrado por el titular de educación

federal y titulares estatales, vigila el cumplimiento de estrategia y acuerda ajustes para mejorar implementación.

Por su parte, el Consejo Directivo “La escuela al centro”, órgano ejecutivo de la estrategia integrado por titulares estatales de subsecretarías de educación básica y de niveles de preescolar, primaria, secundaria, educación especial e indígena, junto con el Equipo Nacional Base de Supervisores Escolares (mil 200 supervisores de las 32 entidades), promueven y facilitan la comunicación con los demás supervisores y escuelas.

En suma, la reingeniería escolar que procesa la reforma educativa puede representarse sintéticamente de la siguiente manera:

**Figura 6. Reingeniería escolar propuesta por la Reforma Educativa**



### ¿Hacia dónde va la autonomía de gestión?

Al tratar de descifrar los propósitos de un cambio jurídico que eleva la autonomía de gestión a rango constitucional destaca en primer

lugar el uso del significativo autonomía, otrora utilizado como reivindicación de movimientos innovadores y demanda de democratización de la vida escolar.

En el contexto de la reforma educativa, no existe rasgo alguno que sugiera algún vínculo o intención de democratización de la vida escolar; en su lugar se propone una autonomía regulada, acotada, heterónoma, al servicio de fines fundamentalmente pragmáticos (Rivera, L., 2016).

Igualmente inquietante es la concepción implícita de la escuela como una organización productiva rentable. Según el nuevo marco jurídico, su misión principal es responder eficazmente a la demanda de mejorar resultados de aprendizaje, sobre todo instrumentales.

En este sentido, la autonomía de gestión de las escuelas es concebida como la capacidad de éstas para tomar decisiones sobre cuatro asuntos clave: la infraestructura escolar, la participación social, los materiales educativos y la atención de problemas de operación para garantizar la normalidad mínima. Por tanto, los ámbitos de decisión abarcan la atención de problemas de operación en la escuela como descomposturas o falta de servicios como agua y luz, la formación para el desarrollo de capacidades técnicas por parte de los maestros, la contextualización curricular y la formulación de iniciativas pedagógicas en el aula, la autoevaluación interna equiparada con la medición de avances. De ahí la importancia de definir metas en la ruta de mejora, buscar asesoría técnica por cuenta propia y adquirir materiales e insumos, ejerciendo de forma transparente los de por sí escasos recursos económicos de la escuela. Se adopta un enfoque de gestión por resultados que tiene en el Consejo Técnico y la “Ruta de Mejora” sus principales instrumentos de concreción, trastocando a tras mano la concepción de órganos colegiados en órganos de vigilancia.

La SEP ha puesto en marcha un conjunto de estrategias, acciones e instrumentos mediante los cuales se busca reforzar de distintas maneras y por diversas vías, un determinado modelo de escuela. Se vale para ello del establecimiento de prioridades desde la política

nacional, de acuerdos secretariales que norman la aplicación de esa política, un Sistema Básico de Mejora con la llamada normalidad mínima como hilo conductor, un Plan Escuela al Centro que introduce de manera silenciosa pero eficaz diversos cambios en la organización y funcionamiento de las escuelas, para controlar y dar seguimiento a lo que ocurra en ellas, detectando aquello que impida el logro educativo.

De esta forma, mientras por un lado se reafirma la tendencia a disminuir la participación del Estado en el financiamiento y sostenimiento de las escuelas, por otro, aumenta el control directo en el proceso pedagógico, el uso del tiempo y el espacio escolar, y por ende, de la actuación de los docentes en las escuelas y aulas.

### LA MÁQUINA EVALUADORA EN ACCIÓN

En la *Anatomía* se describieron las características de la evaluación docente, el perfil ideal que ha servido de referente para su diseño, los distintos tipos de evaluación, el sistema de calificación y la forma en que se planeó su instrumentación. Ahí señalamos que la evaluación es un medio de intervención de la Reforma Educativa, un proceso que atraviesa por varias etapas, presenta diferentes modalidades y consta de varios componentes. ¿Cómo ha funcionado una vez echada a andar?, ¿cuáles son las dificultades y contradicciones que se han presentado durante su implementación?, ¿cómo se enlaza, une o articula la evaluación con otros medios de la reforma educativa para acelerar o potenciar su capacidad de control?

Lo que tratamos de explicar aquí es la dinámica de interacciones entre el docente como objeto de intervención de la reforma y las múltiples estrategias y acciones de evaluación, la forma en que se han priorizado los tiempos, variado los ritmos y modificado las condiciones de aplicación previstas, dependiendo de las circunstancias, según las dificultades y contradicciones que se van presentando sobre la marcha.

Cabe recordar que la reforma aprobada en 2013 recupera, modifica, relanza y articula distintas acciones y formas de evaluación docente probadas con anterioridad, que operaban de forma desarticulada. Hoy la evaluación se ha transformado en un complejo y sofisticado dispositivo que funciona como una máquina abstracta, como un sistema de control totalizador del que parece imposible escapar.

### **Amarres institucionales**

En respuesta a la solicitud de amparo interpuesta en 2013 por un grupo de docentes de educación básica y media superior, contra la inconstitucionalidad de la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN ) determinó, a mediados de 2015, no sólo que estos ordenamientos eran constitucionales, también avaló que los maestros fuesen despedidos en caso de ausentarse de sus labores sin justificación alguna, por tres días consecutivos o bien durante un mes, tal como está previsto en la LGE.

La SCJN remató afirmando que la evaluación docente no viola ningún derecho humano, también validó que los maestros que no pasen una tercera evaluación después de dos intentos previos, sean reubicados si cuentan con un nombramiento definitivo desde antes de que la reforma fuese aprobada, o bien separados del cargo quienes tengan un nombramiento provisional.

El máximo tribunal encargado de impartir justicia en el país determinó también que la evaluación es obligatoria y que quien no la presente será separado del cargo; además ratificó que el sindicato magisterial no puede intervenir cuando un maestro no apruebe los exámenes correspondientes. Adicionalmente, los afectados cuentan únicamente con un plazo de 10 días naturales para presentar a la autoridad correspondiente las pruebas que a su derecho convenga.

De igual manera, en caso de haber inconformidad el afectado podrá impugnar los resultados individualmente, por la vía judicial (Aranda, 2015). En caso de despido, la única posibilidad de defensa es la estrictamente jurídica; por cierto, un camino largo, costoso y desgastante, con cargo al demandante y con escasas posibilidades de éxito, dado el tortuguismo, corrupción e ineficacia con que opera el sistema de impartición de justicia en México.

De inmediato, la Comisión Nacional de Derechos Humanos declaró que respaldaba la decisión de la SCJN, arguyendo que el derecho a la educación de calidad “es una prioridad y como tal debe tratarse en atención superior de la niñez y de los jóvenes” (Jornada, 2015). Ante los defensores de derechos humanos del país, el ombudsman nacional convocó a sus homólogos de los estados a pronunciarse en favor de la vigencia y protección del derecho humano a la educación.

Mientras los medios daban cuenta de este espaldarazo del poder judicial a la reforma educativa, el INEE y la CNSPD afinaban detalles de operación de la primera evaluación de promoción, asegurando la participación de observadores externos como garante de imparcialidad y transparencia en la aplicación de las evaluaciones. Entre los observadores que respondieron a la convocatoria y requisitos establecidos por el INEE predominan Organizaciones de la Sociedad Civil de base empresarial, junto con otras de carácter filantrópico, la mayoría de ellas desconocidas. La Ciudad de México reporta el mayor número de observadores de la evaluación del desempeño docente para promoción, realizada el 20 de junio de 2015 (63); le siguen Sinaloa (45), Chihuahua y Durango con 32 respectivamente (INEE, 2015), 22.

**Cuadro 27. Observadores acreditados**

1. Acciona Transformando Caminos Para Ser y Hacer, Asociación Civil	2. Afectividad y Sexualidad, Asociación Civil
3. Asociación de Ciencia y Tecnología de Nayarit Acten A.C.	4. Asociación Mujeres Turner y Discapacidad México
5. Asociación para Gente de Pobreza Extrema de Ixtapaluca	6. ATNAJU
7. Centro Cultural "San Francisco de Acámbaro", A. C.	8. Centro De Defensa Ciudadana A. C.
9. Centro de Asistencia Infantil Comunitario Maravillas, Asociación Civil	10. Centro de Investigación y Promoción Cultural para la Integración Comunitaria Comparte Vida, Asociación Civil
11. Centro Psicopedagógico Mira para el Desarrollo Integral A. C.	12. Coalición Campesina Popular Colosista A. C.
13. CNIEME del Olmo, Asociación Civil.	14. CODEQ, Asociación Civil
15. Colonias Unidas para el Progreso y Calidad de Vida	16. Con el Poder de hacer Khuba A. C.
17. Comisión Mexicana de Derechos Humanos, Asociación Civil	18. Comunidad Educativa Infantil, Asociación Civil
19. Consejo Estatal de Participación en la Educación para el Periodo 2014-2016 de Hidalgo	20. Consejo Hidalguense de Productores de Orégano y Plantas Aromáticas, Asociación Civil
21. Consorcio Internacional Arte y Escuela A. C.	22. Dacarisalyn. Banco de Medicamentos A. C.
23. Desarrollo Social y Recuperación de Valores, Asociación Civil.	24. Educación Incluyente, Asociación Civil
25. Efecto Valores, Asociación Civil	26. Fundación Filobatrista para el Desarrollo de la Participación Comunitaria, Asociación Civil
27. Equipo de Educación para la Paz y los Derechos Humanos del Estado de Durango, A. C.	28. Free Bullying, A. C.
29. Fundación Antonio Molina Alfaro A. C.	30. Fundación Cultural Probien A. C.
31. Fundación de la Universidad Intercontinental, A. C.	32. Fundación México para el Desarrollo Sustentable Humano y Social A. C.
33. Fundación Valoremus Durango A. C.	34. Hagamos Más por Santa Rosalía, A. C.
35. Guerreros por una Vida Mejor, Asociación Civil.	36. Movimiento de Migrantes Indígenas y Populares, Asociación Civil.
37. Impulsora para el Desarrollo Integral del Ser Humano, A. C.	38. Instituto de Fomento a la Equidad A. C.
39. Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias en Educación, Política y Cultura, A. C.	40. Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa A. C.

41. Instituto Monterrosas Cabrera A. C.	42. LAES
43. Lightshine, Una Esperanza Viva A. C.	44. Mentes y Manos Chiapanecas, A. C.
45. Mexicanos Primero Sinaloa A. C.	46. México Emprendedor y Productivo Nueva Generación A. C.
47. Mujerimpulsa A. C.	48. Por La Igualdad Social A. C.
49. Por Una Educación Creativa y Propositiva A. C.	50. Pro-Equidad Durango A. C.
51. Profesionistas de San Pedro Yosotatu, Oaxaca	52. Red Aprender A. C. Consultoría En Educación, Arte, Cultura, Género, Asesoría Académica y Derechos Humanos
53. Red Diversificadores Sociales A. C.	54. Refugio De Papigochi, A. C.
55. Sistema DESEM, Asociación Civil.	56. Universidad Autónoma de Campeche
57. Teasesoro, S. C.	58. Trabajar por Guerrero, Tarea de Todos, A. C.
59. Universidad Politécnica de Quintana Roo	60. Universidad Tecnológica de Chetumal
61. Universidad Tecnológica de la Riviera Maya	62. Voluntades con Causa A. C.
63. Voluntad y Compromiso por Chiapas, Asociación Civil	64. Para mejorar el Mundo, Asociación Civil
65. Xinxi Ko Xinxi A. C.	66. Yaxkin Mupacs A. C.

Fuente: INEE, Dossier sobre las evaluaciones del servicio Profesional Docente, julio 2015.

Para reforzar este blindaje institucional, el INEE firmó un convenio de colaboración con el IIFE-UNESCO. Como resultado, en abril de 2015 publicó un informe en el que se presentan resultados del trabajo de campo realizado en 20 estados, con la finalidad de valorar la implementación de la evaluación (INEE-IIFE-UNESCO, 2015).

Sin cuestionar el diseño de la Reforma Educativa ni contactar a los participantes directamente afectados, esta evaluación arriba a tres grandes conclusiones:

- Valora positivamente el proceso de diseño e implementación de la evaluación para el ingreso y la promoción al SPD, porque más allá de los aspectos que es necesario revisar, la aplicación “se llevó a cabo de modo fiel al diseño” (¡sic!, p. 46), las acciones se ajustaron a los lineamientos del INEE no sólo ante situaciones imprevistas sino también en la totalidad

del operativo de aplicación, al cual juzga como eficaz, aunque fue en las entrevistas donde se hicieron visibles las tensiones y malestares de los sustentantes.

- Reconoce la existencia de expectativas positivas por parte de los 80 entrevistados de 20 entidades, entre ellos secretarios de educación estatales, subsecretarios, directores de área y líderes sindicales.
- Alerta en torno a tensiones que atravesaron el proceso en su conjunto.

Curiosamente, esta última conclusión es la más extensa; el informe dedica cerca de cuatro cuartillas a señalar tales tensiones. Una es la recentralización que, en los hechos, debilita la participación de las autoridades estatales, limitándola a la instrumentación de acciones definidas desde el centro, por el gobierno federal.

Otra tensión procede del fuerte operativo militar utilizado para trasladar las pruebas a las sedes de aplicación en las entidades. De facto, este tipo de acciones ponen a los docentes bajo sospecha. Otra más fue la escasa apropiación del proceso conforme el nuevo marco normativo, por parte de las autoridades responsables de las secretarías de educación estatales; hubo casos en que realizaron afirmaciones erróneas sobre aspectos técnicos o logísticos e incurrieron en “omisiones claves en aspectos nodales”.

Además, no se permitió la presencia en calidad de observadores de las organizaciones sindicales, pero curiosamente éstos participaron como tales en un número importante de escuelas, a través de una fundación creada por el sindicato; se trata de la Fundación para el Desarrollo Educativo de la Investigación y Superación Profesional de los Maestros A.C., también conocida como SINADEP.

Finalmente, el informe señala la disparidad en la participación de diferentes sectores; refiere la total ausencia de padres de familia como observadores, punto que debe ser revisado ya que “atenta contra la igualdad de oportunidades de los diferentes actores de la sociedad...” (INEE-IIPE-UNESCO, 2015) 51.

Más allá de que este informe ejemplifica bien el tipo de estudios por encargo que se limitan a recoger la opinión de figuras

sindicales y funcionarios, omitiendo la recuperación de la experiencia de los directamente afectados, no deja de ser revelador con respecto a las fuentes donde parecen originarse los problemas de implementación, mismos que se comentan en el apartado siguiente.

### **Problemas de implementación: *peccata minuta*?**

La aplicación de la evaluación comenzó en el año 2014; tocó el turno en primer lugar a los interesados en ingresar al servicio docente. Al año siguiente, estos mismos docentes tuvieron que presentar una evaluación diagnóstica.

También en 2015 se convocó y evaluó por vez primera a los interesados en una promoción, también se realizó la evaluación del desempeño docente con fines de permanencia a un reducido porcentaje de profesores con un nombramiento base, que ingresaron al servicio docente antes de la entrada en vigor del nuevo marco jurídico.

Será hasta 2018 cuando concluya la aplicación de todas las evaluaciones programadas por el INEE.

Dada la gran cantidad de incidentes e irregularidades, es evidente que el proceso no ha sido en absoluto terso, las proyecciones del INEE, la SEP y el gobierno federal no se han cumplido conforme lo previsto.

Tantas acciones de blindaje por parte del INEE y la CNSPD no fueron suficientes, mucho menos eficientes; la gran cantidad de testimonios que circulan por las redes sociales dan cuenta de los múltiples problemas técnicos, administrativos y operativos al inicio, durante y después de la aplicación de todos los exámenes, tanto de ingreso como de promoción y sobre todo, de permanencia.

Desde el principio, los aspirantes a ingresar al servicio docente padecieron la demora en la entrega de claves de acceso al sistema de registro. Un año después se repitieron estas mismas dificultades al realizar la evaluación diagnóstica. Se añade además la confusión

con respecto a quiénes les corresponde ser evaluados; docentes que apenas contaban con seis meses en el servicio docente fueron convocados nuevamente pese a que las reglas marcan que serán evaluados después de un año de servicio.

Problemas similares se presentaron en la evaluación de permanencia. Los días 20, 21 y 22 de junio de 2015 se realizó en 30 entidades la primera evaluación de promoción a cargos con funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnico Pedagógica en la Educación Básica; en Chiapas se aplicó parcialmente. Una semana después, el 27 de junio de 2015, se realizó a los participantes de los estados de Michoacán y Oaxaca. En este caso también hubo problemas técnicos; los docentes señalaron además, la existencia de errores serios en las pruebas, problemas de diseño y de contenido, preguntas absurdas, yerros ortográficos y gramaticales:

Hoy presenté el examen para la promoción a funciones de Asesor Técnico Pedagógico. Es una de las peores evaluaciones que he presentado a lo largo de mi carrera profesional.

Es una “evaluación” que ofende mi inteligencia y la de mis compañeros maestros por lo siguiente:

1. El examen tiene faltas de ortografía.
2. Errores de redacción, falta de sintaxis, palabras mal escritas, por citar lo menos.
3. Pero lo más grave es que presenta un contenido pobre sin fundamento. Con todo el respeto para los que me lean con respuestas que rayan en la estupidez.

Que lástima que las autoridades quieran que, los que vamos desempeñar esta función sean los mejores cuando ellos aplican evaluaciones pésimas. Esos exámenes no cuentan con las características que el propio CENEVAL establece: confiabilidad, validez, equidad, pertinencia y objetividad.

4. Presentamos el examen en un lugar que no cuenta con la calidad de internet que se requiere, no me permitía avanzar; dos veces se tuvo que reiniciar la computadora e hizo que perdiera tiempo.

A otros compañeros no se les permitió concluir pues se les acabó el tiempo destinado en el sistema por la misma razón (sic) (T., 2015).

Cambios de sede a última hora, fallas tecnológicas, demoras inexplicables, caos y falta de información fueron constantes. Los responsables de resolverlas brillaron por su ausencia.

Mi reseña sobre el Examen de Promoción a Dirección... Empezaron a llegar los compañeros, y en punto de las nueve, nos permitieron entrar... Así como pasamos nos advirtieron que no podríamos tener celulares, y mucho menos agua cerca... Pasamos al aula asignada... ¡Que suerte la mía! De los tres salones me toco el que no tenía clima o ventanas... y no se me permitía tener agua cerca, ó sea: ¡Voy camino a la Deshidratación!... De las 25 personas que había en el aula, solo tenía el gusto de conocer a una desde la carrera, así que aprovechamos para comentar algunas dudas que teníamos sobre la situación actual del magisterio. ¡Las 10!... finalmente, vamos a iniciar... extrañamente, nadie se acerca a nuestro salón, alcanzamos a ver a un par de personas en los salones contiguos, sin embargo, no sabíamos que sucedía... Cerca de las 10:30 entro una persona a explicarnos que sólo nuestra aula tenía “sistema” (léase: Internet) y que no podría iniciar la aplicación hasta que no llegara la autoridad competente. Cerca de las once llego “la autoridad” quién dijo, sin mayor detalle: “junten a quienes no podrán presentar y que los demás inicien el examen” ¡Vaya falta de respeto! ¿no podían haber dado la misma indicación por teléfono?... (sic) (Ale Matar, 2015).

Las fallas técnicas, suspensiones y demás incidencias perturbaron a los sustentantes de manera irreversible, ya que vieron drásticamente reducido el tiempo efectivo para responder los exámenes.

Total fracaso la aplicación de exámenes para promoción del servicio profesional docente; más del 75 % de los sustentantes a 90 minutos de haber iniciado no ha podido conectarse en línea. Una lamentable desorganización... ¡ninguna autoridad da la cara para tomar una decisión!... ¡nuevamente se comprueba el fracaso de la reforma educativa! (Acosta González, E., 2015).

La evaluación del desempeño con fines de permanencia, precisamente la que se pretende aplicar a más de un millón de maestros

en servicio de aquí al 2018, ha resultado ser la más accidentada y complicada. Originalmente, debido al elevado número de docentes y directivos a evaluar, el INEE tenía programado evaluar a 150 mil maestros entre septiembre y noviembre de 2015, y una cantidad igual entre febrero y mayo de 2016.

A mediados de julio de 2015 se emitió la convocatoria para evaluar a la primera muestra, sin embargo, las fechas de entrega de documentos y evidencias requeridas en diferentes etapas, se aplazó en más de una ocasión (Méndez Robles. R., 2016).<sup>11</sup>

En ambiente de evidente desorden, hoy los maestros de educación básica recibieron la contraseña para subir a la plataforma electrónica su portafolio de evidencias, pero con la sorpresa que varios fueron incorrectas....El INEE tuvo que cambiar tres veces las fechas de entrega de esa evaluación (Vidales Ripoli, 2015).

El proceso de evaluación de permanencia concluyó en noviembre de 2015. No obstante, las quejas, inconformidades y denuncias no cesaron. En febrero de 2016 los docentes recibieron los resultados; el detonante que elevó a un nivel sin precedentes la tensión entre la SEP y los maestros fue el anuncio realizado sobre el despido de más de tres mil de ellos por no presentarse a la evaluación. Esa acción fue interpretada como una declaración de guerra contra los maestros; las movilizaciones, denuncias, protestas, manifiestos y acciones de resistencia no cesaron, por el contrario, se reavivaron, han sido la regla más que la excepción. Al momento de concluir la escritura de este texto, se desconoce el desenlace.

Pese a los testimonios sobre las múltiples irregularidades y fallos ocurridos en todas las evaluaciones, sin excepción el INEE, la SEP, la

---

<sup>11</sup> A principios de febrero de 2016, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) informó que la evaluación del desempeño docente que se preveía aplicar a una segunda muestra de alrededor de 200 mil maestros y directivos de educación básica y media superior, entre febrero y mayo, se realizará entre el 5 y 27 de noviembre.

CNSPD y las Autoridades Educativas Locales han optado por guardar conveniente silencio. Tuvo que pasar más de un año para que el INEE reconociera los errores que los maestros venían denunciando tiempo atrás.

No deja de llamar la atención el comportamiento institucional indiferente, cuando no omiso, de las diferentes instancias que intervienen en la evaluación, como si la larga lista de quejas y dificultades no pasaran de ser meras *peccata minuta*, quizá daños colaterales, pero nada que amerite reconsideraciones de fondo. Y por algo será; el nuevo marco jurídico no incluye castigos ni sanciones para los responsables de tantas pifias, de ninguna manera imputables a los maestros; no prevé consecuencias ante la incompetencia o el incumplimiento de las reglas por parte de las autoridades.

### **Variación de tiempos, ritmos y reglas**

Sorpresivamente el 29 de mayo de 2015 la SEP, por conducto de Ramiro Álvarez Retana, coordinador del Servicio Profesional Docente, anunció la decisión de suspender la evaluación. Las reacciones no se hicieron esperar; articulistas de todas las posturas, pasando por los docentes en proceso de preparación para el examen, Mexicanos Primero y el propio INEE reaccionaron de inmediato publicando desplegados y peticiones exigiendo la reposición de la evaluación, por considerar que la autoridad federal violentaba la ley.

Diez días después la SEP emitió un escueto comunicado para anunciar la reanudación de las evaluaciones en curso, argumentando que las razones de la suspensión, que no cancelación, eran que algunos estados no contaban con los equipos de cómputo, los espacios ni la conectividad necesaria para la aplicación de los exámenes, de manera que el sistema garantizara la transparencia e igualdad de condiciones para todos los participantes.

Esta justificación tardía vino acompañada de amenazas. La SEP declaró que quienes no se presentaran al examen se harían acreedores al cese inmediato (Poy Solano, 2016).

El INEE anunció que pretendía evaluar con carácter obligatorio el desempeño docente de un millón 475 mil 456 maestros en las siguientes etapas:

- Septiembre a noviembre 2015-2016: 150 mil.
- Febrero a mayo 2016: 200 mil.
- Entre febrero ya mayo de 2017 y febrero a mayo de 2018 serán evaluados el resto de los docentes, es decir, más de un millón de profesores.

Sin embargo, estos tiempos no han sido respetados. Tanto la SEP como el INEE han cambiado calendarios y pospuesto acciones. En algunas ocasiones ha sido así debido a las presiones ejercidas por los maestros; en otras, así lo han decidido por motivos estratégicos, no necesariamente revelados.

### **Enlazamientos estratégicos**

Como se explicó antes, la reforma educativa es un proceso cuyo objetivo estratégico es la reconfiguración del sistema educativo nacional. Para lograrlo se vale de distintos medios; en este capítulo en particular interesa mostrar de qué forma se relacionan entre sí estos medios, cómo se ensamblan, apoyan y fortalecen mutuamente. En el caso de la evaluación se aprecian al menos dos tipos de conexiones: por un lado, la constante información-desinformación y por otro, la relación entre evaluación y violencia.

*Informar, evaluar, desinformar*

La presidenta del INEE ha afirmado en más de una ocasión que el motivo principal por el que los docentes temen o rechazan la evaluación es la desinformación. ¿Cómo es que habiendo tanta información sobre la evaluación, los docentes están desinformados? Veamos la primera parte, la información disponible, ya que ayuda a sopesar en qué medida y por qué motivos los docentes están desinformados.

Existen dos principales fuentes de información sobre el Servicio Profesional Docente, una es la página electrónica del INEE, otra la del Servicio Profesional Docente. Suponiendo que absolutamente todos los profesores tienen acceso a internet (solo suponiendo, pues el censo reveló que en este país existen escuelas que no cuentan ni con energía eléctrica), al entrar a estos sitios se encontrarán con gran cantidad de información.

Como el trabajo del INEE no es informar sino regular, reglamentar, normar hasta el último detalle la evaluación, a la fecha ha publicado entre otros documentos, una cantidad considerable de lineamientos que irán aumentando a medida que avance el proceso. Tan sólo entre enero de 2014 y mayo de 2016 ha publicado 25 lineamientos de evaluación para regular diversas cuestiones.

**Cuadro 28. Lineamientos publicados por el INEE 2015-2016**

Fecha	Nombre
15 de enero de 2014	LINEAMIENTOS INICIALES GENERALES para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. LINEE-01-2014.
6 de marzo de 2014	LINEAMIENTOS INICIALES ESPECÍFICOS para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior y lineamientos iniciales específicos para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. LINEE-02-2014.
6 de mayo de 2014	LINEAMIENTOS GENERALES para la certificación de evaluadores en Educación Básica y Media Superior en el marco del Servicio Profesional Docente. LINEE-03-2014.
30 de mayo de 2014	LINEAMIENTOS para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en Educación Básica y Media Superior en el marco del Servicio Profesional Docente.
3 de junio de 2014	LINEAMIENTOS para la selección de docentes que se desempeñarán con carácter temporal en funciones de asesoría técnica pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2014-2015.
15 de diciembre de 2014	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016. LINEE-06-2014.
9 de marzo de 2015	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016. LINEE-01-2015.
27 de marzo de 2015	LINEAMIENTOS para la certificación de evaluadores que participarán en la evaluación del desempeño en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016. LINEE-02-2015.
	LINEAMIENTOS para la selección y capacitación de evaluadores que participarán en la evaluación del desempeño en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016. LINEE-03-2015.
3 de abril de 2015	LINEAMIENTOS para la selección del personal docente y técnico docente que aspire a desempeñar funciones de asesoría técnica pedagógica de manera temporal en Educación Básica y Media Superior. LINEE-06-2015.
	LINEAMIENTOS para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en Educación Básica y Media Superior. LINEE-08-2015.
7 de abril de 2015	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso al término de su primer año escolar en Educación Básica y Media Superior. LINEE-04-2015.
	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño de quienes realizan funciones de Docencia, Dirección y Supervisión en Educación Básica y Media Superior. LINEE-05-2015.
	ACUERDO por el que se modifican los Artículos 6 y 31.

15 de diciembre de 2015	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-09-2015.
	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-10-2015.
19 de febrero de 2016	LINEAMIENTOS para la certificación de evaluadores del desempeño en educación básica y media superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-01-2016. ACUERDO por el que se modifican las fracciones IV, IX y X del Artículo 5; los Artículos 6, 7 y 8.
19 de febrero de 2016	LINEAMIENTOS para la selección y capacitación de evaluadores del desempeño en educación básica y media superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-02-2016. ACUERDO por el que se modifican las fracciones I, II y III del Artículo 3º y el Artículo 4º.
22 de febrero de 2016	LINEAMIENTOS para la selección de tutores que participarán en los programas de regularización del personal docente y técnico docente con resultado insuficiente en su primera evaluación del desempeño en educación básica y media superior. LINEE-03-2016.
29 de febrero de 2016	LINEAMIENTOS para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en Educación Básica y Media Superior 2016-2017. LINEE-04-2016.
	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación con fines de diagnóstico del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2015-2016 al término de su primer año escolar en Educación Básica y Media Superior. LINEE-05-2016.
	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2014-2015 al término de su segundo año escolar en Educación Básica y Media Superior. LINEE-06-2016.
5 de abril de 2016	LINEAMIENTOS para la selección del personal docente y técnico docente que aspire a desempeñar funciones de asesoría técnica pedagógica de manera temporal en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-07-2016.
	LINEAMIENTOS para la selección de personal con funciones de dirección que aspiren a desempeñar tareas de asesoría técnica en otras escuelas en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-08-2016.
4 de mayo de 2016	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente, técnico docente y de quienes ejerzan funciones de Dirección y Supervisión en Educación Básica y Media Superior en el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-09-2016.
12 de mayo de 2016	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño en su segunda oportunidad del personal docente y técnico docente en Educación Básica y Media Superior. LINEE-10-2016.

Fuente: <http://www.inee.edu.mx/index.php/513-reforma-educativa>

**Cuadro 29. Lineamientos a elaborar**

<b>Evaluación</b>	<b>Cantidad</b>
Ingreso	30
Promoción	A cargos con funciones de dirección y supervisión: 60
	En el servicio: 30
Reconocimiento	40
Permanencia	30

Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2015) Lineamientos por tipo de evaluación 2015- 2020

Pese a que las reglas están definidas con bastante detalle, no han faltado sospechas sobre el uso faccioso de la evaluación por parte de las autoridades locales, para castigar o cobrar venganza por afrentas políticas (Campeche.com, 2015). Cabe recordar que tanto la selección de docentes como la notificación, corresponde hacerla a las autoridades educativas locales o al órgano desconcentrado respectivo.

La evaluación docente, un proceso aparentemente blindado gracias a la gran cantidad de información que detalla los procedimientos y pasos a seguir, se ha convertido en el blanco de las críticas debido a la desinformación, confusión y caos que ha privado, reflejado en la demora en la entrega de claves de acceso, avisos a destiempo, utilizando medios informales y conforme a criterios desconocidos. Éstos son los rasgos que la han marcado desde su inicio en 2014, hasta la fecha.

Quizá la parte más desconocida como oscura del funcionamiento de la máquina evaluadora es la que interviene después de que los docentes presentan los exámenes y reciben los resultados. El INEE y la SEP se justifican diciendo que al no tener atribuciones al respecto, no les corresponde atender directamente el proceso de asignación de plazas, tampoco resolver reclamos de profesores que solicitan información sobre su situación o los pasos a seguir, una vez que reciben notificación de haber aprobado. Es al amparo de esta zona oscura donde probablemente las autoridades educativas

y/o las diferentes secciones del SNTE en los estados continúan manejando la asignación de plazas discrecionalmente (Rodríguez Hernández, 2014).

Como hemos venido insistiendo, la evaluación es un enjambre de artimañas, no solo por los vericuetos interminables que tendrán que enfrentar todos los profesores, también por los misterios sin resolver que ha generado, casos insólitos de profesores que no presentan evaluación y obtienen resultados destacados, u otros aún más extraños como convocar a la evaluación al personal de asistencia cuyas tareas son totalmente diferentes a las de un docente frente a grupo:

Yo quisiera saber por qué me llegó el aviso del servicio profesional docente si yo no soy docente, soy asistente de servicios en plantel y hago aseo de la escuela etc. Tengo estudios hasta preparatoria terminada, ¿alguien me podría explicar?, tengo 23 años de servicio y voy a cumplir 50 años, gracias (Salazar, 2015).

Ni el INEE ni la SEP ni las AEL o la CNSPD parecen interesarse en aclarar los misterios, obvias incongruencias e irregularidades a las que ha dado pie la evaluación.

### *La evaluación con violencia entra*

La evaluación nació marcada por la amenaza. Las diferentes leyes que le otorgan soporte jurídico, responden a la lógica de la obligación, del deber ineludible, impostergable, casi divino. La amenaza constante deviene de la Ley; pero cada vez que las reacciones de rechazo, las acciones de resistencia y la rebelión organizada se han asomado, cuando las promesas de préstamos o el acoso institucional velado y abierto no surten el efecto deseado, la fuerza pública ha estado ahí para recordarle a los maestros que la reforma educativa, y en especial la evaluación, con sangre entran.

Cuando los maestros comenzaron a dudar sobre el apego de la SEP y el INEE a las leyes que tanto han defendido, cuando

comenzaron a reflexionar sobre la conveniencia de presentar o no la evaluación, el sistema cruzó la línea de las amenazas verbales para imponer la fuerza física.

La evaluación docente ha sido desde sus inicios una fuente inagotable de críticas, protestas, cuestionamientos y resistencias. Múltiples dificultades y problemas se han presentado en todos los tipos de evaluaciones, de principio a fin del proceso, que se extienden incluso más allá de la presentación de exámenes. En la práctica ha funcionado como una máquina abstracta de control, una fuente inagotable de conflictos; innumerables riesgos acechan a los docentes constantemente, como se verá en el siguiente capítulo.

#### **MÁS ALLÁ DE LA METÁFORA: LA MILITARIZACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA**

En el capítulo de *Anatomía* se perfiló la utilización de la violencia como un medio consustancial de la reforma educativa. En varias de sus formas. Desde la simbólica, con las campañas de estigmatización social del magisterio, y de su culpabilidad en los bajos estándares educativos, hasta la política, en la que se saltaron todas las normas, códigos, leyes y reglamentos de legitimidad procesal y parlamentaria, e incluso la directamente física, la que enfrenta las señales y manifestaciones de descontento.

La violencia, en varias de sus formas y denominaciones ha acompañado todo el proceso de la reforma, desde su diseño hasta su implementación. No es, como algunos quieren o reclaman que sea, como un caso extremo ante los infractores de la ley, tampoco la última instancia ante los déficit de legitimidad, sino algo más sustantivo: es su condición de posibilidad, su modo de problematizar y conceptualizar la reforma educativa.

Tampoco es, como parecería ser por los desplegados y las imágenes noticiosas, algo exclusivo de las resistencias a la evaluación, acompaña muchos otros de los medios y las acciones de la reforma

educativa. Desde la celebración de las leyes secundarias, cuando el 14 de septiembre de 2013 la Sedena declaró su compromiso con la reforma educativa; hasta la realización del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial; la vigilancia de las elecciones en Oaxaca, Michoacán y Guerrero ante las movilizaciones de los maestros; los desplazamientos militares y policíacos frente a las protestas magisteriales durante todo junio de 2015, que llevaron al secretario de la defensa nacional a refrendar, como si fuera poco, una vez más su compromiso con la reforma educativa y declarar el 25 de junio, en la ceremonia del 55 Aniversario de la creación de la Escuela Militar de Ingenieros, que era la más importante de todas las reformas estructurales del presidente EPN. Desde el acompañamiento de la transformación del IEEP de Oaxaca hasta, quien lo dijera, la revisión de la infraestructura escolar y la protección del cumplimiento de proyectos educativos ante las resistencias de la comunidad escolar.

La militarización de la reforma, como vemos, no es una metáfora, es su condición de posibilidad, dijimos antes. La metáfora es otra: la violencia en cualquiera de sus formas –militar, policíaca, política, cognitiva y simbólica– es el lubricante de la reforma, el aceite que permite echar a andar y mantener toda la maquinaria en acción; Y sí, como se sabe, también eso puede generar cortocircuitos, desfases, caos... Sí, lo mismo que la hace posible, la puede descarrilar.



---

### CAPÍTULO 3

#### AFECTACIONES, EFECTOS Y PRODUCCIONES

La reforma es un complejo pragmático, discursivo, institucional y retórico. Es un proceso, además, en el que se despliegan acciones con objetivos específicos, por parte de distintos agentes en tiempos diferentes. Por ejemplo, el dispositivo evaluador es un conjunto de evaluaciones, cada una con objetivos, destinatarios, fases, etapas y tiempos distintos. ¡Pero la evaluación es sólo uno –acaso el más importante, pero sólo uno– de los medios de acción de la reforma! Por eso insistimos en que es un proceso desigual y combinado, con distintos avances y tiempos de concreción; al que le faltan acciones y estrategias ineludibles –como los planes de estudio, los métodos pedagógicos, los instrumentos didácticos–, que están todavía en fase de diseño y conceptualización, pero en una marcha que se quiere inexorable.

Esto no es algo extraño, es propio de todas las acciones de gobierno, que ni se diseñan al mismo tiempo, ni se desarrollan armónicamente. Ocurren por pruebas sucesivas, según los avances y dificultades de la instrumentación. Por eso da la impresión de parcialidad y escasa articulación; pero no hay que confundir la estrategia de implementación con el contenido de la reforma; una cosa es la puesta en marcha de los programas y otra los objetivos

planteados, lo que se afecta y los efectos que genera. Son cosas distintas, relacionadas pero distintas. La cuestión es que a menudo se confunden y la crítica se vuelve operativa cuando denuncia la parcialidad de la reforma y no devela los efectos que genera. Se vuelve cómplice cuando le exige a la reforma ir más allá en su integridad, en su formulación, completar los temas pendientes, cambiar las prioridades —de lo laboral a lo pedagógico es su exigencia mayor—, desconociendo sus efectos, sus propósitos visibles pero mudos, sus alcances manifiestos pero sordos.

Hay que distinguir las afectaciones, los efectos y las producciones de la reforma. Desde el gobierno, las afectaciones son remociones de obstáculos para avanzar en sus objetivos. Desde los gobernados se viven de manera distinta, como ataques directos a las condiciones establecidas, a modos de existencia, a regímenes de expectativas; se viven como cambios en su práctica, como exigencias nuevas.

La reforma afecta un conjunto de condiciones laborales, económicas, relacionales y vitales de los docentes. Se afecta lo que existe, un conjunto de reglas de conducta, formas de relación, *habitus*. Eso es lo primero que se advierte en las acciones gubernamentales; y se percibe como acometidas contra derechos adquiridos, como desvalorización, como violencia a los cuerpos, a la dignidad, a los haberes, las propiedades y los deseos de los maestros. Por eso, cuando se plantea el dispositivo evaluador, lo primero que se afecta es el régimen laboral del magisterio. De ahí la denuncia sobre la parcialidad de la reforma, sobre su carácter administrativo, técnico y no pedagógico.

Las afectaciones perturban el régimen vigente; son doblemente agresivas, pues por una parte recusan las condiciones laborales de los maestros y por otra condenan la crítica al conservadurismo, a la defensa de un régimen laboral corporativo y corrupto; por eso no hay que quedarse ahí, el análisis debe perfilar los pasos siguientes, lo que la destrucción intenta producir; para eso sería necesario detenerse no en lo que se afecta solamente, sino en lo que se genera, en las reacciones, en las prácticas que modifica y en el cómo se van

engarzando para producir otras reglas de comportamiento, otras instituciones, otros valores: otro modo de gobernar la educación.

Por eso, hemos distinguido lo que afecta la reforma (afectaciones); lo que genera (los efectos), y lo que se va configurando: regímenes de control, formas subjetivas, reglas de conducta, organismos y formas de gestión (las producciones). La clave es desenrañar el agonismo en la puesta en marcha de la reforma; primero, al atacar lo existente, luego, al dibujar sus efectos y más tarde al enlazar sus producciones.

Las primeras afectaciones refieren el régimen laboral del magisterio. No son las únicas, pues afecta también instituciones, procesos y subjetividades. Se trata de rastrearlas, de realizar un primer recuento. Recuérdese, no son procesos terminados, están en marcha, sirven para llamar la atención sobre la profundidad de la reforma, sobre sus propósitos de largo plazo, sobre sus intenciones más aviesas y duraderas. Además, si no están terminadas tampoco están garantizadas.

Luego vendrán los efectos, lo que se genera entre las afectaciones y las resistencias; y más tarde, el modo como se van acoplando los efectos para develar lo que se intenta producir: los cambios en la configuración del sistema educativo –si tiene éxito–, pues las potencias morfogenéticas de las luchas ponen en cuestión una y otra vez las acciones de la reforma y sus objetivos más torcidos.

## AFECTACIONES

En un video difundido a principios del 2014, Alba Martínez Olivé, entonces Subsecretaria de Educación Básica, dirigió a supervisores, directores y maestros de base este mensaje: “...las reformas pasadas fueron como echar vino nuevo en odres viejos, que no dieron resultados... las escuelas dispersas y agobiadas servían para todo menos para educar a los niños...” (Pineda Bahena, 2014). Ahí mismo anunció recortes drásticos a “beneficios” magisteriales, como

si estos hubiesen surgido espontáneamente, de la nada, como si las consecuencias de esas reformas pasadas no fuesen resultado de decisiones políticas e intervenciones específicas de los gobiernos, habitualmente al margen de los maestros.

Este discurso, en voz de quien en ese entonces representaba a la institución, reafirma, una vez más, los mismos argumentos que el empresariado y políticos, sobre todo del PAN, han sostenido una y otra vez como parte de la incesante campaña de linchamiento magisterial; machaconamente se afirma que la causa principal por no decir única, del desastre educativo son los maestros y su sindicato, con dedicatoria especial a la disidencia.

Una reforma impuesta, militarizada, violenta, ensangrentada, que incluso ya cobró varias vidas, ha rendido innegables frutos para quienes la impulsan y apoyan. En los tres años transcurridos desde su inicio, se ha ido haciendo patente la larga cauda de afectaciones laborales, legales, profesionales, administrativas, relacionales y emocionales, tanto en los docentes como en las escuelas. Los testimonios y sobre todo las quejas que circulan profusamente en redes sociales, diarios locales y medios digitales hacen constar que las acciones gubernamentales son percibidas como asaltos, agresiones, despojo, desvalorización de capacidades, violencia contra los cuerpos, la dignidad, las aspiraciones y deseos de los maestros.

Las afectaciones incluyen innumerables problemas de implementación, como omisiones, inoperancias, yerros e incompetencia expresada de múltiples maneras, que además se repiten constantemente en todos los tipos y etapas del proceso de evaluación, desde el registro en plataforma, el uso de equipos obsoletos durante los exámenes, hasta la entrega de los resultados, problemas todos ellos atribuibles a un aparato administrativo cuyo funcionamiento depende de una larga cadena de mando vertical que se maneja no sólo con lentitud sino sobre todo con opacidad, conforme arreglos institucionales de larga data. Todos estos son rasgos propios de la cultura institucional que priva en la administración pública y el sector educativo no es la excepción.

Pero las afectaciones no se agotan en la implementación, van mucho más allá, perturban lo establecido, son doblemente violentas porque a la par que se justifica el combate contra un régimen laboral corrupto, se coloca a los maestros de escuelas públicas y solo a ellos, en un estado de indefensión e incertidumbre permanente. Detrás de estas afectaciones se encuentra la clave para comprender cuáles son los efectos deliberados, intencionalmente buscados.

### **Fin del régimen laboral colectivo**

Si algo se ha visto ostentosa y velozmente afectado por la reforma educativa es el régimen laboral del magisterio. Los cambios a la Constitución y la aprobación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) dieron vida a un régimen de excepción. De un día para otro los maestros fueron literalmente separados, arrojados del apartado B del Artículo 123 constitucional que regula las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado; una serie de preceptos particulares deshizo los lazos gremiales y anuló derechos conquistados decenios atrás, como la contratación colectiva, las plazas, la estabilidad en el empleo e incluso la jubilación.

Los derechos del magisterio se vieron vulnerados desde el momento en que contra toda lógica jurídica, comenzó a aplicárseles una normatividad de forma *retroactiva* a más de un millón de maestras y maestros que se contrataron antes de la reforma, bajo otras condiciones. Paralelamente, avanza silenciosa pero inexorablemente, el establecimiento de nuevas relaciones laborales entre el Estado y los docentes, ya sea a través del incremento de contrataciones por horas o bien, subcontrataciones a través de programas piloto estatales y federales, como Escuelas de Tiempo Completo (Moujahid, 2015).

### *Del trabajo seguro a la inestabilidad permanente*

La evaluación, tal como fue diseñada es inevitable, obliga a los docentes a someterse a reglas leoninas, a cumplir con procedimientos formales farragosos, a presentar diferentes evidencias y pruebas que son valoradas conforme criterios desconocidos. Los resultados, una vez que se obtienen, son utilizados para separar, distinguir, etiquetar, clasificar a todos los docentes o aspirantes a alguno de estos nombramientos, según sea el caso.

- a) Provisional: el docente cubre una vacante temporal menor a seis meses.
- b) Por Tiempo Fijo: el nombramiento se otorga por un plazo previamente definido.
- c) Definitivo: el nombramiento se otorga por tiempo indeterminado.

Los de ahora son nombramientos muy distintos a los anteriores, se otorgan por períodos específicos, son indefinidos e indeterminados, ninguno garantiza lo que por mucho tiempo se conoció como nombramiento base. Ésta es una de las consecuencias inmediatas, tal vez una de las más visibles de la reforma; aquéllos nombramientos definitivos asociados a una condición de estabilidad permanente en el empleo no existirán más, han pasado a la historia, los nuevos maestros no conocerán esa forma de trabajo.

La acometida contra los derechos adquiridos es particularmente agresiva con los docentes que aún conservan un trabajo estable, prestaciones, seguridad social, amparados en un contrato colectivo de trabajo. Todo esto puede desaparecer, ser borrado definitivamente del mapa laboral de imponerse la evaluación de permanencia a más de un millón de profesores de aquí a 2018.

El sombrío panorama que enfrentan los maestros se caracteriza por la anulación de derechos, las prestaciones se tornaron dádiva, enfermarse está proscrito. Los permisos económicos con goce de sueldo son un lujo, si un docente enferma deben acudir fuera del

horario de trabajo a consulta médica, las incapacidades laborales se otorgan en caso extremo siempre y cuando estén avaladas por el médico que presta el servicio. Todo esto se encuentra claramente consignado en el capítulo II *Otras condiciones*, incorporado a la LGSPD.

### *El despido, pesadilla hecha realidad*

Desde el inicio, la amenaza del despido ha pendido sobre las cabezas de los mentores cual espada de Damocles. Ésta se ha blandido cada vez que se acerca la aplicación de las evaluaciones, también cuando las autoridades anuncian resultados, de igual manera cuando ante la falta de pagos los maestros protestan suspendiendo clases y marchando; las amenazas de despido junto con las de descuentos arrecian cuando las fracciones magisteriales disidentes convocan a paros indefinidos. El despido es un arma de presión política que la SEP ha utilizado y aplicado para disuadir a opositores que se rebelan.

El anuncio y consecuentes acciones de despido que más reacciones en contra han levantado es la decisión de la SEP de despedir a 3 mil 360 profesores por no presentar la evaluación; se trata de una decisión anunciada como irrevocable, que ha arrojado al desempleo a miles de profesores. En algunos casos, el despido ha afectado a profesoras embarazadas cuyas circunstancias ameritarían la intervención de la OIT. Sin contemplación alguna, fueron despedidas (AN, 2016):

Soy una maestra de los 25 cesados en el estado de Morelos que injustamente por el maldito gobierno que no le importó mi incapacidad de gravidez por embarazo gemelar de alto riesgo que abarco el periodo de examen y el de subir evidencias yo quisiera saber dónde están mis derechos como trabajadora, como mujer y sobre todo los derechos de mis niñas. Pero creo en la justicia y esto no se va a quedar así!!! Porque hoy soy yo, hoy somos 25 en Morelos!!! Mañana serás tú!!! (sic) (Carbajal Téllez, 2016).

A esta cifra se suma el despido de 3 mil 119 maestros que faltaron más de tres días por participar en el paro nacional indefinido convocado por la sección XVIII de Michoacán, por la CETEG de Guerrero y la sección XXII de Oaxaca (Moreno, 2016). Para eso ha servido el SIGED, para aportar la información que requiere la SEP para despedir maestros, y hacerlo además con una velocidad inusitada que no se mira en otras cuestiones sustantivas, como el pago en tiempo y forma de salarios devengados.

### **Riesgos sin fin de la evaluación**

Si los maestros convocados por la autoridad no presentan la evaluación, pueden ser despedidos; si no se actualizan en lo que la CNSPD les diga, también pueden ser despedidos. Los de nuevo ingreso, si no presentan la evaluación diagnóstica después de un año de servicio, son dados de baja sin posibilidad de volver a concursar; quienes ya agotaron su primera oportunidad y no presentan la siguiente evaluación de permanencia también son candidatos al despido. Destierro, expulsión, separación, liquidación, remoción, desilusión, frustración; eso es lo que les depara la evaluación a los maestros durante toda su vida profesional.

### ***La idoneidad no garantiza el trabajo***

En la segunda semana de julio de 2015 un total de 190 mil 234 aspirantes a una plaza de educación básica y media superior participaron en el segundo Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica para el ciclo escolar 2015-2016. En educación básica, casi el 80 por ciento de las plazas ofertadas son por horas semanales, que es la forma de contratación generalizada en el nivel de secundaria.

**Cuadro 30. Evaluación Ingreso, Educación Básica 2015 (Nacional)<sup>12</sup>**

Plazas ofertadas		Maestros		Resultados				
Jornada 20 hrs.	HSM	Contemplados por INEE	Presentaron	Idóneo A	Idóneo B	Idóneo C	Idóneo D	No Idóneo
11,377	41,870	151,663	122,831*	12,055	18,241	30,359	1,197	60,979
		100%	81%	9.81%	14.85%	24.72%	0.97%	49.64%

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEE y la CNSPD.

Conforme los datos de esta tabla se aprecia que la demanda supera por mucho la oferta; al respecto llama la atención el siguiente dato: 61 mil 852 solicitantes de 122 mil 831 que presentaron el examen, obtuvieron resultados idóneos, pero las vacantes fueron únicamente 53 mil 247. En el supuesto caso de que todas se hubiesen asignado, 8 mil 605 profesores quedaron desempleados, ser idóneos en los esquemas establecidos por la reforma no les sirve absolutamente de nada. Sin embargo, las complicaciones se extienden más allá de los resultados:

*Nadie los ve ni los oye:* los docentes idóneos con resultados destacados corren el riesgo de permanecer en la condición de eternos aspirantes a un trabajo digno. Quienes han solicitado información directamente al SPD o al INEE, se topan de frente con una larga burocracia.

... hice examen, y a pesar de que quedé en primer lugar en la lista de prelación, el día que asistí al evento de Asignación de Plazas se me comunicó que no había ninguna vacante disponible. Solicité información directamente al SPD, al INEE e incluso al IFAI, lo único que recibí por respuesta fue: “usted obtuvo resultado idóneo para ser incorporado en las listas de prelación publicadas por la SEP”. (Hernández, Profesor).

<sup>12</sup> El total de maestros que presentaron el examen de ingreso no coincide en todas las tablas estadísticas del SPD, en las que son por grupo de desempeño y entidad federativa son 122 mil 831 y en las que son por género y entidad federativa son 116 mil 36.

*Trabajan sin salario:* para los que aprueban el examen e ingresan al servicio docente, no todo es miel sobre hojuelas. Una vez dentro se enfrentan a problemas como la irregularidad o de plano la falta de pago durante varios meses; trabajan sin cobrar, y aunque reclamen, nadie se hace cargo de resolver la situación. El sistema los orilla a renunciar, protestar, o ambas cosas:

Al menos 500 profesores idóneos, de nuevo ingreso en la Secretaría de Educación Guerrero (SEG) abandonaron las escuelas en las que se encuentra adscritos, pues aseguran que la dependencia no les ha pagado ocho quincenas de trabajo... María Gabriela Hernández Navarrete, una de las afectadas, señaló que quienes comenzaron la protesta son más de 500 profesores cuya incorporación a la SEG se logró por idoneidad, mediante un proceso de evaluación sancionado por la Ley General del Servicio Profesional Docente (S/A., 2015).

### *El tutor que no llega*

Un año, solo uno dura la estabilidad de un docente de nuevo ingreso. Luego de ese tiempo debe someterse a una evaluación diagnóstica con mayores exigencias y requisitos, a menudo sin contar con el tutor y apoyos prometidos en la ley. Presentar la evaluación diagnóstica es una obligación, por tanto, una causal de separación del empleo.

En octubre de 2015 la SEP anunció el despido de 291 profesores contratados en el nuevo régimen por no presentar la evaluación diagnóstica; al no cumplir se dio por terminado su nombramiento. Se trata de un destierro, no es nada más la pérdida de un empleo lo que está en juego, pues no podrán volver a concursar por una plaza en el sistema público.

### *Reconocimiento escatimado*

Cuando los profesores con resultados destacados y sobresalientes se enteraron de la oferta de las autoridades, las reacciones no se hicieron esperar. Resulta que en la mayor parte de los estados, en lugar del estímulo económico que pomposamente anunció la SEP, las autoridades educativas locales plantearon a los maestros “destacados” esta disyuntiva: o eran acreedores al 35 por ciento o 41 por ciento de incremento en su sueldo sin posibilidad de aumentar horas adicionales, o por el contrario, obtenían horas adicionales en sus plazas bajo el condicionamiento de renunciar al incremento salarial ganado por la evaluación.

Cabe recordar que en la Ley y en el Programa de Incentivos no se especifica la renuncia a incentivo alguno cuando el docente sea acreedor a ambos beneficios por el nivel logrado en la evaluación de desempeño. Por la forma en que se ha manejado el otorgamiento de los estímulos económicos a los docentes con resultados destacados, tal parece que existe la intención de promover a cargo del reconocimiento, una migración masiva a un nuevo esquema de contratación (Observatorio docente, 2016).

Como la ley desconoce de facto al sindicato como instancia para representar y defender los intereses de los maestros, en su condición de trabajadores, quienes se enfrentaron con esta desagradable sorpresa tuvieron que actuar por su cuenta; algunos decidieron hacer llegar su inconformidad a las instancias correspondientes, argumentando los motivos y planteando propuestas.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> En abril del 2016, un grupo de profesores miembros del grupo de Facebook Asesoría Técnico Pedagógica, recabó firmas entre sus miembros para hacer llegar directamente a la Coordinación del Servicio Profesional Docente sus demandas.

### *Evaluación de permanencia: aplicación selectiva*

Al aproximarse la fecha, la tensión fue en aumento. Cada vez más inquietos, los profesores se preguntaban si serían o no llamados entre julio y noviembre del 2015 a presentar la evaluación de desempeño con fines de permanencia.

Cabe señalar que éste es un asunto bastante ambiguo en la ley: a la CNSPD le corresponde definir los criterios generales de selección y a las autoridades educativas estatales de cada nivel, operarlos y notificar a los agraciados. Más allá de las formalidades, entre los profesores persiste la duda y priva el desconocimiento sobre los criterios de selección y las vías de notificación:

La DGETI envió los listados a las SEO's (Subdirecciones de Enlace Operativo) y éstos a los Directores que a su vez fueron los encargados de entregar de manera personal el "premio mayor" a los "sorteados" en esta primera etapa. Increíble la pasividad del Sindicato, ni siquiera tienen idea los Secretarios Generales quien envía los comunicados y las instrucciones (sic) (Alina, 2016).

En el caso de profesores de secundaria y bachillerato la situación ha sido caótica, debido a que imparten más de una asignatura, desconocen de entrada en cuál serán evaluados, suponen que en aquella en la que tienen más horas, pero sin certeza alguna. El desconocimiento y la desinformación reinan: "En mi plantel la directora me dio un oficio donde me comunica que me toca la evaluación, no me indica la materia en que voy a ser evaluada, este semestre di tres materias diferentes" (sic) (Rosita, 2015).

Luego de la notificación, vino el examen. En esta etapa campearon las presiones, el acoso institucional, las convocatorias de última hora fuera de los plazos y condiciones establecidas en las reglas formales. Todo esto provocó en los maestros diversas afectaciones emocionales y físicas que se comentan más adelante. Al publicarse los resultados, la primera cuestión que resalta es que el número de

maestros que se presentaron a la evaluación se encuentra por debajo de lo previsto por el INEE.

**Cuadro 31. Permanencia Educación Básica 2015 (Nacional)  
Docentes y Técnicos Docentes**

Sustentantes		Resultados				
Contemplados por el INEE	Presentaron el examen	Suficiente	Bueno	Destacado	Insuficiente	No presentó
116,977	103,313	38,824	41,791	8,153	14,545	13,664
100%	88.3%	33.19%	35.73%	6.97%	12.43%	11.68%

Fuente: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

La situación con respecto a la evaluación de permanencia en el personal con funciones de dirección es interesante: casi mil directores menos de lo calculado por el INEE se registraron a la evaluación; de estos, más del 20 por ciento no se presentaron.

**Cuadro 32. Permanencia Educación Básica 2015 (Nacional)  
Personal con funciones de Dirección**

Sustentantes		Resultados				
Contemplados por el INEE	Registrados	Suficiente	Bueno	Destacado	Insuficiente	No presentó
4,066	3,145	1,038	1,073	234	800	921
100%	77.3%	25.53%	26.39%	5.76%	19.68%	22.65%

Fuente: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

En el nivel de educación media la situación varía con respecto a básica; el porcentaje de aprobados se eleva y el de los que no se presentaron disminuye.

**Cuadro 33. Permanencia Educación Media Superior 2015 (Nacional)  
Docentes y Técnicos Docentes**

Sustentantes		Resultados					
Contemplados por el INEE	Registrados examen	Suficiente	Bueno	Destacado	Excelente	Insuficiente	No presentó
29,043	27,682	8,721	11,450	1,544	833	5,134	1,361
100%	95.31%	30.03%	39.42%	5.32%	2.87%	17.68%	4.69%

Fuente: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

Trucar nombramientos base por contratos, es quizá la mayor afectación de la evaluación con fines de permanencia, pues al final resulta que no será tal. Algunos sistemas educativos estatales han comenzado silenciosa pero eficazmente a avanzar en esta dirección. Por ejemplo, en Campeche, maestros que presentaron el examen de permanencia, al ser convocados por las autoridades so pretexto de concederles un aumento, lo que les dieron fue un contrato con el que de facto, pasan de un régimen colectivo a uno individual (Aguilar, 2016).

### *Promoción incumplida, o peligrosa*

Ciertamente, la evaluación con fines de promoción no es obligatoria sino opcional, por esta vía el sistema educativo presenta supuestas opciones de ascenso horizontal a través de un cambio de funciones o bien un ascenso vertical que representa la posibilidad de mejorar ingresos. Pero, de forma similar a lo que ocurre con la evaluación de ingreso, los profesores que deciden presentarla son víctimas del engaño. Si obtienen resultados satisfactorios, pueden ocurrir cuando menos dos cosas: una es que permanezcan en lista de prelación por un año y al cumplirse este plazo la idoneidad pie de vigencia y la promoción prometida no llega nunca. Si después les interesa, deben someterse nuevamente a la evaluación.

La segunda situación, mucho más grave que la anterior, tiene para los maestros un costo demasiado alto. El sistema les ofrece un

puesto de dirección o supervisión en un lugar alejado, pero, y esto es lo más serio, a cambio de firmar la renuncia al nombramiento anterior, que es de base. Detrás del supuesto ascenso se esconde el peligro de la contratación individual y por ende, del cambio de régimen laboral.

Salí idónea en el examen para promoción a directivos (nivel preescolar) afortunadamente y con todas las ilusiones... Me fui al centro de trabajo que me ASIGNARON, con buen recibimiento por parte del personal, y los Padres de familia en general un bonito ambiente de trabajo. Para mi sorpresa me encuentro con que primero dentro de mi documentación me piden que para asignarme haga un oficio donde pido permiso por artículo 42 sin goce de sueldo en mi clave anterior, después me dicen redacte ese oficio y agréguele la leyenda de puño y letra: “Y RENUNCIO A MI CLAVE ANTERIOR POR PASAR A OTRO EMPLEO” y esto pues me tiene triste, agobiada, confundida y con mucha incertidumbre. Aclaro que aún no firmo ni entrego ese escrito, no quiero quedarme volando porque como sabemos estas nuevas claves son provisionales por un periodo de 2 años en inducción, desde luego confío en que tengo la capacidad para salir idónea, lo que me crea conflicto es el proceso que en general a todos nos tiene tensos. que va pasar conmigo si bajo otras circunstancias no apruebo la idoneidad al termino de esos 2 años, aunque la ley claramente dice que al no resultar con las condiciones regresaremos a la escuela donde estábamos asignados anteriormente, se y tengo la fotografía del nombramiento de una chica de nuevo ingreso a la que ya le asignaron mi clave, cuando yo no di ningún tipo de autorización para que esto sucediera, que hago? me conviene realmente la dirección o mejor me regreso a grupo y pido la restitución de mi anterior clave? díganme algo por favor! me siento muy triste no sé qué hacer... (sic) (R.K., 2015).

Los hechos contradicen constantemente las grandilocuentes declaraciones del INEE sobre la equidad de la evaluación como un principio ético; por ejemplo, los docentes de secundaria y media superior que cuentan con un nombramiento federal y otro estatal, cada uno de subsistemas distintos, enfrentan la imposibilidad de

acceder a una promoción a dirección o supervisión por no tener plazas compactadas en un único subsistema. Las convocatorias de ascenso se dirigen a docentes que suman al menos 19 horas en un mismo subsistema:

... los maestros que tienen plazas en dos escuelas, y que sumadas resultan superiores a las horas que los requisitos de las convocatorias prevén, son excluidos, ya que la autoridad educativa no permite la sumatoria de sus plazas de ambos subsistemas para efecto de comprobar su experiencia docente y participar en concursos de oposición para ascender de puestos en el sistema educativo nacional (Observatorio docente, 2016).

Otro caso interesante es el de la promoción para desempeñarse como Asesor Pedagógico. Creada por el sistema para solventar múltiples necesidades operativas, esta figura parece haber dejado de interesarle a los docentes como opción de movilidad ascendente:

En promedio, cada Asesor visita, atiende y coordina a los docentes de cinco escuelas y el incentivo que la autoridad educativa asignó a cada Asesor por realizar estas funciones en 2015 es de aproximadamente 1.5 salarios mínimos mensuales, esta cantidad por sí misma anula la mejora en sus percepciones; evidente es que corresponde exclusivamente al costo del transporte para las visitas escolares para las que requieren traslados cotidianamente (Observatorio docente, 2016).

A lo anterior hay que agregar las exigencias desmedidas, establecidas en el perfil ideal que se pretende cubra esta figura, como factor que explica la diferencia considerable entre una amplia oferta de plazas y el número de candidatos registrados.

**Cuadro 34. Evaluación de promoción 2015, Asesor Técnico Pedagógico**

Plazas ofertadas	Registrados	Presentaron	Idóneos	No idóneos
14,974	8907	7614	3228	4386

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la primera evaluación de promoción, publicados en el Sistema Nacional de registro del Servicio Profesional Docente

### **Afectaciones económicas**

Son al menos tres las variantes que presentan estas afectaciones. Una está relacionada con la falta de pagos a profesores con plazas de origen federal y estatal; otra a la desaparición de Carrera Magisterial (CM) y las regulaciones derivadas del FONE; y finalmente la relacionada con las jubilaciones por efecto tanto de la desaparición de CM como de la evaluación.

### *Centralismo y opacidad*

A partir de enero de 2016 el gobierno federal comenzó a pagar salarios a los docentes con plazas federales conciliadas con el FONE. De nuevo la opacidad e incompetencia de los sistemas educativos estatales salió a relucir, 48 mil 442 casos de maestros y trabajadores de la educación cuya situación laboral no fue aclarada por las autoridades educativas estatales no cobraron la primera quincena de ese año.

La centralización de la nómina no fue acompañada de atribuciones puntuales para una fiscalización detallada del uso que los gobiernos estatales hacen de los recursos. Las modificaciones a la Ley General de Educación tampoco establecen sanciones concretas contra funcionarios de los sistemas educativos estatales que falsifiquen o proporcionen información inflada con el fin de desviar recursos económicos. Las consecuencias de la decisión del gobierno federal

de re-centralizar la nómina sin especificar obligaciones y sanciones para las autoridades de los estados, las pagaron los maestros.

### *Carrera magisterial desvanecida*

Desde el año 2013 la SEP anunció la desaparición del programa de estímulos conocido como Carrera Magisterial. La aplicación del FONE también afectó el pago de este estímulo; en varios estados los profesores no recibieron el pago correspondiente (La Jornada Aguascalientes, 2015).

Durante 2015, a los docentes que mantenían un incentivo salarial logrado vía Carrera Magisterial, éste les fue desagregado de su salario base. Según las reglas de operación del Programa, dicho monto debería considerarse parte íntegra del sueldo, con repercusión en jubilación, prima vacacional y aguinaldo. Este “ajuste administrativo” tendrá como efecto a corto plazo, que al obtener incrementos salariales en el nuevo Programa de Reconocimiento, éste sea calculado sobre el tabulador de salarios de la SEP. Dicho de otra forma, la desaparición de la Carrera Magisterial desarticuló el salario integral contemplado en las reglas de operación del programa.

Es altamente probable que este cambio tenga impacto sobre los montos de las jubilaciones de miles de docentes. Lo que antes representaba un incremento real del salario a través de Carrera Magisterial, se transformó en una compensación por bonos de productividad, esquema que afectará en el corto plazo, la calidad de vida de los docentes jubilados.

La incertidumbre es la constante, los maestros se hacen preguntas para las que no encuentran respuesta:

Soy de DGETI Estado de México, en mi plantel me dieron el oficio el 24 de junio, donde entre otras cosas decía que había sido seleccionada para realizar la evaluación de permanencia al preguntarle al director que cuales eran los

critérios para la selección me dijo que el INEE la había hecho directamente y que no tenía más información al respecto. Posteriormente me comuniqué con el área técnico operativa y dieron la instrucción que se nos proporcionara la información, la cual consistía en la circular que ya mencionaron los compañeros y nos leyeron un listado de los ocho compañeros que habíamos sido seleccionados y la asignatura en la que nos evaluarían, posteriormente comentando con algunos compañeros nos dijeron que oficialmente seríamos candidatos a evaluación una vez que nos llegara un correo de servicio profesional docente el cual no ha llegado hasta la fecha. Cabe destacar que tres de nosotros tenemos entre 29 y 32 años de servicio. Mi pregunta es si nosotros decidimos jubilarnos en octubre de este año ya no presentaríamos examen? (sic) (Sánchez, 2015).

Algunos docentes enfrentan situaciones muy complicadas, ven en la jubilación una opción para escapar de las presiones de la evaluación, luego caen en cuenta de las limitaciones que les imponen las leyes vigentes:

Tengo 31 años de servicio y no me puedo jubilar por la nefasta ley del ISSSTE, tengo que esperar 4 años más, y para colmo, ya me llegó la notificación que tengo que presentar el examen de desempeño el próximo 21 y 22 de noviembre, horario de 10 a 6, 8 horas en cada día, bibliografía: 17 libros de reglamentos y conceptos. Tengo un doctorado por la Universidad de Cambridge y una certificación para ser maestro de Inglés en cualquier parte del mundo, no le temo al examen de Inglés, ese no es problema, el de conceptos y reglamentos no me sirve para enseñar Inglés y mi memoria no es la misma de hace 30 años, si no paso ese de reglamentos me van a poner un asesor para qué, enseñar Inglés? O me van a bajar el monto de mi jubilación? Le propongo un reto a Peña Nieto, Yo le enseño Inglés en 6 meses para que no haga más ridículo en sus discursos y me propongo para ser su asesor para prepararle sus discursos, si no logro, renuncio sin ningún beneficio! (sic) (Angulo, 2015).

## **Afectaciones profesionales**

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” (LGSPD, Art. 4, fracción XXXII), todas, absolutamente todas las modalidades de evaluación se encuentran estratégicamente enlazadas a lo que la SEP entiende por actualización y formación continua.

A diferencia de la etapa precedente en la que formación antecedía a la evaluación, ahora esta secuencia de intervención política se ha invertido. Lo que se conocía como formación en servicio o actualización depende por completo de la evaluación docente, ésta es ahora su dispositivo de control. De ahí que uno de los primeros elementos del proceso de evaluación definidos por el INEE fuera el perfil profesional. Éste consta, como ya comentamos antes, de cinco dimensiones, tres de ellas formalizan exigencias que si bien en la práctica cotidiana ya se perfilaban, hoy han adquirido el carácter de obligaciones.

Según este perfil ideal, el docente “se reconoce como profesional que mejora continuamente...”, también “asume responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión” y participa “en el funcionamiento eficaz de la escuela, fomenta su vínculo con la comunidad, para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad”. El marco de actuación escolar en el que tienen que moverse los docentes, está claramente delimitado: mejora continua, seguridad de los alumnos y funcionamiento de la escuela, son ahora responsabilidades individuales legalmente adjudicadas a los maestros.

Para la SEP, la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica y Media Superior, es “el otro lado de la moneda de la evaluación”, responde a cinco dimensiones, 17 parámetros y 68 indicadores para la educación básica y 49 para la media superior, mediante una oferta de 500 cursos “a fin de

que los maestros puedan escoger cuáles son los que les interesa de acuerdo a su formación” (Treviño, 2016).

Los cursos serán gratuitos para todos los maestros que están dentro del Servicio Profesional Docente, con prioridad para quienes han tenido una calificación insuficiente, ya que pronto tendrán que presentar la evaluación del desempeño docente en su segunda oportunidad.

Lo más inquietante de todo esto es que los cursos son en efecto, un *traje hecho a la medida*, pero de los propósitos de la reforma; están diseñados en dos vertientes, las mismas que abarcan los exámenes: el dominio de conocimientos disciplinares y el fortalecimiento de competencias docentes.

La LGSPD dice que los docentes que obtengan resultados insuficientes contarán con el acompañamiento de un asesor para analizar su informe de resultados, priorizar sus áreas de oportunidad y seleccionar los cursos más apropiados para su desarrollo. En la realidad, los profesores no han recibido este apoyo en los términos planteados por la LGSPD. Docentes de nuevo ingreso han enfrentado la falta de un tutor durante todo el año que transcurre entre la evaluación de ingreso y la diagnóstica. Hasta Mexicanos Primero, organismo diligentemente dedicado a vigilar el cumplimiento de la Reforma Educativa, ha señalado que dos de cada 10 maestros que ingresaron al servicio educativo a través del concurso de oposición no contaron con un tutor como señala la Ley General del Servicio Profesional.

Muchos de los tutores fueron nombrados en algunos estados buscando el perfil de maestro experimentado; en otras entidades se buscó a profesores que no tuvieran completa su asignación y para no quitarles horas los pusieron como tutores; y en algunos casos, los comisionados sindicales que regresaron a las escuelas, como no tenían grupo, los pusieron de tutores (Profelandia, 2015).

Quienes obtengan resultados satisfactorios o excelentes gozan del beneficio de la duda, aparentemente podrán elegir entre una gama de opciones que más les convengan. Sin embargo, considerando que

todo gira alrededor de un perfil ideal, los cursos serán o sobre contenidos académicos, o sobre convivencia y autonomía de gestión; la aparente variedad en realidad no es tal.

Si bien la estrategia oficial contempla cursos de preparación a la evaluación para los maestros con resultados insuficientes, de nuevo ingreso y promoción, quienes ya la presentaron –conejillos de indias en este experimento– lidiaron con la desinformación generalizada. Muchos buscaron por su cuenta opciones de preparación, desembolsando de sus propios recursos, con lo cual, dicho sea de paso, se alimenta a un mercado no dedicado a formar profesionales sino a lucrar con ello.

A diferencia de tiempos idos, los docentes no se actualizarán más durante la jornada escolar; con la irrupción de las nuevas tecnologías, la modalidad a distancia terminará por imponerse, pues según la SEP, tiene la ventaja de que “los maestros puedan estudiar donde y cuando lo prefieran” (Informador.mx, 2016).

En síntesis, en materia de profesionalización, los docentes son tratados por la SEP como menores de edad, se actualizarán sobre lo que ésta indique en función de los resultados de las evaluaciones. De esta forma se reafirma el mensaje enviado aún antes de la reforma y reiterado constantemente en los medios: el sistema desconfía de los maestros, los mismos que han sido formados en las instituciones reconocidas por el Estado, conforme reglas y mecanismos por él establecidos. Una y otra vez se desliza la duda sobre sus capacidades, no solo en relación con su trabajo en el aula sino también con respecto a la formación que han recibido.

Para algunos profesores resulta incomprensible que ahora sus credenciales no tengan validez suficiente para dedicarse a enseñar:

... quienes se preparan para ser educadores ya fueron evaluados por instituciones serias. Todos tienen licenciatura, aplicaron un examen profesional, muchos otros también cuentan con especialización y la mayoría tienen experiencia profesional, por lo que –consideró– la prueba para ingresar al servicio desconoce todo lo anterior. No estoy de acuerdo con la evaluación, porque

tengo una formación profesional que es avalada por una universidad, la SEP debería tener en consideración la experiencia, la capacitación y la vocación. Con esta prueba todo eso se va a la basura e inclusive no corresponde con el salario que ofrecen (Paréntesis, 2015).

## **En la escuela, férreo control**

Un tema que ha recibido escasa atención en los medios como entre los analistas es la reingeniería escolar en marcha. De eso se trata, ni más ni menos, la llamada autonomía de gestión contemplada tanto en la Constitución como en la Ley General de Educación, donde ésta es considerada como un elemento fundamental para mejorar el nivel de logro de los aprendizajes escolares.

Además del respaldo legal que obliga a su observancia, la autonomía de gestión dispone de otros instrumentos para su institucionalización, como lo es una política de educación básica que contempla un nuevo enfoque de trabajo para las escuelas, mismo que comenzó a aplicarse a partir del ciclo 2013-2014.

Este nuevo enfoque contempla prioridades y condiciones específicas, como la normalidad mínima ya descrita en la primera parte de este texto, que junto con la compactación de horarios para aumentar el número de escuelas de tiempo completo, más el incremento de la jornada diaria y la opacidad con que las administraciones de los sistemas educativos estatales manejan las plazas y listas de prelación, configura lo que se avizora como una fuente de tensiones y conflictos constantes en las escuelas y entre los docentes.

### *Normalidad ¿mínima?*

Los ocho rasgos de la normalidad mínima aparecen en varios documentos oficiales, siempre expresados en términos absolutos e imperativos, la mayoría de ellos referidos al control del tiempo y los

recursos materiales, a saber: cumplimiento del calendario escolar, inicio puntual de actividades, asistencia igualmente puntual de los alumnos a clases, disposición y uso sistemático de materiales necesarios para el estudio por parte de los alumnos, empleo del tiempo de trabajo en el aula fundamentalmente en actividades de aprendizaje, disposición de una plantilla completa de maestros y participación de todos los alumnos(as) en el trabajo de la clase como medios para consolidar el dominio de la lectura, la escritura y el razonamiento lógico matemático de acuerdo al grado educativo.

Ahora bien, hacer cumplir todas estas disposiciones de manera uniforme ha sido un objetivo muy claro de la SEP desde el inicio de la reforma; basta revisar las guías de las sesiones de Consejo Técnico para apreciar la intención de mantener un férreo control del tiempo y los recursos en el espacio escolar. En esa misma dirección se orienta el Plan Escuela al Centro; entre los instrumentos que propone para lograrlo está la modificación de horarios y la generalización de la evaluación Stallings en el aula a partir del ciclo escolar 2016-2017 por parte de los supervisores. Por lo pronto, y a partir de la entrada en vigor del nuevo marco jurídico, los profesores se enfrentan a restricciones severas en lo que respecta al otorgamiento de licencias, permisos para ausentarse de la escuela e incluso lograr se les autoricen cambios de plantel (Capítulo II de la LGSPD).

### *Directivos capataces*

Resulta que varios aspectos de la llamada normalidad mínima son imposibles de cumplir por la propia escuela y en especial por los directores, que no disponen de atribuciones ni medios para cubrir vacantes o ausencias. Pese a que la retórica oficial los encumbra como líderes, en realidad sus responsabilidades y actividades diarias son más cercanas a las de un capataz; el sistema les exige reportar inasistencias y atender alumnos cuando algún maestro

se ausenta por un día, una semana o incluso meses, por motivos de salud u otros.

A partir de la entrada en vigor del Fone, los directivos están obligados a validar la presencia física del personal, incluyendo desde luego a los maestros, y reportar en su caso las posibles ausencias que no aparezcan en el sistema, pero que sí laboran en sus centros educativos. Las exigencias de reportar a los maestros que faltan arrecian para desalentarlas movilizaciones y paros (Revista búsqueda, 2016). De no hacerlo, los directivos pueden ser sancionados de acuerdo al artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Profelandia, 2016).

Por si este escenario escolar no fuese lo suficientemente complejo para los directivos, enfrentan también las afectaciones indirectas derivadas de la evaluación. Porque la SEP es veloz y eficiente despidiendo maestros pero no cubriendo vacantes, incluso ha cometido excesos como dejar escuelas completas sin maestros (Flores Contreras, 2016).

El doble discurso oficial es la constante, mientras por un lado la SEP arguye que los despidos obedecen al cumplimiento de la Ley, por otro, con el afán de castigar a quienes se rebelan, grupos enteros de alumnos se quedan sin maestros, pues estos últimos son cambiados constantemente cual piezas desechables.

### *Repercusiones por la modificación de jornada y calendario*

Es un hecho, a partir del ciclo escolar 2016-2017 los cambios a la jornada escolar y al calendario afectarán principalmente a las escuelas primarias y de preescolar que mantienen un horario regular.

**Cuadro 35. Cambios a horario y calendario escolar (ciclo 2016-2017)**

Nivel	Modalidad	Antes	Ahora	Total hrs. semanales	Horas anuales según calendario	
					200 días	185 días
Preescolar	Jornada regular	9 a 12 (3 hrs.)	9 a 13 (4 hrs.)	Antes: 15 Ahora: 20	800	740
	Jornada ampliada	9 a 14 horas	Igual	25 horas	1000	925
	Tiempo completo	9 a 16 horas	Igual	35 horas	1400	1295
Primaria	Jornada regular	8 a 12:30 (4.5 hrs.)	8 a 13 horas (5 hrs.)	Antes: 22.5 Ahora: 25	1000	825
	Jornada ampliada	8 a 14 (6 hrs)	Igual	30 horas	1200	1110
	Tiempo completo	8 a 16 (8 hrs)	Igual	40 horas	1600	1480
Secundaria general	Jornada regular	7 a 14 (7 hrs)	Igual	35 horas	1400	1295
	Jornada ampliada	7 a 14:50 (7 hrs. 50 min)	Igual	37.5	1500	1387.5
	Tiempo completo	7 a 16:20 (8 hrs. 20 min.)	Igual	41 horas	1640	1517

Fuente: elaboración propia a partir de SEP, Calendario escolar flexible. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/articulos/calendario-escolar-flexible?idiom=es>

En preescolar la jornada pasa de tres a cuatro horas por día en escuelas con horario regular, mientras que en primaria, donde 42% de las escuelas trabajaba antes del ciclo escolar referido 4.5 horas, se uniforma la jornada nacional adicionando 30 minutos.

Es importante mencionar que el horario de una escuela no es equivalente a las horas por las que un profesor es contratado. De acuerdo con el documento “Mejor aprovechamiento de la jornada y el calendario escolar”, emitido por la Secretaría de Educación Pública (SEP), las plazas de los docentes que trabajan en estos niveles están costeadas en 25 horas semanales, es decir, cinco horas diarias, la mayor parte de ellas frente a grupo. Pero los docentes tienen que evaluar, planear, revisar trabajos, además de atender comisiones,

elaborar reportes, llenar formatos diversos, lo que representa una considerable carga de trabajo administrativo; de esta forma, lo que parece ser un pequeño margen de tiempo libre, es utilizado para realizar todo eso.

Así las cosas, llegará el momento en que el tiempo de una jornada escolar esté dedicado única y exclusivamente al trabajo frente a grupo en el aula. Todo lo demás, que también forma parte del trabajo docente, deberá atenderse en horarios extra-jornada; de hecho, los profesores dedican cada vez mayor tiempo de descanso para realizar diversas actividades que no alcanzan a cubrir durante la jornada de trabajo.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que un profesor con doble plaza se verá imposibilitado para responder a las exigencias horarias de dos centros de trabajo distintos, con mayor razón cuando la puntualidad es un aspecto celosamente vigilado como parte de la normalidad mínima.

En este contexto, no hay que pasar por alto que el sistema educativo tiende cada vez más a contratar docentes por horas. Si bien en sentido estricto éstos no tienen obligación de permanecer en las escuelas durante toda la jornada por el tipo de contrato que tienen, el cumplimiento de la llamada normalidad mínima se traduce en la exigencia, por ejemplo, de asistir a reuniones de consejo técnico que duran todo el día.

### *Escuelas de tiempo completo, hacia el incremento de cargas de trabajo*

Un propósito de la reforma es incrementar el número de escuelas de tiempo completo y de jornada ampliada, éstas últimas sin servicio de comedor. Pero no se miran indicios de que esta ampliación esté acompañada de un incremento en el presupuesto público. Tampoco la intención de modificar la política de hacinamiento en las escuelas, que en promedio atienden 30 alumnos o más por aula.

En realidad, la intención de generalizar la modalidad de escuelas de tiempo completo ha llevado a la desaparición de turnos vespertinos para compactar grupos, sin negociar con los docentes afectados. Si a esto agregamos los recortes y restricciones presupuestales que año con año se incrementan, tal parece que la SEP lo que busca es, como se señaló antes, orillar a los docentes con dos plazas a renunciar a una.

### **Afectaciones legales**

Ante notificaciones de despido sin responsabilidad para la autoridad, los docentes se ven obligados a buscar ayuda, apoyo legal, abogados que los asesoren y lleven sus casos. Muy pronto los alcanzó el peor escenario: enfrentar el despido injustificado. Además de quedarse sin empleo, tienen que emprender la batalla legal para demandar; las notificaciones elaboradas bajo un mismo formato advierten a los profesores que cuentan únicamente con 10 días para justificar por qué no se presentaron a la evaluación y por qué no subieron evidencias.

Profesores afectados de varios estados han emprendido la batalla legal para recuperar su empleo; algunos han sido apoyados por organizaciones gremiales opuestas al SNTE (Meléndez Terán, 2016), otros han buscado asesoría legal fuera del sindicato y del sistema educativo.

### **Relaciones envenenadas**

La confrontación entre maestros cesados y suplentes, entre idóneos y no, entre directores que toman postura a favor del cese y padres que se oponen al despido de maestros, es el pan de cada día en las escuelas, las comunidades y los ciudadanos. Entre los profesores las críticas son duras, rayan en la agresión sobre todo

cuando quienes rechazan la evaluación cuestionan los motivos por los que otros compañeros acuden a presentarla o no se suman a las movilizaciones:

Es inútil, todos los maestros están en el mismo plan, no lo creen hasta que los corran en masa y con las manos vacías, hace años que están traicionando muchos a la escuela pública, pues (a sus hijos) los llevan a colegios... como ven a toda esa horda de traidores, aquí en Aguascalientes presentaron el examen porque viven felices con sus sueldazos algunos y los que no, pues no quieren luchar, prefieren suplicar algo que ya no van a lograr. Qué tristeza, me siento tan impotente de que se les invita a luchar y mejor planean viajes al mar (sic) (Violeta, 2015).

Es innegable, la reforma educativa ha dividido a los maestros, algunos son considerados esquirols, otros dignos y combativos, sin ver que en realidad, todos están atrapados en la misma red. Estas divisiones emergen a la menor provocación, se hacen patentes cuando maestros que buscan trabajo, se enfrentan al rechazo de los padres que demandan el retorno de los maestros de sus hijos, esos que fueron despedidos: “Las maestras interinas suplentes de los Maestros cesados están solos en las aulas. Los Padres de Familia de la escuela Club de Leones retiraron a los alumnos en señal de apoyo a los Profesores Dignos y en Resistencia!!! (sic) (A., 2016).

## **Identidad cuestionada**

Los maestros hace buen tiempo que son tachados de flojos e incompetentes; los medios y sobre todo las televisoras, han jugado un papel muy activo en este sentido:

Quiero platicarles algo que me sucedió hoy... Fui a la tienda de la esquina de mi casa donde me conocen bien por años, saben quién soy, la chica que me atiende estaba viendo una #\$\$%/ novela, tomando mis cosas escuche la novela y era sobre una escuela, unos papas estaban platicando lo que no les parecía de la escuela, no presté atención hasta que oí que alguien le recomendaba

a la directora que cambiara su actitud con respecto a los padres y niños, y la directora se defendía de mala manera, le sugirieron que rectificara y la directora le contesto que si quería podía ir al sindicato a poner su queja que al cabo no le hacían nada, que si no le parecía se podía ir, total que la que recomendaba resultó ser la Secretaria de Educación Pública y regañó a la directora y la directora entre que se asustó y reculó, pero la Secretaria de Educación P. habló de la dignidad y la importancia que todos hiciéramos las cosas bien... por supuesto me reí y de dije a la de la tienda: hasta en las novelas denigran a los maestros y la verdad acabó la función de los maestros. Pero como nos conocemos le platiqué para qué eran las cuotas, porqué las pedíamos, que era para papel del baño, para escobas y todos eso en lo que se usa el dinero, y me dijo que eso no se los da la SEP y le expliqué... hoy convencí a una (persona) pero son millones de mexicanos que nos catalogan de esa forma tan denigrante, tan irrespetuosa, en la novelas la SEP ERA MARAVILLOSA y los maestros los flojos groseros, ¿cómo se lucha contra eso? (sic) (González, 2015).

La campaña de linchamiento y desprestigio, parece haber hecho mella en la voluntad e interés en el oficio docente. A sabiendas de que su desenvolvimiento y actuación cotidiana se encuentran bajo escrutinio público permanente, muchos se preguntan a sí mismos y a sus compañeros si después de una larga trayectoria, vale la pena perseguir sueños; dudan si son profesionales de la educación o su rol se ha transformado en el de niños:

Incertidumbre, dudas, indignación, miedo, coraje, perder toda una trayectoria sólo porque a alguien se le ocurrió decir que los docentes son culpables de la pésima educación; Sí somos culpables en cierta medida pero... y los padres de familia, quienes delegan la responsabilidad porque están muy ocupados trabajando, divorciándose, algunos “estudiando”, otros muy jóvenes con hijos que no saben educar y algunos más que dejan a sus hijos al cuidado de los abuelos si bien les va porque hay niños que se quedan con la niñera televisión o su mejor compañía “la calle”;... también los docentes son culpables de que los niños no lleven material, asistan a la escuela sin

desayunar, unos caminen horas para llegar, caaaaaray!!!! Si cada uno hiciera lo que le corresponde de la mejor manera posible asumiendo su responsabilidad, entonces sí, habría una mejora en la educación (sic) (Bibiana, 2015).

La misma presidenta del INEE reconoce que ser maestro en México no es atractivo (de Regil, 2015); la demanda de nuevo ingreso a las normales ha sufrido una drástica reducción. Para rematar, el Secretario de Educación ha declarado muy ufano que se terminó el monopolio de las normales, en adelante “cualquiera puede ser maestro” (Robles de la Rosa, 2016).

### **Integridad física, personal, emocional**

Al acercarse la aplicación de los exámenes, especialmente los de permanencia, el acoso institucional hacia los maestros arreció fuertemente. Correos electrónicos, mensajes, llamadas, oficios y hasta en los cajeros automáticos aparecieron mensajes para recordarles que habían sido convocados y que la fecha del examen estaba próxima: “El acoso por parte de Secretaría de Educación es nefasto... Al ver que sus números telefónicos no eran contestados, contrata a Call Center para seguir hostigando... Puros gastos inútiles, ya basta” (SA, 2015).

Los docentes cuestionaron la presión a la que fueron sometidos antes y durante la evaluación; en este proceso algunos directores hicieron su parte, demorando la entrega del informe de cumplimiento de responsabilidades.

Durante la aplicación se suscitaron enfrentamientos entre maestros que querían presentar la evaluación y los que trataban de impedirla. Muchas sedes la suspendieron ante los episodios violentos protagonizados por las fuerzas del orden y los maestros; la evaluación estuvo fuertemente custodiada, la intervención de cuerpos policiacos y militares devino en agresiones directas contra los maestros. La indignación se hizo presente:

Qué mal, otra vez testigo, una maestra gritó ¡me están obligando a hacerlo! y otra en cuarentena de gravidez y ya adentro llorando, y un policía custodiados en cada salón de 20 maestros que ingresaron y al salir los revisaban con el carnet, como si fueran delincuentes y encerrados bajo cadena y candado (sic) (Liz, 2015).

Testimonios como éste dieron fuerza a una consigna cada vez más frecuente que resume, condensa, sintetiza el sentir de muchísimos profesores que se han sentido agredidos directa o indirectamente por un sistema político y que los ha maltratado de muchas maneras: “Somos docentes, no delincuentes”.

Además de la indignación, la rabia y el coraje que la militarización de la evaluación ha provocado, a través de las redes sociales es fácil advertir el cúmulo de emociones y sentimientos que han despertado la evaluación y la Reforma Educativa en general, a menudo se leen reflexiones sobre el presente y el sombrío futuro que se avecina. La dignidad aparece como un valor importante que debe ser defendido y preservado antes de que sea demasiado tarde:

Eres Profe y tu peor pesadilla se llama; “Reforma Educativa”, aunque digas que no, vives estresado, vives angustiado pensando en lo que el destino te depara para tu futuro y el de los tuyos. Ya no estás motivado con tu trabajo como hace 3 años atrás o un poco más. Tienes miedo a luchar, tienes miedo a defender tus derechos, no sabes que hacer, por tu cabeza pasan muchas inestabilidades y nadie te explica bien lo que pasa y lo que pasará. Esperas que alguien salga a defenderte pero tú no te atreves a hacerlo por ti mismo. El tiempo corre, la llama avanza, aun empiezas a sentir el calentito de la lumbré, sigues parado, esperando el encuentro, el fatal encuentro que ha de llegar. Allá del otro lado los verdugos atizan tu hoguera, preparan la guillotina para que metas la cabeza y caiga sola. Has perdido dignidad, has perdido respeto, has perdido voluntad, has perdido entusiasmo, has perdido ánimo, estás por perder tu empleo y luego entonces perderás todo. Si aún te queda algo de dignidad y valor, levántate y defiéndete porque aún hay esperanza (sic) (A.E.V., 2015).

Los sentimientos encontrados afloran, la felicidad por un buen resultado puede ser intensa y a la vez efímera, contrasta con lo que se percibe como desprecio a toda una vida de trabajo y de experiencia acumulada que ahora, gracias a la evaluación, es completamente prescindible; aflora la nostalgia por los tiempos idos, también los afectos vivos por un trabajo que por largo tiempo, fue motivo de orgullo:

SOY IDÓNEO EN LA PERMANENCIA DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. Me acaban de informar mis compañeros que pasé el examen del reciente proceso de evaluación y soy de los pocos y afortunados que lo aprobaron. **Tal vez hubiera sido más meritorio haber reprobado**, después de cuarenta años de estar en las aulas de manera ininterrumpida. Una larga vida de experiencia profesional, tal vez he sido de los pocos que se han comportado con un estilo ético distinto al de sus compañeros. Sesenta y dos años de vida –cuarenta de caminar, de ver y observar a los niños y jóvenes, algunos me adoptaron como padre, sin decírmelo, así, en silencio antes que métodos, objetivos, propósitos y competencias, aparecieron los sentimientos y la cercanía de los espíritus en el espacio del aula, de las caminatas, en el intercambio del itacate a la hora del recreo, en las lecturas y en las voces escritas de mis alumnos. Cuando creía que podía morir en paz, nacieron mis nietos. El que sobrevive, me ha enseñado a comunicarme con él, con sonidos y con balbuceos y que parecen voces con ideas completas. Ayer cumplí 62 años de vida, el año pasado cuarenta de vida profesional, la escuela es mi centro y en mi corazón tanto afecto que se desborda (sic) (AB, 2016).

## EFFECTOS

Las afectaciones que vimos anteriormente se manifiestan en los maestros como pérdida, como abandono, como arrebato de los derechos laborales conseguidos; también como negativa o matiz de las condiciones establecidas –como en el caso de toda la serie de prestaciones que les quitaron a los maestros en muchos estados– y, sin duda, como

nuevas demandas que alteran las prácticas existentes, como alteraciones del cotidiano escolar. Se afecta lo alcanzado, se le minimiza, desconoce o matiza, por eso se vive como pérdida.

Otra cosa son los efectos generados por la aplicación de la reforma. Se presentan de otro modo, como desajustes, como lucha entre lo nuevo y lo viejo, entre las demandas y las resistencias, como reacción, como apropiación de las nuevas condiciones, como primeras revelaciones de lo que se persigue, en los hechos, en las prácticas, como lo que no aparece, se oculta o se niega en la retórica del poder.

### **Desvalorización del magisterio**

Con la evaluación la SEP les envía este mensaje a los maestros: desconfía de ellos, los mismos a los que ha formado en las normales conforme sus propias reglas y mecanismos. Reiteradamente desliza la sospecha sobre sus capacidades: los términos de la Ley del Servicio Profesional Docente son un ejemplo paradigmático. En ella se plantean plazos y “oportunidades” antes de llegar al despido, como desenlace fatal para quienes no se ciñan, no se ajusten, no se sometan. No por nada los docentes, de manera chusca pero no menos dramática, han definido al nuevo esquema de promoción así: “en lugar de carrera magisterial, habrá corredera magisterial”.

La SEP muestra su desconfianza en los docentes no sólo en relación con su trabajo en el aula, sino también con respecto a la formación que han recibido. Para algunos profesores resulta incomprendible que la misma institución que les ha otorgado una acreditación formal de sus estudios, ahora sea considerada una fábrica de desempleados e incompetentes:

... quienes se preparan para ser educadores ya fueron evaluados por instituciones serias. Todos tienen licenciatura, aplicaron un examen profesional, muchos otros también cuentan con especialización y la mayoría tienen experiencia profesional, por lo que –consideró– la prueba para ingresar al servicio

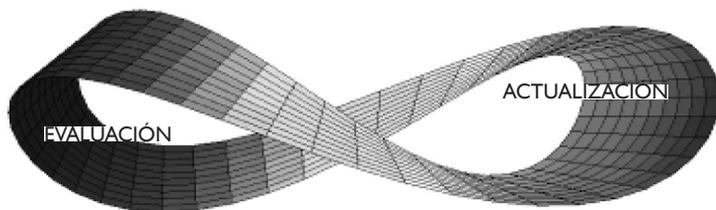
desconoce todo lo anterior. No estoy de acuerdo con la evaluación, porque tengo una formación profesional que es avalada por una universidad, la SEP debería tener en consideración la experiencia, la capacitación y la vocación. Con esta prueba todo eso se va a la basura e inclusive no corresponde con el salario que ofrecen (Paréntesis plus, 2015).

En otros países que aplicaron esquemas de evaluación similares, que responsabilizan directamente a los docentes por los malos resultados que obtienen sus estudiantes; han tenido que reconocer las consecuencias negativas de esta postura (Smyth, 2001). Sin embargo, a pesar de la evidencia acumulada, la clase política, empresarial y el gobierno actual insisten en aplicar aquí esquemas de evaluación cuyos efectos negativos son ya conocidos. Esto nos lleva a plantear otro efecto: las repercusiones de la reforma en el estatuto social y la identidad de los docentes.

El establecimiento de un perfil ideal formaliza nuevas tareas y atribuye a los maestros mayores responsabilidades. Pero además, su alcance no se limita a la evaluación. El perfil docente es el marco de referencia a partir del cual se establecerán estrategias de actualización y acciones de regularización para quienes no obtengan un resultado idóneo. Será también la fuente a partir de la cual se orientarán las propuestas de cambio curricular para las escuelas normales e instituciones dedicadas a la formación de docentes.

Escher, artista gráfico holandés, quiso expresar la idea del infinito como un movimiento constante, sin principio ni final; para representar esta idea utilizó una cinta de Möebius. Así mismo podría interpretarse la relación entre evaluación y formación.

**Figura 7. Evaluación-formación**



En todas las modalidades, cuando el docente no obtenga resultados destacados o sobresalientes, tendrá que someterse a los procesos de actualización que sean necesarios. Éste es un planteamiento completamente congruente con la dimensión 3 del perfil profesional: “Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje”.

Una vez más, los docentes son tratados como menores de edad profesionalmente hablando. La ley impone, particularmente a los no idóneos y a los de nuevo ingreso, un tutor que, dicho sea de paso, no cuenta con una formación como tal, quienes cubren esta función son otros docentes habilitados y certificados por el INEE, Hasta Mexicanos Primero ha tenido que reconocer que no se ha garantizado este apoyo, obligación de las autoridades establecida por ley (Profelandia, 2015).

En la lógica del servicio profesional docente la profesionalización se reduce a tomar cursos de manera obligatoria como condición para continuar en el puesto, son la CNSPD y el INEE quienes determinan cuáles son las necesidades del maestro, qué es lo que necesita reforzar, sobre qué debe actualizarse.

Otro mensaje que la reforma envía a los maestros es: la experiencia no basta, incluso no cuenta a la hora de la evaluación, tampoco se cotiza en el mercado de valores educativos:

Me compartieron esta historia: MAESTROS... Hoy al recibir la noticia de los resultados del examen aplicado a maestros (por una absurda reforma) me

puedo dar cuenta de la incongruencia de este sistema tan mediocre. Estando en la escuela todos reunidos (CD. JUÁREZ) comenzamos a revisar los resultados... Grité de gusto y emoción al ver que mi resultado era bueno!!! La seguridad que esto me dio fue indescriptible, a mis 4 años de servicio tendría otros 4 años más sin incertidumbre... De pronto volteo y veo al profe “JULIÁN” un maestro en toda la extensión de la palabra, único sustento de su familia y aquel que pone el nombre de mi escuela “La marginada” “La de los pobres” “La de la colonia fea” en alto al ganar la olimpiada del conocimiento a nivel zona por segunda ocasión, pues a este extraordinario maestro se le llenan sus ojos de lágrimas, su resultado... NO HABÍA PASADO EL EXAMEN. todos pensábamos como era eso posible, si las evidencias las subimos juntos e incluso el nos explicaba algunos puntos al estudiar. Lloro de coraje e impotencia EL HA DEJADO SU VIDA EN EL AULA. Se ha ganado el respeto de padres, alumnos y compañeros, ENTONCES COMPRENDÍ que este examen pisotea a los maestros... Nos divide y obviamente es manipulado. Reconozco que he dado lo mejor de mí en mi trabajo... Pero el PROFE ha dejado su vida en la escuela... COMPAÑEROS NO DEJEMOS QUE DESTRUYAN NUESTRA ESENCIA... Luchemos por la escuela y por los compañeros que han hecho grandes cosas dentro de las aulas NO ES JUSTO... NO SOMOS CUALQUIER PROFESIONISTA... Ni se nos puede comparar... un examen no mide las lágrimas que hemos limpiado de nuestros alumnos, las veces que hemos tenido que dejarlos dormir sobre la banca, las veces que curamos sus heridas del alma al ser abandonados, descuidados he ignorados por sus padres. NO ES JUSTO Y TAMPOCO ES JUSTO... Que TU docente te quedes de brazos cruzados mientras destruyen a los TUYOS. Comparte para hacerle saber al gobierno y a todos QUE SU DICHOSA EVALUACIÓN no es IDÓNEA para medir el alcance de nuestra profesión (sic) (Mondragón, 2016).

La evaluación es el factor decisivo, único, para el ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento docente, utilizando un sistema que primero clasifica y etiqueta a los maestros como idóneos y no idóneos; luego segmenta a los idóneos en categorías; y finalmente sólo admite como dignos de reconocimiento a aquéllos que obtengan resultados destacados. Pero únicamente quienes logren

mantener resultados sobresalientes y en forma consecutiva en las evaluaciones de desempeño se harán acreedores, si las restricciones presupuestales lo permiten, a estímulos económicos integrados al salario. De los no idóneos, ni hablar, además del desempleo y la desafiliación del gremio, cargan con el estigma del reprobado, del incapaz.

En el caso de los docentes de base, con antigüedad, prestaciones y derechos creados que no se les pueden conculcar, la Ley estipula que al agotar sus tres oportunidades serán removidos sin contemplaciones, refundidos tras un escritorio cual muebles viejos, si es que antes no optan por jubilarse con una pensión indigna por exigua.

En cuanto al examen de ingreso, éste lo presentan tanto docentes que llevan años cubriendo interinatos, como jóvenes recién egresados de las escuelas normales y las universidades. Luego de presentar los exámenes, y a pesar de haber sido considerados como no idóneos, algunos son llamados a cubrir permisos, incapacidades, licencias o comisiones en comunidades alejadas de las zonas urbanas y en condiciones de inseguridad. Una vez que concluye el interinato, so pretexto de la falta de recursos y la recentralización de la nómina magisterial, algunos ni siquiera reciben el pago correspondiente. Se trata de casos que se han presentado pero no es común que sean documentados, se sabe de ellos a través de notas publicadas de vez en cuando en diarios locales. Por ejemplo, en el periódico Zócalo-Salttillo de Coahuila se publicó una nota en la que el secretario de organización de la Sección 5 del SNTE, en la Región Centro-Desierto, reconoce y define así la situación provocada por la evaluación, de ingreso:

Es una burocracia perversa que hace que el muchacho sin trabajo entre a cubrir grupos y a la vuelta de un par de quincenas trabajadas, le dicen que no se puede liberar el pago porque no tenía derecho a trabajar por no haber pasado el examen de oposición (Zócalo, 2015).

## Intensificación y precarización

En razón de lo anterior es probable que de aquí en adelante se aceleren a pasos agigantados la precarización del trabajo docente, la intensificación laboral, la transformación de la práctica y la vida escolar. Desde hace tiempo se ha venido señalando la presencia de estos fenómenos en diferentes países, sobre todo de América Latina y desde luego también en México. Los hallazgos de las investigaciones realizadas al respecto, dan cuenta de las manifestaciones que adoptan estos problemas y sus repercusiones; dadas las características de la actual reforma, mismas que se expusieron con detalle en los capítulos anteriores, es previsible su agudización.

Veamos qué dicen algunas investigaciones al respecto. Una de ellas es la de Carrizo, quien examina la forma en que desde los años noventa, nociones como “profesionalización” o “autonomía” se convirtieron en un discurso hegemónico en las políticas educativas. En contraste, al indagar las condiciones laborales de los docentes, encontró que priva la descalificación social hacia este sector, asentada en la percepción de que realizan un trabajo cómodo, lo cual ha llevado a minimizar sus problemas de salud, cuya exacerbación coincide con el incremento de exigencias derivadas de las excesivas reglamentaciones impuestas por las políticas educativas y los cambios al marco legal que regula la profesión.

El autor señala que problemas de salud como el cansancio crónico resultante del exceso de trabajo o la tensión provocada por conflictos o situaciones de inseguridad dentro y fuera de la escuela, son considerados por las autoridades y el sistema educativo meramente como personales.

En un sentido similar, Feldfeber señala que la flexibilización e intensificación laboral a la que están sometidos los docentes a raíz de la implementación de políticas educativas que pretenden reglamentar hasta el más mínimo detalle la vida escolar, constituyen una de las principales fuentes de precarización del trabajo docente (Feldfeber, 2008).

Otro estudio realizado con docentes de la Ciudad de Buenos Aires en Argentina, detectó un proceso de empobrecimiento de los docentes bajo la forma de degradación de sus condiciones de trabajo y/o de vida, elementos que dan cuenta de un proceso de proletarización más que de precarización (Donaire, 2012).

En México, una investigación realizada con maestros de Coahuila detectó que las estrategias de control sobre los maestros van volviendo “normal” la subcontratación, poco a poco los docentes se han ido acostumbrando a resolver la búsqueda de apoyos extraescolares por cuenta propia así como a la distribución de nuevas responsabilidades cuyo cumplimiento les demanda extender la jornada de trabajo más allá del espacio escolar: “Estas formas de resolver las exigencias gubernamentales silencian las implicaciones de las acciones impulsadas y producen efectos que hacen aparecer ociosa la deliberación sobre las condiciones de trabajo” (Jiménez Lozano, L., 2003).

Un estudio más señala que la intensificación laboral es un fenómeno relativamente reciente en América Latina; en México su aparición data de fines de los ochenta y está asociado al impulso de las reformas educativas que buscan la eficiencia y la productividad mediante la racionalización de las actividades y el control excesivo sobre los maestros:

... el proceso de intensificación del trabajo docente está relacionado con la reducción del margen de actuación ante la multiplicación de tareas así como con la participación de los diferentes agentes que intervienen en la escuela y la inserción de diversos mecanismos de evaluación externa (Sánchez Cerón, M y Corte Cruz, F. M. d. S., 2014).

La reforma educativa acelera y profundiza estas tendencias. Las políticas educativas de los últimos tres sexenios han representado para los docentes, la asunción de múltiples funciones y tareas, sobre todo nuevas responsabilidades como gestionar la seguridad y la convivencia. Aplican programas tan diversos como el Programa

Escuela Segura (PES), el Proyecto a Favor de la Convivencia Escolar (Pace), Escuelas de Calidad, de Tiempo Completo, además de diseñar proyectos escolares, portafolios de evidencia, aplicar evaluaciones, tomar cursos de formación, actualización e instrucción sobre el manejo de las TICs, talleres docentes, diplomados, especializaciones y programas de posgrado de adscripción individual y/o dirigida. Con la reforma educativa, se ha venido a desplegar una panoplia novedosa en prácticamente todos los campos educativos, en su versión más amplia, abarcando desde la práctica áulica hasta otras instancias como los consejos de participación social, escolares, de seguridad escolar, las escuelas al CIEN, el mantenimiento, las mejoras de la infraestructura, la vigilancia, la resolución de conflictos, la gestión de la convivencia, las relaciones familiares y comunitarias. Todo esto además de la preparación de clase, impartición, organización del grupo, gestión de la disciplina, revisión de tareas y de exámenes, y las nuevas derivadas de la evaluación, o mejor, de las evaluaciones, cuando correspondan, que serán permanentes e infinitas, como la elaboración de diagnósticos de aprendizaje; la revisión y análisis de evidencias de enseñanza; la planeación didáctica; y todas las derivadas de los cursos para enfrentar la evaluación, como la atención a tutores –en el caso de los nuevos–, los talleres de la reforma educativa, entre tantos otros (Rockwell, 2013 y Torres Hernández, 2015).

Marcio Pochman, en un texto muy influyente, ha propuesto tres indicadores de la precarización del trabajo:

- Ampliación e intensificación de las jornadas de trabajo.
- Disminución de los salarios reales.
- Pérdida progresiva de los derechos de los trabajadores (Pochmann, 1999).

Si hacemos explícitos algunos más, tendremos el diagrama de la relación salarial docente tras la reforma educativa: intensificación y precarización, manifiestos en:

- a) La multiplicación de actividades escolares.
- b) La intensificación del trabajo docente.
- c) El aumento de responsabilidades escolares.
- d) La extensión de la jornada de trabajo.
- e) La destrucción de las formas colectivas de contratación.
- f) La inestabilidad permanente en la relación laboral.
- g) La reducción progresiva de los salarios reales del magisterio.

### **Incertidumbre y flexibilidad**

Los docentes idóneos también viven su propio calvario. Aparentemente sus problemas son distintos a los que enfrentan los no idóneos, pero en el fondo están insertos en el mismo círculo, sometidos a la misma lógica de precarización. Luego de demostrar que cumplen con los requisitos necesarios, presentar y aprobar los exámenes, sin saberlo, sin quererlo o esperarlo, adquieren la condición de eternos aspirantes a un trabajo digno.

Algunos datos ilustran el tamaño del problema. En el primer examen de ingreso realizado en junio de 2014 la SEP permitió un registro de más de 130 mil aspirantes, sin embargo, las plazas disponibles en todo el país eran únicamente 16 mil 508 para el nivel básico, incluyendo 4 mil 735 horas clase.

Cabe señalar que entre los participantes se encuentra un número desconocido de docentes con experiencia contratados como interinos por más de 10 años. Para estos profesores, la evaluación significa volver a empezar. La evaluación perpetua:

... será muy desgastante y frustrante. No sé con qué objetivo lo hacen. Dedicaremos más tiempo a salir bien en las pruebas y a cumplir con todos los trámites, antes que ver que la diferencia ocurra en el aula... muchos de nosotros que vamos empezando en la carrera acabaremos por hartarnos. Es mucho desgaste físico, de nervios, de presión sobre nosotros. En las escuelas seguimos haciendo mucho trabajo administrativo que no nos toca. Todos estos factores serán

el motivo para que tarde o temprano acabemos por abandonar la docencia (Poy Solano, L., 2015).

En la primera evaluación de ingreso, más de 34 mil 960 maestros que aprobaron el examen se quedaron sin plaza a pesar de cumplir con todos los requisitos y tener el perfil establecido por el INEE. Una opción para los docentes idóneos pero desempleados es ser anotados en una lista de prelación y esperar el inicio del ciclo escolar con la esperanza de que existan vacantes por jubilación o plazas desiertas, incluso de otros estados o en subsistemas distintos al de procedencia, para el caso del nivel medio. Otra es concursar nuevamente para el siguiente ciclo, lo que automáticamente les hace perder el estatus de idóneo:

Yo soy una de las que se quedaron sin plaza siendo “idónea” y en el primer lugar de mi categoría. Pedí que me mandaran a cualquier lugar de México pero dijeron que no se puede hacer nada, que no hay plazas y que me fuera a mi casa a esperar a ser llamada. Por más que me presenté todos los días y que me reconocen cuando llego a preguntar, hablé con el secretario de educación en Chiapas y me dijo que no había plazas, que no se convocaron, y sin embargo dieron las fichas, los exámenes, los resultados como idóneos, que ellos no tienen la culpa. Me siendo estafada, como cuando alguien gana un premio de 1er lugar y le salen con que a chuchita la bolsearon, que siempre no hay premio, sorry! pff..! (sic) (Ballinas, Comentario al artículo de Karen Cota, 2014).

En el recuento de los daños se advierten múltiples artimañas. Queda claro que someterse a las reglas de ingreso al servicio profesional docente y obtener la idoneidad **no** es garantía para obtener empleo. Quienes resultaron idóneos y se anotan en las listas de prelación finalmente continúan desempleados, simple y sencillamente porque al igual que ocurre en todo el país, la demanda de un trabajo estable es muy superior a la oferta de plazas vacantes:

... no sé por qué se ensañan así con nosotros. Este tipo exámenes son una pérdida de tiempo. Yo sé lo que valgo, sé quién soy y que estoy capacitada para

atender a mis alumnos. Lo demuestro todos los días porque veo que adquieren conocimientos (sic) (Poy Solano, L., 2015).

Además, pasado el examen nadie se hace responsable del manejo de esas listas misteriosas. El INEE arguye que la contratación no le corresponde, la SEP responsabiliza a los sistemas estatales y éstos dicen que la federación es la que controla la nómina. El SNTE no se queda atrás, convalida con su silencio los atropellos. ¿Ante qué estamos entonces? En primer lugar, hay que insistir en ello, frente a un engaño, porque los aspirantes que aceptan jugar con las reglas del sistema concursan no para ser anotados en una lista, sino para obtener un empleo que les es negado.

La evaluación es un enjambre de artimañas, una verdadera maraña administrativa. Precisamente por eso es fundamental informarse, solo así puede desmontarse lo que hay detrás de una evaluación cuyos promotores y defensores a ultranza, simplemente minimizan, callan o soslayan. Al adentrarse en los detalles de funcionamiento de la evaluación en los distintos momentos por los que atraviesa, se aprecia que en conjunto, tal como ha sido diseñado, el esquema es por decir lo menos, perverso. El adjetivo de punitiva no le hace justicia, sería más apropiado decir que se trata de una evaluación demoledora, aniquiladora, una carrera de obstáculos con muchas sorpresas desagradables.

Las listas de prelación son otro engaño. Hay maestros que no presentan exámenes y son contratados, otros que presentan y no tienen trabajo. Los hay utilizados por el sistema, son contratados y no les pagan, o bien no aprobaron y los contratan. La reforma solo camufla sus verdaderos objetivos en discursos reformistas, empleando conceptos provenientes de los movimientos de resistencia. Pero en las acciones, reafirma la esencia del lenguaje y discurso neoliberal.

En la reforma los conceptos clave son: desempeño docente e idoneidad para el logro educativo de los alumnos y para elevar los estándares de la calidad educativa. Para eso fue creado el INEE y el Sistema de Servicio Profesional Docente.

Pero también, de manera encubierta se exige una flexibilización para el trabajo docente, es el maestro quien tiene que realizar distintas actividades y funciones para garantizar el logro educativo de los alumnos y, con ello, conservar su fuente de empleo. Sin embargo, este tipo de situaciones producen agotamiento, estrés e incertidumbre, haciendo mucho más difícil el trabajo docente en el aula con los alumnos, en la escuela con sus colegas y con los padres de familia.

Las condiciones de la reforma educativa a partir de las cuatro evaluaciones impuestas, junto con todos los pasos y mecanismos que los profesores tienen que seguir para llegar a ellas, producen una determinada subjetividad laboral, que si bien tiene que ver con las condiciones materiales del trabajo docente, tiene efectos profundos, reorienta la forma de trabajar frente a los alumnos cuidando los estándares del logro de aprendizaje y el ranking de la escuela, entre otras cuestiones.

A partir de la reforma educativa se le impone al maestro una flexibilidad laboral, además de la tarea de enseñar frente al grupo, tiene la obligación de cumplir con los requerimientos que le permitan estar en las evaluaciones planteadas para su promoción, permanencia y diagnóstico; lógicamente, esta es una fuente de malestar individual respecto al trabajo generando una percepción cognitiva-afectiva-emocional que no sólo se queda en la escuela o en su salón de clases, sino que trasciende el ámbito escolar para instalarse también en sus relaciones sociales, culturales y familiares de manera permanente.

Se prepara a los profesores para la flexibilidad laboral porque se requiere contar con maestros en periodos breves para la realización de la docencia, como una tarea técnica, para despedirlos en momentos de crisis, establecer margen de acción para manipular y modificar condiciones de trabajo o reestructurar las remuneraciones, incluyendo también los estímulos que no son incorporados al salario pero forman parte sustancial del ingreso mensual.

Pueden identificarse por lo menos dos tipos de flexibilidad laboral característicos de la reforma educativa a partir de los resultados

de sus evaluaciones. Por un lado, la flexibilidad temporal o financiera que tiene que ver con la reducción o acomodo arbitrario de turnos, horarios etcétera, y por el otro, la flexibilidad en la forma de contratación, se deroga el contrato definitivo y surgen contratos de tres meses, temporales o cambios de plazas.

La Organización Internacional del Trabajo define el trabajo decente como “el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con una remuneración adecuada y protección social” (OIT, 1999). El maestro, como trabajador, no dispone de tiempo remunerado reconocido en su contrato para dedicarse a la investigación, participación en eventos académicos, superación profesional, escribir artículos, libros, ni realizar conferencias; cada vez dispone de menos espacios para el descanso y para cultivar sus relaciones familiares y sociales. Con la reforma, su jornada estará dedicada por completo al trabajo frente al grupo, atendiendo todas las eventualidades que surjan con los alumnos, autoridades y padres de familia. Todo ello, indudablemente, forma parte de una estrategia de subjetivación laboral.

Ahora los maestros deben enseñar especializadamente la resolución de pruebas estandarizadas, elaborar portafolios de evidencias, prepararse para las distintas evaluaciones, atender requerimientos diversos que diferentes instancias les imponen; además de asegurarse de que los alumnos no se hagan daño en el salón de clases ni en el recreo, evitar confrontaciones con los directivos por no acatar órdenes aunque éstas sean absurdas. Y por si fuera poco, desarrollar competencias previamente definidas, cumplir objetivos, metas, estándares y rankings.

Ante las condiciones sociales y circunstancias institucionales, los maestros se ven forzados a desarrollar tolerancia a la fragmentación, a desaprender del pasado frente a los cambios vertiginosos, lo que en consecuencia produce pérdida de apego y sentido profesional; la nueva situación también genera confusión ante un trabajo en el que ya no es posible situarse en un lugar dentro de la sociedad, constantemente se corre el riesgo de la desafilación, como antaño.

El maestro enfrenta permanentemente el riesgo, la incertidumbre constante ante evaluaciones continuas. Estar expuesto continuamente al riesgo puede desgastar su compromiso y disposición, porque en cada momento, cada evaluación, significa volver a empezar. Así, se encuentra saturado de exigencias que son internalizadas como conductas de elevada auto exigencia.

El nuevo orden social del trabajo se manifiesta por la auto explotación, que es una dimensión de la explotación flexible; el trabajo de los profesores de educación básica no es la excepción. De este modo, se conforma un Yo inestable por el devenir de incertidumbre incesante propia de la flexibilidad laboral que caracteriza al trabajo docente.

Finalmente, ante la flexibilidad laboral ya no importan los grados académicos logrados por los maestros a lo largo de su historia educativa y profesional, mucho menos su experiencia de años y años de trabajo docente, porque ahora son considerados mano de obra barata, con alta cualificación, tendencialmente, se convierten en un ejército de reserva altamente especializado, para competir con sus iguales por una plaza, puesto o dirección.

La “libertad de elegir” entrar o no a las evaluaciones, con todas las contingencias que éstas representan, constituye una forma de sujeción al mismo proceso que la reforma educativa impone. La subjetividad laboral se expresa en el malestar docente causado por las inestabilidad e incertidumbre permanentes.

### **Hacia la toyotización escolar**

Parecía que la evaluación docente era el centro de la reforma. Hoy sabemos que además de la evaluación, el plan Escuela al Centro busca controlar el tiempo, el espacio y los recursos, tres elementos estratégicos para asegurar el orden en las aulas y, por ende, en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Como señala Corti:

(...) en las últimas dos décadas las políticas de reforma educativa se focalizaron excesivamente en el denominado *factor docente*. Esto produjo una serie de discursos y programas, cuyos rasgos más sobresalientes son la hiperresponsabilización de los docentes por los cambios a lograr que condujo a la sobrecarga de demandas en contextos de difícil implementación y con recursos escasos; la desautorización de los docentes como agentes legítimos y responsables de la tarea de transmisión cultural al ubicarlos en el lugar del no-saber y sujetos del déficit; el predominio de una *lógica instrumental* de la capacitación que limita su agenda al simple manejo de las tecnologías bajo el imperativo de la innovación y la necesidad de implementar cambios en el sistema educativo (Corti, 2013).

Aspectos sustantivos del trabajo en la escuela, incluidos como parte de la llamada normalidad mínima, son catalogados como relativos a la “operación escolar”. La SEP supone que la previsibilidad y el control en el aula son posibles, y más aún, que de esa forma se logrará que todos los alumnos se involucren en clase; las actividades en el aula se reducen a cuestiones meramente operativas, que seleccionadas y aplicadas en la cantidad, frecuencia y momento oportuno, producirán los efectos deseados.

A esto se añade una concepción reduccionista del currículo y del aprendizaje escolar. Sobre el primer punto, una vez más se reitera que los contenidos prioritarios son la lectura, la escritura y las matemáticas. Se habla de consolidarlos conforme al ritmo de aprendizaje de los alumnos. ¿Qué teoría del aprendizaje sustenta semejante pretensión? La única posible es la conductista, que reduce los procesos de aprendizaje a una cuestión de aplicación de reforzadores.

De esta forma, mediante la autonomía de gestión, la SEP apunta a establecer de forma homogénea la llamada normalidad mínima escolar, es decir, condiciones “para el buen desempeño de la tarea docente y el logro de aprendizajes de sus alumnos/as” (SEP, 2015).

Los rasgos de la normalidad mínima, tal como aparecen en el Capítulo II, Art. 6º, inciso b del Acuerdo 717, son tajantes: “Todas las escuelas públicas de educación básica brindan el servicio

educativo los días establecidos en el calendario escolar”. Se dice que las escuelas pueden escoger entre 185 o 200 días de clase, pero la cantidad total de horas a cubrir durante el ciclo escolar no es negociable. También se dice que “todos los grupos disponen de maestros/as la totalidad de los días del ciclo escolar y todos los maestros inician puntualmente sus actividades”. Ésta es una condición que no depende completamente de la escuela resolver, tampoco de los profesores; pese a ello, la SEP ha impuesto desde hace tiempo una regla de oro en la operación cotidiana: no hay motivo que justifique no brindar el servicio, si un maestro se enferma o falta con o sin causa justificada, internamente deberá resolverse cómo se atiende al grupo. Este tipo de disposiciones se refuerzan en el Artículo 76 de la LSPD, que señala que el trabajador de la educación que incurra en inasistencias más de tres días consecutivos o discontinuos en 30 días, será cesado conforme al procedimiento señalado en el Artículo 75. ¿Qué dice este artículo?: “Cuando la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado consideren que hay motivo justificado para imponer sanciones, se hará del conocimiento del probable infractor para que, dentro de los 10 días siguientes manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los documentos y elementos de prueba que considere. El dictamen se emitirá en un máximo de 10 días hábiles, considerando lo aportado y lo que obre en el expediente”.

Con respecto a que todos los alumnos/as asisten a todas las clases, es evidente que se responsabiliza directamente a los profesores de la puntualidad de los alumnos. De hecho, el perfil profesional utilizado para evaluar el desempeño de los maestros, también contempla éste como un aspecto importante.

“Todo el tiempo escolar se ocupa fundamentalmente en actividades de aprendizaje”, reza otro de los rasgos de la normalidad mínima. Significa que las actividades propuestas por el docente serán valiosas y adecuadas, únicamente si logran que todos los alumnos/as participen *activamente* en el trabajo de la clase.

En cuanto a los materiales para el estudio, estos deben estar a disposición de todos los alumnos/as y ser usados sistemáticamente,

solo así se logrará que todos los alumnos participen activamente en el trabajo de clase y por ende, consolidarán “su dominio de la lectura, la escritura y el razonamiento lógico matemático de acuerdo con su grado educativo” (SEP, 2014).

Desde esta lógica simplista, los rasgos de la normalidad mínima evocan una imagen de maestro máquina que de igual manera, formará alumnos máquina. Se banaliza el proceso de aprendizaje, el razonamiento simplista subyacente es que si se garantiza el control de los recursos y el tiempo escolar en todas sus variantes, el aprendizaje entendido como una cuestión de logros medibles, estará garantizado.

Además, con la aplicación del plan Nueva Escuela, la escuela pública mexicana será objeto de cambios importantes. Los siete puntos que contempla están dirigidos a transformar aspectos sustantivos de las escuelas como son su estructura interna, plantilla, calendario, horarios, tiempos de reunión. Todos ellos constituyen instrumentos para instalar en definitiva, la concepción de la escuela como una organización productiva; cual si de una fábrica de hilados o sábanas se tratase, sólo se requiere de técnicos operarios para producir determinadas mercancías.

Los propios profesores se confrontarán entre ellos, serán los verdugos de aquéllos compañeros que se opongan a la mayoría para decidir las modificaciones del calendario y horarios. Será difícil para aquél que tenga dos plazas y el tiempo limitado para trasladarse de un centro de trabajo a otros, salir más tarde.<sup>14</sup> Desde abajo, el propio colectivo impondrá reglas que afectarán a aquéllos que no puedan sujetarse a las nuevas condiciones.

---

<sup>14</sup> En México, una plaza en escuelas del nivel preescolar y primaria de horario regular es equivalente a 20 horas de trabajo semanal. En secundarias se trabaja por horas, igual que en educación media superior (bachillerato). El sueldo por plaza es de alrededor de 4000 pesos, poco más de 200 dólares mensuales. De ahí que muchos docentes aspiren a tener doble plaza, a fin de cubrir 40 horas equivalentes a una jornada de tiempo completo. Por su parte, los docentes de secundaria y preparatoria, buscan incrementar el número de horas clase, así sea en diversas escuelas.

Se trata de una lógica de control que penetra desde abajo y desde adentro; se presenta como una decisión local o de organización interna, cuando en realidad son determinaciones tomadas desde afuera por la cúpula del sistema educativo. Recae en los directivos y en los maestros aplicarlas, de manera que los desacuerdos y enfrentamientos que surjan serán con el de al lado, entre iguales, no con quien impuso las medidas. Ésa es la madeja de la nueva escuela.

La autonomía de gestión se vale de cambios de orden jurisdiccional y organizativo, incorpora nuevas figuras directivas, plantea una redistribución de responsabilidades entre los diferentes sectores del sistema que intervienen en la escuela, para ejercer el mayor control posible en tres elementos sustantivos de la vida escolar: el tiempo, el espacio y los recursos. Bajo el supuesto de que esto traerá consigo la estabilidad y previsibilidad necesarias para producir una educación de calidad, desde ahora es posible advertir algunos riesgos.

El primero es que la escolarización y el currículo nacional terminen por reducirse a la adquisición de contenidos instrumentales, los mismos que miden las evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales: lectura, escritura, matemáticas y ahora la denominada sana convivencia.

El segundo es que al restringir la participación de los padres de familia a la atención de problemas de operación e infraestructura, se atenta contra el principio de gratuidad aún vigente en la Constitución. Así lo sugieren las múltiples noticias que circulan en medios locales sobre el cobro de servicios de agua y luz a cargo de los padres de familia, situación que sobre todo en zonas marginadas, ha generado inconformidades y protestas (Chávez, 2016).

Un tercer riesgo es la abierta injerencia del sector privado y diversos grupos empresariales en las escuelas públicas a nombre de la calidad educativa; la autonomía de gestión se convertirá en el parapeto para emprender jugosos negocios que generalmente arrastran consigo una cauda de males, tales como el desvío de recursos públicos, corrupción, opacidad e impunidad.

Ejemplos de que esto ocurre hay, y muchos: fundaciones disfrazadas de empresas o más bien, empresas disfrazadas de fundaciones que recibe recursos públicos por parte de gobiernos estatales y del federal, sin que los beneficios prometidos lleguen a las escuelas directamente (Lajous, A. y Martínez, P., 2015). Otro es la denuncia de docentes en redes sociales con respecto a la obligación de recaudar fondos para el Teletón (Hernández Alcántara, M., 2015).

Un cuarto riesgo es que ante la exigencia de dedicar el tiempo de la jornada escolar al aprendizaje y la enseñanza, los docentes tendrán que realizar fuera de ella un sin número de tareas inherentes a su oficio, además del infaltable llenado de formularios y la elaboración de informes diversos. A la postre, víctimas del desgaste físico y el agotamiento crónico, los docentes difícilmente resistirán más allá de un determinado tiempo en el ejercicio de la docencia.

Tal y como concluye Vidales, en la pedagogía empresarial lo único que se requiere aprender es lo que dicta la organización racional del trabajo, auxiliada por el cronómetro. Desde esta concepción, el maestro de escuela no requiere de grandes conocimientos filosóficos, psicológicos, culturales ni humanísticos, sólo de unas cuantas competencias específicas y disciplinares, saber ejecutar un número pequeño de operaciones y repetirlas durante la jornada, sin perder tiempo (Vidales Delgado, 2013).

Los cambios en la organización de la escuela constituyen dispositivos de disciplina laboral. El gerenciamiento de los sistemas de mejora continua, aspecto emblemático de la modernización toyotista, se constituye en el principio normalizador unificador de las prácticas educativas en el aula y la escuela (Álvarez Newman, D. y Figari, C. A., 2013).

Mediante un sistema complejo de racionalización integrado por sofisticados dispositivos se busca intervenir sobre el espacio escolar, sus formas de organización, y por supuesto, también sobre los sujetos y sus prácticas cotidianas, en especial sobre los alumnos y docentes.

La productividad se construye mediante determinadas formas de organizar el espacio con la ayuda de un minucioso control del

tiempo. El método Stallings constituye una herramienta para controlar los ritmos y movimientos de los docentes, pretende identificar y consecuentemente, eliminar tiempos muertos y acciones improductivas, desperdicios que obstaculizan el logro de la mayor productividad posible.

A diferencia del taylorismo-fordismo, lo que caracteriza al toyotismo en el espacio de trabajo, son las formas flexibles de producción.

El paralelismo que guarda el método Stallings en el aula con la introducción del cronómetro en el taller –método ideado por Ford para romper con las prácticas basadas en el oficio y controlar la producción (Coriat, 1982)– es evidente. Liquidar la docencia como oficio, cuya eficacia radica aún, en un cierto modo de resistencia a la intensificación del trabajo, oponiendo un tipo de conocimiento y control sobre los modos de operación en el aula que históricamente han sido propiedad exclusiva del magisterio, de ahí que cronometrar, medir el uso del tiempo en la escuela y especialmente en el aula, lugar de producción del aprendizaje, es un objetivo estratégico en un sentido político.

Se busca terminar con el *monopolio del magisterio* sobre los medios de operación en el aula, esos de los que la SEP ha estado excluida y que hoy pretende controlar, introduciendo un mecanismo externo para regular el uso del tiempo, de manera que la instrucción se mantenga por determinados cauces.

### **La hipoteca presupuestal**

El Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), realizado en 2014, reveló que el 27.72 por ciento de los planteles escolares de todo México, es decir: 57 mil 567, no tienen acceso a la red pública hidráulica. En cuanto a la instalación de sanitarios, existen 23 mil 283 escuelas (11.21%) sin baños, 20 mil 111 (9.68% del total de planteles) no cuentan con luz eléctrica. Del total de escuelas en el país, el 42.27 por ciento no tiene drenaje disponible,

lo que significa que de cada 10 centros educativos, cuatro no están conectados a la red pública de drenaje o a una fosa séptica.

Por su parte, el INEE reporta que a nivel nacional, dos de cada 10 escuelas no disponen de silla o escritorio para los maestros. En las zonas indígenas y rurales dispersas se presentan las mayores carencias. Menos de la mitad de los preescolares públicos cuentan con recursos para salvaguardar la seguridad de la comunidad escolar, señales de protección civil, rutas de evacuación, salidas de emergencia y zonas de seguridad (INEE, 2014).

En el caso de la educación primaria en modalidad indígena, existe una relación inversa entre el tamaño de la localidad y el acceso a servicios e infraestructura mínima escolar. En comunidades de menos de 100 habitantes, sólo una de cada cinco primarias cuenta con las condiciones mínimas para funcionar, mientras que en las localidades de 15 mil y más habitantes, esto es así para el 85% de las escuelas.

En este mismo informe el INEE reconoce que cuando las condiciones materiales de los centros escolares no son suficientes o adecuadas para su buen funcionamiento, es la comunidad escolar la que se hace cargo de subsanar las carencias, ya sea mediante aportaciones económicas, en especie o con trabajo.

Casi 900 escuelas de educación secundaria carecen de aulas para impartir clases. En uno de cada cinco planteles no hay sillas y escritorios para docentes en todas sus aulas. Cuenta con equipo de cómputo en funcionamiento 85 por ciento de los planteles y sólo 53% tiene acceso a Internet. En las secundarias comunitarias estos porcentajes se reducen a 36 y 3 por ciento respectivamente.

Los inmuebles escolares en general no presentan condiciones adecuadas de accesibilidad para la movilidad de personas que utilizan auxiliares motores, únicamente el 26 por ciento de los planteles cuenta con rampas y 11 por ciento con sanitarios amplios con agarra-deras; dos de cada tres escuelas privadas no tienen estas adaptaciones.

A todo lo anterior se suman las condiciones de inseguridad dentro y fuera de los planteles, asociadas a la presencia de la

delincuencia organizada y la violencia generalizada en el país. Los maestros ahora hacen simulacros de ¡balaceras!

La campaña “Escuelas jodidas de México” exhibió gráficamente el deterioro de las escuelas públicas, y de paso, a una SEP empeñada en exigir a los maestros determinados resultados, cuando por otro lado no ha podido o no ha querido garantizar las condiciones mínimas indispensables, como contar con espacios dignos para enseñar y aprender (Las escuelas jodidas, 2014).

Esta campaña comenzó en las redes sociales y trascendió en algunos medios impresos; mostró imágenes de escuelas más parecidas a chiqueros, sin techos ni ventanas, mucho menos sanitarios. En pleno siglo XXI los maestros trabajan en deplorables condiciones, sin una silla ni un escritorio en qué sentarse, sin mobiliario, luz, agua o pizarrones. Queda claro que el deterioro de los planteles y la insuficiencia de recursos no comenzó ayer, es de larga data, al paso del tiempo se ha agudizado.

Desde hace cuando menos dos décadas el Estado ha incumplido su responsabilidad de garantizar el derecho a la educación establecido en la Constitución y la Ley General de Educación. Ese derecho pasa por asegurar las condiciones materiales y de infraestructura indispensables para que las niñas y niños mexicanos, sobre todo los más pobres, los que viven en zonas marginadas urbanas y rurales, dispongan de espacios dignos para aprender. Evaluar midiendo con la misma vara y por igual a maestros, escuelas y alumnos que lo tienen todo con los que no tienen nada, es simple y sencillamente, inadmisible, inhumano y profundamente injusto.

¿Cuáles son las razones? ¿Por qué tantos cuchitriles operan como escuelas?, ¿por qué no cuentan con los servicios básicos como agua, luz, drenaje y mobiliario suficiente? Las explicaciones son varias, se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente: decisiones y arreglos políticos que benefician a unos cuantos, corrupción y opacidad en el manejo de recursos públicos en todos los niveles de gobierno, cambio en las reglas institucionales que han servido de argumento para justificar el abandono de las escuelas públicas.

Todo apunta a un deterioro provocado, de manera que hoy se justifica abiertamente la intervención empresarial disfrazada de sociedad civil, en el sector educativo. Hoy el marco normativo que regula la educación pública le permite a este sector tener una injerencia hasta hace poco impensable, a la medida de sus intereses. Los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional y el programa Escuelas al CIEN lo hacen.

Más arriba señalamos las características de este programa una vez puesto a funcionar: además de su evidente impacto en la organización escolar, la toma de decisiones y la responsabilidades consecuentes, son los riesgos en la operación y, sobre todo, las repercusiones a futuro en los presupuestos estatales, particularmente en el efecto que tendrán los bonos en los FAM a 25 años, o menos, según la evolución de los premios, los descuentos y la tasas reales de interés.

El argumento es sencillo y preocupante: el diseño de los CIEN se cuidó mucho de los posibles impactos en el endeudamiento de los estados, eso se sabe, y aunque técnicamente son deuda, presupuestalmente no se consideran así, pues dependerán enteramente de los recursos del FAM a los estados.

Es en este sentido que sin más se puede considerar que los CIEN representan una hipoteca sobre los presupuestos estatales: se realizarán inversiones actuales fondeadas por los recursos del FAM durante los próximos 25 años, suceda lo que suceda. Y es aquí donde aparecen algunas cuestiones a considerar. Lo primero es que dependiendo de la evolución de las tasas reales de interés, los diferenciales entre los premios a los bonos gubernamentales con el mismo plazo de 25 años y los CIEN,<sup>15</sup> y la evolución de las finanzas públicas—que desde hace mucho tiempo sigue comportamientos procíclicos de la economía—<sup>16</sup> se reducirán lenta pero progresivamente los

---

<sup>15</sup> En la primera subasta la tasa nominal de los CIEN fue de 8% anual, mientras que la de los bonos gubernamentales era de 6.8%.

<sup>16</sup> Lo que quiere decir que si hay barruntos de tormenta, entonces reducen el gasto público, para decirlo llanamente.

fondos del FAM que realmente lleguen a los estados. Lo segundo es que aunque formalmente los gobiernos de los estados no sirvan la deuda de estos certificados,<sup>17</sup> lo que dejen de recibir presiona los demás sectores fondeados por el FAM, particularmente el mantenimiento escolar, entre otros (Cadena, 2015).

En estas condiciones, trazar líneas con la autonomía de gestión, la normalidad escolar mínima, las Escuelas al Centro y los Consejos de Participación Social no se antoja como una exageración; por el contrario, se ensamblan todos estos elementos en un nuevo modelo de financiamiento escolar en dos vías: primero, porque se somete parte (aún sea pequeña) del presupuesto educativo a los dictámenes de las agencias de calificación y las expectativas de los agentes financieros; y segundo, porque hay un campo institucional para que los presupuestos escolares incluyan cada vez más las aportaciones familiares, comunitarias y privadas.

Por una parte, entonces, se crean oportunidades de ganancia con los CIEN, por la otra, se generaron las necesidades y el esquema institucional para depender menos del presupuesto público. Sí, todo esto se llama charterización escolar.

## PRODUCCIONES

Las afectaciones inciden sobre condiciones dadas, se afectan los derechos conseguidos, los ingresos, los saberes, la dignidad, las relaciones, las expectativas. Los efectos son repercusiones multidimensionales de las acciones de gobierno, estructuran campos de posibilidades de acción, y de reacción, de los gobernados, vehiculan respuestas, generan enlaces y vislumbran nuevos territorios o personajes de la reforma, como las cesuras entre maestros idóneos y no idóneos, los contratados y los que no, los evaluados y no; también

---

<sup>17</sup> Normalmente, el servicio de la deuda incluye las tasas de interés y el capital adelantado; en ciertas negociaciones, también la administración de la deuda.

las nuevas aristas del mercado educativos y todas las técnicas de subjetivación que trae consigo.

Por otra parte, las producciones son cementaciones, una nueva articulación, de segundo grado si se quiere, ya no entre acciones solamente, sino entre los efectos y las estrategias, a modo de configurar nuevas basas del sistema educativo, son los verdaderos pivotes de reconstrucción del sistema educativo nacional, perseguidos por la reforma educativa. Nuevos modos de control político y laboral, nuevos perfiles docentes, ampliación e interiorización del mercado educativo, nuevas configuraciones de subjetividad: sujetos inseguros y flexibles; y nuevos modos de gobierno de la educación.

Llamarlas producciones quizá sea un exceso, en vista de que todavía son procesos en marcha, caóticos, que enfrentan muchas dificultades, que avanzan con distinto tino y velocidad, sujetos a muchas incertidumbres y quizá modificaciones. Pero lo relevante no es si ya están terminados o no, sino que están en marcha, que han sido intencionalmente provocados, que se han echado a andar fuerzas poderosas para conseguirlo, que ya han sido dotados de inercia, legalidad, normatividad y organización. No son fabulaciones, ni generalidades propias de la crítica vulgar al neoliberalismo, están aquí, actuando y embonándose, en una mecánica auto organizativa.<sup>18</sup>

## **El nuevo régimen de control político y laboral**

Todas las apologías de la reforma lo dicen de manera abierta, como en las reseñas de comentaristas y en las ponencias de investigadores;

---

<sup>18</sup> Lo que plantea una dificultad enorme para la crítica y para las alternativas de acción. La crítica a la parcialidad de la reforma, a su carácter laboral y administrativo, ¿implica que en el momento en que se presente la propuesta de contenidos y métodos pedagógicos –que ya circula– se queda sin materia? Y los demás aspectos ya en marcha, todos los de la reingeniería, todos los de la evaluación eterna, ¿dónde quedarían? Nuestro argumento es que ellos ya están generando formas de enlace autoconstituyente, que traen consigo formas de subjetivación e institucionalización ultra(neo)liberales.

o de manera soterrada, como en la iniciativa del Ejecutivo, cuando anuncia retomar la rectoría estatal de la educación; también de manera estentórea, en las diversas comunicaciones de los senadores del Pacto por México (con poquísimas excepciones), de académicos de Flacso, CIDE y, *but of course*, Mexicanos Primero: la causa fundamental de las bajas calificaciones en las pruebas internacionales de aprendizaje es la estructura político-sindical del magisterio, que ha copado, pervertido, trucado, corrompido todas las fases, procesos y formas de la educación nacional (Street, 1985), (Street, S., 1992), (Iaies, G., Legarralde, R., Inclán Garza, R., 2006).<sup>19</sup>

La consecuencia, en términos de gestión era clara: desligar al sindicato del sistema educativo. El modo como se realizó es inédito, es la singularidad histórico-política de la reforma educativa.

Explicamos: la calidad es un objeto político veleidoso pero eficaz en la narrativa de cualquier reforma; la revelación de la calidad como problema del sistema educativo no es nueva, viene de lejos en términos conceptuales e institucionales, cuando menos desde los años ochenta y específicamente en los últimos sexenios con los acuerdos y las alianzas para impulsar la calidad educativa.

Tampoco las evaluaciones a los estudiantes y a los maestros son nuevas, vienen de más lejos pero también despegan y asumen formas institucionales públicas y privadas desde los noventa, y la Alianza por la Calidad de la Educación la había llevado lejos, al menos conceptualmente hablando.

Ni siquiera el INEE es algo nuevo, inició en 2002 y cambió de estatuto jurídico-administrativo en 2006 y 2009. Lo novedoso en el 2013 en términos conceptuales y de gestión institucional, es la articulación de estos procesos bajo una decisión política: desarmar el

---

<sup>19</sup> La biblio-hemerografía sobre el tema es muy extensa, arranca desde los años ochenta y se multiplica en este siglo. Los estudios iniciales, más académicos, por ejemplo los de Susan Street, y, los más recientes, de organismos orientados a la reforma, como la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos (CLESE) y Fundación Konrad Adenauer (FKA).

control político del sindicato sobre los maestros y sobre el sistema a partir de la creación de un régimen laboral de excepción basado en la evaluación eterna.

De este modo, el sindicato pasa a ser una figura estrictamente decorativa en las condiciones de ingreso, promoción, reconocimiento y, sobre todo, permanencia de los trabajadores, pues estarán en una condición de inestabilidad permanente, en una situación laboral insegura, incluso habiendo pasado todas las evaluaciones, en el mejor de los casos con fecha predeterminada de cancelación, en contratos individuales, en una situación dentro-fuera del servicio profesional docente, en la que no intervienen más que el INEE como organismo evaluador, la SEP como instancia central de decisión y los estados de la república como operadores del servicio.

En sentido estricto, la única figura identificable es el docente (para eso se implementó el SIGED), aunque a veces ni él, como se reporta en las trabajadoras de intendencia que fueron notificadas de que se debían presentar a la evaluación de permanencia.

¿Qué significa todo esto? Pues que el control político de un sindicato se ejerce por la representación, por la gestión de la contratación colectiva, por la gestión de las condiciones generales de trabajo docente, que incluyen desde el inicio hasta el término de la vida laboral de las maestras. Del mismo modo, que esa representación puede utilizar al colectivo, más o menos homogeneizado por las reglas formales e informales del corporativismo, como un verdadero ejército político y electoral en renta para obtener posiciones, recursos y poder de influencia en el PRI, pero mucho más allá de él, tras los gobiernos de la alternancia.

El caso límite fue el fraude electoral de 2006, la influencia y pretensiones desmedidas de la presidenta vitalicia del SNTE durante todo el sexenio de Felipe Calderón, no sólo en el gobierno y en la SEP, sino también en la construcción de su propio partido: el Panal, así como en múltiples poderes locales y regionales.

Así se generaron las condiciones de posibilidad para una ruptura inducida no solamente de la dirigente, enviada a la cárcel, ni

tampoco de los nuevos líderes, que fueron cuidadosamente advertidos, sino del control corporativo de las plazas y de espacios de gestión institucional, como direcciones, supervisiones, jefaturas de área, asesores técnico-pedagógicos, e incluso delegaciones estatales y hasta subsecretarías, como fue una y otra vez recordado con el caso del yerno de la dirigente, durante la presidencia de Felipe del Sagrado Corazón de Jesús Calderón Hinojosa.

La cuestión entonces, no es eliminar al sindicato, sino el control de los docentes a partir de la contratación colectiva y su representación jurídica y laboral en todos los circuitos del sistema educativo. En sentido estricto, el nuevo esquema de relaciones laborales del magisterio hace al sindicato una excrescencia, que se mantiene para formalizar las reglas del juego, pero en las que no interviene de ninguna manera, pues la relación laboral se consigue, se reconoce, se promueve y se mantiene a través de evaluaciones, que son obligatorias, permanentes, abstractas e indisputables.

En sentido estricto, este cambio en las relaciones laborales de los maestros va de la gestión colectiva por una normativa constitucional común a los trabajadores al servicio del Estado, de un contrato colectivo reconocido, de diversas modalidades estatales de prestaciones económicas y sociales, a un modelo especial, con plazos delimitados, inestable, uniforme.<sup>20</sup>

Las repercusiones de este modelo de gestión laboral sobre el magisterio son múltiples, En las afectaciones mencionamos algunas de ellas; aquí, sin embargo, nos interesa destacar el nuevo régimen político que esto ocasiona. No es menor, y difícilmente puede considerarse como algo no buscado, como un objetivo no contemplado. Se trata del cambio de un dispositivo de control político basado en la representación sindical de los intereses de los trabajadores, en un pacto corporativo con el Estado, por otro, directo, pero fluido,

---

<sup>20</sup> Al grado que bajo la nueva legislación, el magisterio de algunos estados ha visto reducidas las prestaciones económicas conseguidas desde hace muchos años, como los 90 días de aguinaldo en Morelos, versus los 40 de la mayoría en todo el país.

individualizado, anónimo, *impersonal*, que prescinde de la representación, y apuesta por el control desde la subjetividad, con la *subjetivación de la incertidumbre*, con la práctica de la *evaluación continua, a lo largo de toda la vida*, realizada por un instituto autónomo, independiente del empleador, con criterios diferenciados y cambiantes, según la composición del mismo, la variabilidad de las autoridades educativas y de las coyunturas políticas.

Lo relevante aquí es que el maestro no establece relaciones de sujeción política y laboral por la intermediación del líder sindical, sino que se apuesta por el trabajo permanente de las evaluaciones, en las que se juega una y otra vez la permanencia, el ingreso, la promoción o el reconocimiento. El resultado ya no depende de las reglas formales o informales del sindicato, de la intercesión del gestor sindical, *sino del maestro frente a la evaluación*. La responsabilidad del fracaso o del éxito, el ser idóneo o no idóneo, recae exclusivamente en el profesor, en nadie más.

En estas condiciones, la intercesión sindical es marginal, no inexistente pero sí muy lejana, a diferencia de la importancia que tuvo antes, en la gestión de las plazas, o en la consecución de las direcciones y supervisiones.

El dispositivo evaluador deviene una máquina abstracta, cuya función es producir riesgos permanentes de desafiliación laboral, o peor, de incertidumbre sobre la idoneidad de los maestros. El control político se ejerce entonces a través de todos los mecanismos, fases, procedimientos evaluatorios, y, sobre todo, de la subjetivación del proceso. En el momento en que el profesor introyecte la evaluación como riesgo, fracaso o éxito personal, y modifique sus prácticas, comportamientos y mentalidades, la reforma habrá tenido éxito. De eso se trata, a final de cuentas: *de sustituir un modelo de control político laboral hipertrofiado, oneroso e ilegítimo, por otro en el que el control sea fluido, personalizado, abstracto y transformador de prácticas y mentalidades*.

No era el sindicato, sino la gestión de las relaciones laborales que éste llevaba a cabo; ese era el problema inicial a resolver,

sobre todo cuando los creadores de esa forma sindical de control político la encontraron ilegítima y muy cara. Tampoco se trataba solamente de una dirigencia sindical exacerbada en sus pretensiones y gestos, grotesca hasta lo indecible; después de todo en varias ocasiones anteriores líderes semejantes del SNTE habían sido defenestrados con similar prontitud, aunque no el mismo destino. Mucho menos es propiciar prácticas sindicales decentes y democráticas, para nada; el propósito abierto de la reforma es destruir las formas corporativas de la relación laboral, para eso se abandonaron todas las formas de representación sindical y se establecieron relaciones individualizadas en un régimen especial, basado en la producción permanente de riesgos de desafiliación de los maestros.

Una vez conseguido esto, es decir, ya que se subjetiva la incertidumbre producida por la máquina evaluadora, el control político de los maestros está garantizado, sólo es necesario que se sometan obligatoriamente a las evaluaciones estipuladas, una y otra vez, hasta el fin de su vida laboral.

Éste es el punto nodal de la reforma; y en las condiciones actuales, la razón del *impasse* en que se encuentra. Mientras los maestros digan ¡No! a las evaluaciones, no puede ponerse a funcionar *subjetivamente* y la reforma no va. Como siempre, el ¡No! es una fuerza suficientemente potente para descarrilar cualquier acción gubernamental; sin embargo, lo que queda por ver son las fuerzas productivas de la resistencia, es decir, si tras el ¡No! se encuentran potencias de reacción o de transformación; si se generan formas de reconstrucción política en el magisterio o son fuerzas reactivas solamente, añorando un pasado que en realidad nunca se tuvo. Nadie lo puede saber en estos momentos.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Y será el problema a investigar en un siguiente libro: *Resistencias y alternativas a la reforma educativa en México: 2012-2016*.

## Un nuevo perfil docente

Los cambios jurídicos e institucionales que llevan ya dos años instrumentándose, están modificando las condiciones laborales y gremiales de los docentes; es en este plano donde los efectos son más visibles. Pero también están transformando silenciosa pero irreversiblemente el sentido de la profesión u oficio docente, como coinciden en llamarle varios estudiosos del tema (Corti, 2013), (Tenti Fanfani, 2006), (Tenti Fanfani, E. y Steinberg, C., 2011).

Todo apunta a un proceso de debilitamiento de aquél imaginario forjado el siglo pasado del docente como un agente de cambio social, un profesional dedicado a los otros (Dubet, 2006). En su lugar está emergiendo la figura de un docente distinto, más parecido en su quehacer cotidiano a un técnico evaluador, a una máquina productora de capital humano, un agente dócil, maleable, moldeable, adaptable, dispuesto a trabajar en condiciones de completa precariedad, flexibilidad, inestabilidad e incertidumbre, según las necesidades del servicio o mejor dicho, las leyes del mercado.

El establecimiento de un perfil ideal formaliza nuevas tareas y atribuye a los maestros mayores responsabilidades. Pero, además, constituye un elemento fundamental de la reforma educativa cuyo alcance no se limita al proceso mismo de la evaluación docente. El perfil docente es además el marco de referencia a partir del cual se establecerán estrategias de actualización y acciones de regularización para quienes no obtengan un resultado idóneo. Será también la fuente a partir de la cual se orientarán las propuestas de cambio curricular en las escuelas normales e instituciones dedicadas a la formación de profesionales de la educación.

Durante el siglo XX, ser maestro se forjó como una profesión noble, al servicio de la sociedad y el bien común. Pero desde hace tiempo esta imagen del maestro comenzó a mutar, poco a poco dejó de ser visto como un agente de cambio educativo y social. La reforma actual lo ubica como parte el problema, es el responsable directo, casi único del deterioro educativo. Un discurso acusatorio,

repetido hasta la saciedad, la descalificación del sistema educativo y la propia sociedad, han contribuido a alimentar la sospecha y la desconfianza sobre la capacidad de los docentes.

La reforma educativa, y en particular la evaluación docente, tal parece que están encaminadas a derrumbar, demoler, disolver y dejar atrás la imagen del maestro surgida de la revolución mexicana, ese docente con vocación, el apóstol, agente de cambio social, soldado al servicio del régimen priista, burócrata y trabajador sindicalizado, con un empleo seguro, prestaciones y seguridad social.

Sobre las ruinas de ese maestro, resultado de la combinación de todas esas figuras, forjado al calor del nacionalismo post revolucionario, la actual reforma educativa pretende erigir otra imagen, la del docente posfordista, flexible, precarizado, aparentemente autónomo pero heterónomamente regulado, disciplinado, polivalente, polifuncional.

Las propuestas de reconversión de la profesión que venían aplicándose desde años atrás han encontrado una vía de cristalización en el nuevo marco legal que regula la educación. La idea de un trabajo estable es sustituida por la lógica de la sobrevivencia que obliga a competir con los iguales. Estas nuevas circunstancias han llevado a los docentes a redefinir sus relaciones con los demás integrantes de la comunidad escolar y con sus mismos compañeros, al imponer una nueva relación contractual.

Hoy más que nunca los maestros se ven obligado a dar explicaciones, a desmentir, comprobar, justificar, asumir culpas o incluso problemas que frecuentemente no les corresponde resolver, tales como la falta de espacios dignos, materiales, mobiliario adecuado, infraestructura segura, etcétera.

El estatuto docente hoy se encuentra anclado a nociones de profesionalización o autonomía que aparentemente recogen demandas de sectores progresistas pero en realidad han sido acoplados a concepciones propuestas por los organismos internacionales y los círculos de poder nacionales que simpatizan y son más próximas a la idea de autorregulación del mercado, la competencia y la libertad individual.

La lógica imperante es que “sólo un docente *disciplinado* por las reglas del mercado puede ser agente de la mejora de la educación”. En la mayoría de los supuestos análisis realizados por parte de organismos internacionales y grupos de expertos locales existen razonamientos simplistas comunes tales como que el problema de la baja calidad es el docente colectivo, sindicalizado, burocratizado y más preocupado por reivindicaciones gremiales que por la enseñanza. Por eso mismo, la solución es el docente individual, emprendedor y creativo, que busca capacitarse continuamente para progresar en su carrera y mejorar sus ingresos (Feldbeber, 2007).

Frente al panorama expuesto hasta aquí, dilucidar si la evaluación docente nos aleja o acerca más al santo grial de la calidad es un ejercicio vano, considerando las características de las distintas evaluaciones aquí expuestas y sus repercusiones manifiestas, junto con los efectos que está produciendo.

La discusión sobre la calidad no tiene sentido cuando al hacer un recorrido por la historia reciente de las reformas educativas emprendidas en los últimos 25 años en este país, uno se encuentra con una lista bastante larga de decisiones y acciones fallidas o con pobres resultados que se han justificado precisamente a nombre de la calidad.

Ni la reforma curricular de las normales bajo el enfoque de competencias, ni la carrera magisterial, ni la prueba ENLACE, ni los programas de actualización en todas sus variantes (PEAM, PAM, Pronap, PFCM), como tantos otros e iniciativas que la SEP y los diferentes gobiernos en turno que juraron y perjuraron que perseguían elevar la calidad de la educación, lograron este objetivo. Y no sólo eso, después sin mayores explicaciones racionales, han decidido desaparecer muchos de ellos por ineficaces.

Así pues, limitarse a debatir si realmente la reforma sirve o no para elevar la calidad de la educación, encierra un razonamiento que en sí mismo nubla la mirada; sobre él se han construido obstáculos que dificultan realizar un análisis distinto, uno que incorpore otros elementos o perspectivas más allá de estar a favor o

en contra de la evaluación y de la reforma. En este sentido, sería ingenuo e inclusive contraproducente negar el impacto, las repercusiones y el cúmulo de afectaciones que el cambiante escenario educativo está produciendo en la escolarización, en las prácticas cotidianas y en los modos de ser maestro.

Es preciso conocer, estudiar con detenimiento las implicaciones de la flexibilización laboral en la constitución de la identidad profesional de los maestros, De igual manera, abordar de qué manera la falta de condiciones dignas de trabajo así como de derechos mínimos podría “generar un desorden vital en las personas que se encuentran arrojadas a la experiencia del riesgo, la inestabilidad y la incertidumbre, al tiempo que se desdibuja el concepto de interés común” (Feldbeber, 2007), 455.

Como se comentó anteriormente, un aspecto silenciado, negado por el sistema educativo, los expertos y defensores de las reformas impuestas desde hace ya 25 años, incluida la aprobada a principios de 2013, es el de la salud psiquiátrica de los docentes. Al parecer estos problemas están relacionados con la esquizofrenia institucional, las contradicciones manifiestas entre la retórica política que reivindica la importancia de la educación, el papel del docente como factor de progreso y agente clave de cambio, cuando por otro lado las escuelas, que son su lugar natural de trabajo, se encuentran en el abandono y/o sometidas a una vigilancia y presión extrema por la administración. Lo mismo podría decirse de los salarios y en general de las condiciones de trabajo.

Hoy día los profesores se enfrentan a una evaluación perpetua, constante, con criterios y procedimientos cambiantes que funciona como una herramienta de dominio para aquellos maestros que se resisten a aceptar la lógica de la eficacia y la eficiencia a cualquier costo. La evaluación es sin duda un instrumento poderoso que irá horadando silenciosa pero tenazmente todos los planos de la existencia de los profesores, no únicamente el laboral o profesional.

Por fortuna, los cambios que conlleva la reforma educativa también están generando resistencias que al parecer han impulsado

a los docentes a construir nuevas formas de relación entre ellos, hasta hace poco impensables. Cuando menos eso es lo que se aprecia en las redes sociales, donde han surgido estrategias de apoyo horizontal sin más mediación que lo que entre ellos mismos estén dispuestos a comentar, compartir, sugerir e intercambiar, especialmente si es útil para la práctica cotidiana, hacer catarsis o sobrevivir y enfrentar la evaluación. Esto también forma parte de los efectos de la reforma, sin duda amerita un análisis particular.

### **El mercado educativo: ampliación y subjetivación**

Formas mercantiles, competencia, elección y enfoque basado en la gestión de resultados son los elementos que encubre en la reforma educativa, lo cual conlleva un riesgo y peligros éticos permanentes sobre el tipo de educación que recibe la población infantil y a los jóvenes que cursan el nivel básico y medio superior, ambos con carácter obligatorio según lo establecido en el Artículo 3º constitucional. Diversas formas de prestación y gestión de los servicios públicos, constituyen un planteamiento predominante en los sistemas educativos de todo el mundo.

Ball y Youdell (2008) consideran que existen dos clases de privatización. Una es endógena y se refiere a la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado, a fin de hacer que el sector público funcione cada vez más como una empresa. La otra es exógena, implica la apertura de los servicios de la educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, promoviendo la mentalidad empresarial en la escuela pública.

En este sentido, más que la venta de las escuelas, lo que se busca es una manera de pensar y de comportarse orientada al beneficio, la competitividad. Tal como está planteando en la reforma educativa y sus leyes secundarias, la responsabilidad por el funcionamiento cotidiano de la escuela recae en los padres de familia y los maestros, pero

el control de las reglas, el presupuesto y los recursos lo mantiene la SEP, en custodia del interés de los empresarios. Desde la RIEB, el currículo y su aplicación se centra en los resultados de pruebas estandarizadas y el logro educativo de los alumnos, más que en los procesos formativos como ciudadano.

En reformas educativas similares, la forma de mercado es el principal mecanismo de privatización encubierta. Esto se manifiesta en la posibilidad de elegir el centro escolar, en el derecho de los padres a elegir entre diferentes opciones gracias a la consulta de estadísticas y sistemas de información que reportan resultados de evaluaciones estandarizadas. Para esta elección entran en juego la transferencia de responsabilidades de gestión y presupuestos a los centros de enseñanza, la entrega de vales escolares para su uso en centros de enseñanza pública o privada, también la publicación de conclusiones relativas a los resultados como una forma de información de mercado para los padres de familia.

Otra situación común es la adopción de formas de gestión basadas en la autonomía escolar y la evaluación, a partir de los resultados de primero de la prueba ENLACE y ahora de PLANEA, utilizado para elaborar rankings escolares y para determinar la idoneidad docente en las evaluaciones de ingreso, promoción, reconocimiento y, sobre todo, permanencia. Con todo ello, se logra institucionalizar la competencia entre los centros escolares para que los padres elijan el que mejor les convenga, es decir, una cosa refuerza la otra y viceversa.

Otro aspecto importante de esta privatización endógena basado en la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, es la función del gestor escolar. La figura del director como gestor es relativamente nueva en el ámbito de las organizaciones del sector público sin embargo, se ha convertido en el protagonista principal de la reforma y de la introducción de los cuasi mercados en el sector educativo.

La expresión “gestión educativa” comenzó a utilizarse durante los años setenta, incorporando múltiples métodos, principios y conceptos como planificación por objetivos, recursos humanos, supervisión de resultados y responsabilidad, procedentes todos ellos

del lenguaje empresarial común en el sector privado. El gestor es un agente básico del cambio organizacional y un elemento clave de las políticas de privatización.

Los cambios en la política educativa, desde los años ochenta hasta ahora, otorgaron a los gestores nuevas atribuciones para controlar presupuestos, procesos organizacionales, empleados (retribuciones y contratación) y decisiones operativas de una manera innovadora y creativa con objeto de alcanzar las metas y los fines de la reforma educativa.

El objetivo principal de esa transferencia de competencias, según la OCDE, “es animar a los gestores a concentrarse en los resultados, ofreciéndoles flexibilidad y autonomía en cuanto a la utilización de los recursos financieros y humanos” (OCDE, 1995, p. 45). Del mismo modo, la gestión de resultados y salarios juega un factor determinante en los derechos laborales de los profesores.

En cuanto a la privatización exógena ésta avanza desde hace tiempo, diversas asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales cada vez más numerosas y activas, prestan servicios, formulan propuestas, proponen sistemas de evaluación externos a los sistemas educativos, cuentan con consultorías o participan en *think tanks* para realizar por encargo, investigaciones sobre distintos asuntos educativos, todo esto por lo general, con cargo al erario público.

Cada vez son más las instituciones privadas que realizan actividades de actualización, superación y formación de maestros y directivos; empresas editoriales elaboran guías y materiales de estudio para los maestros y estudiantes trabajadores de intendencia han sido sustituidos por compañías de limpieza contratadas conforme el esquema de outsourcing; para la construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar se subcontrata a empresas privadas; lo mismo ocurre con el mantenimiento; mantenimiento tecnológico; los desayunos escolares los proveen empresas transnacionales; directores y maestros recurren a asesorías privadas para realizar su trabajo.

Adicionalmente, existe la tendencia a subvencionar a las escuelas a través de donativos y pagos. Por ejemplo: clases complementarias; actividades estudiantiles; comedores escolares; mantenimiento de la infraestructura física, material o tecnológica escolar.

La reforma educativa profundiza todas estas tendencias. Más aún, las institucionaliza, permitiendo que el mercado educativo se extienda en la escuela pública. Por una parte, de manera manifiesta gracias a programas como Escuelas al Centro y Escuelas al CIEN; por otra, mediante la intervención indirecta de organizaciones empresariales que intervinieron directamente en la reforma, como Mexicanos Primero; también mediante la elaboración de guías sobre autonomía y gestión de las escuelas, donde se determinan las tareas que tanto los padres de familia como los maestros y director del plantel escolar deberán realizar para el sostenimiento y mantenimiento de su escuela.

No falta mucho, en esta tendencia, para que se genere la *necesidad* de que el sector privado subvencione escuelas, bajo la condición de incidir en la formación de los alumnos, a través de cursos de actualización a los maestros, tareas para los alumnos y formas de gestión para el director con contenidos precisos. La privatización en este sentido, *es menos una operación comercial que un trabajo cognitivo*, de formación de marcos de referencia en autoridades, directivos escolares, padres de familia, maestros y estudiantes.

Sin duda, la institucionalización y profundización del mercado educativo refiere tanto una gran oportunidad de negocios para los empresarios, sobre todo los ligados a las organizaciones interesadas en dirigir la reforma, pero, sobre todo, una genial oportunidad para modelar conductas, modular instituciones, formar mentes y corazones.

### **De la rectoría estatal a la gobernanza educativa**

En el discurso de la gobernanza, temas como la transparencia de los procesos de toma de decisiones, descentralización, tecnologías para

medir el rendimiento educativo, desarrollo de indicadores y rendimiento educativo, procedimientos de criterios de evaluación, nuevos dispositivos de pruebas estandarizadas, mecanismos de garantía de calidad, sistemas rigurosos de responsabilidad, múltiples fondos educativos, uso efectivo de recursos públicos, sociedad públicas y privadas, son recurrentes, forman parte de sus preocupaciones. Fácilmente se identifica el carácter técnico del discurso ya que el énfasis mayor radica en los medios que frecuentemente subsumen el debate político sobre los fines educativos, sociales y culturales.

En la mayor parte de los países la educación es vista como un medio para la formación de capital humano, lo cual conlleva la construcción y diseño de políticas enfocadas en la preparación de estudiantes para el desempeño de nuevos tipos y formas de empleos, así como para la aceptación de relaciones laborales tendientes a la flexibilización, rentabilidad y competitividad para lograr y conservar el empleo sin ninguna garantía de derechos ni seguridad laboral.

De este modo, las reformas y políticas educativas se orientan más por los valores del mercado y la eficiencia del sistema que por valores culturales y sociales como justicia, democracia y ética. La eficiencia se entiende como el logro de los mejores resultados posibles con un nivel determinado de recursos: “hacer más con menos”. De aquí que los diseñadores de políticas se interesan más en las evaluaciones como el medio por excelencia para hacer más eficaces y eficientes los sistemas educativos. Es a partir de diversos tipos de evaluaciones que se pretende encauzar las prácticas educativas, el currículo y la pedagogía bajo los valores del mercado.

La lógica de la gobernanza se identifica, en primer lugar, como una horizontalidad en la toma de decisiones entre representantes de partidos políticos y, funcionarios, autoridades, grupos empresariales que se han autodenominado como representantes de la sociedad. El caso emblemático de esta situación está representado por las autoridades del SEN, los firmantes del Pacto por México, la OCDE y Mexicanos Primero.

Las decisiones y determinaciones tomadas desde la cúpula, se imponen verticalmente para que las escuelas las operen, siempre bajo los mismos argumentos de la corresponsabilidad y participación de los diversos actores, principalmente, de los padres de familia. El resultado es un discurso de la democracia para imponer verticalmente decisiones estratégicas adoptadas por representantes de la clase política, funcionarios responsables del sistema educativo y otros agentes externos al propio SEN.

Documentos elaborados por la OCDE, tales como *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México* (OCDE, 210), *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México* (OCDE, 2011), *México: mejores políticas para un desarrollo incluyente* (OCDE, 2012a), “*Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México* (OCDE, 2012b), *Avances en las reformas de la educación básica en México: Una Perspectiva de la OCDE* (OCDE, 2012 c); así como el estudio realizado por Mexicanos Primero: *Ahora es cuando: Metas 2012- 2014*, muestran claramente cómo desde los gobiernos panistas se establecieron acuerdos, compromisos, directrices y acciones que responden a las recomendaciones de estos organismos que el gobierno federal asume y pone en marcha.

Entre estas recomendaciones de la OCDE destaca en 2010 la necesidad de que México mejore la calidad y el potencial de los docentes, para lo cual es necesario establecer mediante estándares nacionales claros, poniendo un mayor énfasis en su formación, desarrollo profesional, selección, contratación y procesos de evaluación. Para este organismo,

“recomendaciones para mejorar la eficacia escolar mediante la gestión escolar y el liderazgo fijando los estándares nacionales, la autonomía escolar, un financiamiento estable y adecuado, así como la contratación de profesionales y los procedimientos de formación de los mismos” (OCDE, 2010).

En 2011, la OCDE aconsejó al gobierno mexicano fortalecer su sistema de evaluación, centrándose en los resultados de aprendizaje de los alumnos, fortaleciendo las políticas docentes, tomando las medidas necesarias para establecer la evaluación docente y asegurar que todos los actores estuvieran motivados y comprometidos para mejorar el desempeño.

En septiembre de 2012 dentro de *La Serie “Mejores Políticas” México, Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente*, se presentaron las principales reflexiones y recomendaciones en ámbitos estratégicos para el presente y el futuro de México.

Aunque se reconoce el avance de México en la ampliación de la cobertura educativa, para la OCDE los estudiantes mexicanos mantienen un desempeño bajo. Si bien la prueba PISA muestra que este desempeño mejoró ligeramente entre 2006 y 2009, aún está muy por debajo de otros países de la Organización. De ahí se desprende la justificación que fundamenta la reconfiguración del sistema educativo, todo a nombre del crecimiento de largo plazo y la promesa de contar con un capital humano más preparado para reducir las desigualdades (OCDE, 2012).

En este sentido, la OCDE estima que incluso una mejora relativamente modesta de 25 puntos en la puntuación media de la prueba PISA durante los próximos 20 años podría incrementar el PIB de México en 4.8 billones de dólares durante la vida de la generación nacida en 2010.

Por ello, estas son algunas de sus recomendaciones clave: seguir ampliando la cobertura educativa y el cuidado de la primera infancia, al mismo tiempo elevar su calidad mediante la formación de capacidades para el mejoramiento pedagógico, fortalecer la inversión en la eficacia de los docentes, especialmente por medio de la capacitación inicial y la formación continua; revisar los procesos para asignar los docentes a las escuelas y crear conciencia de que su actividad es una profesión.

El sistema educativo dice la OCDE, es un caso particularmente relevante, requiere de reformas profundas. Considera que la educación

podría contribuir a incrementar la productividad, mediante mejores resultados académicos y un capital humano preparado para las necesidades del mercado laboral. De ahí que propone reducir los costos de contratación y de despido mediante contratos de menor plazo y simplificación de los litigios laborales para dar mayor certidumbre a todas las partes. También propone formular políticas de capacitación y de contratación que incentiven una mayor inversión en los trabajadores, además de fortalecer los sistemas de seguridad social.

A partir de lo anterior, se desprende la recomendación central de un sistema bien diseñado e implementando la evaluación docente. Aprovechar mejor la información sobre el desempeño de los estudiantes y la información disponible sobre los estándares curriculares, de desempeño docente y de gestión escolar, no sólo para evaluar a las escuelas, sino para garantizar que se mejoren las áreas que lo necesitan.

La OCDE considera que mejorar el liderazgo escolar y la calidad de los docentes es clave para el progreso de los estudiantes. En México se han emprendido acciones a este respecto, pero es necesario mantenerlas y reforzarlas. Por tanto, considera como aspectos fundamentales la selección, el proceso de asignación a las escuelas, el reconocimiento y compensación económica que reciben, los incentivos para mejorar su desempeño y calidad, así como los programas de capacitación.

Ya desde la aprobación de la Reforma Integral a la Educación Básica (RIEB) en el 2011, que dio lugar a un nuevo plan de estudios basado en competencias para mejorar el desempeño de los estudiantes en español, matemáticas, ciencias e inglés, se establecieron estándares de desempeño y liderazgo de los docentes y directivos destacando los conocimientos y habilidades a desarrollar como parte de una enseñanza y un aprendizaje eficaces. Por otra parte, con el propósito de consolidar estas mejoras, se diseñó un sistema de evaluación universal para la educación básica bajo el argumento de mejorar la rendición de cuentas. Dicho sistema contempla,

además de la evaluación de los directores y de los docentes, el desarrollo de una evaluación nacional basada en resultados.

Coincidentemente, Mexicanos Primero en el documento *Ahora es cuando: Metas 2012-2014* plantea el problema del rezago y la baja calidad educativa tanto en escuelas públicas como privadas, así como la lentitud del sistema educativo superarlo. Según sus cálculos, para alcanzar el promedio de los países pertenecientes a la OCDE se necesitarían por lo menos 50 años, mientras que para la comprensión lectora 150 años; concluyen que estas situaciones ponen en desventaja a la juventud y al país en relación con otras naciones del mundo.

A partir de estas proyecciones, dicha organización plantea que México debe y puede alcanzar al mundo desarrollado en cantidad y calidad educativa para el año 2024. Para lograr dicho objetivo, dice, hay que ser exigentes y ambiciosos en el desarrollo del capital humano, esto a través de cuatro vías fundamentales:

1. Recuperar la rectoría del estado mexicano en la materia.
2. La profesionalización docente.
3. El uso transparente y eficiente del gasto público.
4. Lograr escuelas con mayor autonomía y participación de los padres de familia.

De ahí la presión de esta asociación civil para la publicación auditable del Padrón Único de Maestros y su insistencia en dotar de autonomía plena al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), con atribuciones claras para establecer la evaluación docente obligatoria y universal, y asegurar un auténtico servicio profesional de carrera docente. Sin dejar de lado la iniciativa de incrementar a 6.5 horas diarias el horario en escuelas primarias, a tono con las propuestas del Banco Mundial.

Al revisar estos documentos, queda claro que la reforma educativa no responde a fundamentos filosóficos, educativos o pedagógicos relacionados con la formación de ciudadanos, tal y como se plantea en el Artículo 3º constitucional. La influencia que han

ejercido grupos empresariales como Mexicanos Primero aparece claramente plasmada en la formulación de la reforma educativa, sin necesidad de eliminar el carácter público, laico y gratuito, señalado en el 3º constitucional; algo similar puede decirse de las recomendaciones que la OCDE ha realizado a los gobiernos panistas y priístas, quienes diligentemente han adoptado sus recomendaciones, sobre todo después de la primera aplicación de la prueba PISA.

Como Casassus (2000) había advertido hace tiempo, en el discurso sobre la gestión, lo educativo aparece como un mero soporte para contener términos procedentes de campos como la administración pública y la economía. Existe un afán obsesivo por cierta concepción de la eficacia que se ha ido imponiendo progresivamente en la educación; (Ball, S., 2001); los dispositivos, métodos y técnicas de estandarización reproducibles a gran escala dan cuenta de que “la eficacia es inseparable de una burocratización de la pedagogía” (Laval, 2004, p. 270).

De ahí que un rasgo característico de la autonomía de gestión de las escuelas es el fortalecimiento de un esquema de control cada vez más férreo sobre los docentes en tanto responsables únicos de lo que aprenden o no los alumnos. El perfil docente definido por el INEE y todo el esquema de evaluación ha contribuido de manera considerable a reforzar esta idea. En países donde se han adoptado este tipo de esquemas basados en la autonomía escolar (Robertson, 2001), los estragos y consecuencias negativas se han hecho sentir fuertemente debido al incremento de tareas y exigencias que conlleva. La carrera docente ha perdido atractivo, los sistemas educativos enfrentan dificultades para reclutar buenos candidatos a maestros y los que ejercen como tales, lo hacen durante poco tiempo.

Al responsabilizar directamente a los docentes por los resultados que obtienen sus estudiantes, la consigna es evitar distracciones que reduzcan el tiempo efectivo de enseñanza y aprendizaje durante la jornada escolar. En consecuencia, los mecanismos de vigilancia sobre su trabajo se han incrementado. Todas aquéllas tareas inherentes a la docencia, como calificar, revisar tareas, planear,

documentarse o actualizarse, además de otras exigencias del propio sistema como llenar formularios y elaborar reportes diversos, son responsabilidades que deben cumplirse fuera del horario de clases y del aula o mejor aún, después de la jornada de trabajo. De esta forma, la autonomía de gestión pone en tela de juicio la autonomía profesional de los docentes y su capacidad para tomar decisiones, lo que a la postre profundiza su condición de por sí precaria.

El saldo de una autonomía escolar que desconoce la autonomía de los docentes es por lo general, negativo, pues en lugar de fortalecerlos como profesionales, los ha transformado paulatinamente en trabajadores polifuncionales, enajenados, y permanentemente estresados por la intensificación de sus cargas de trabajo.

En resumen, la autonomía de gestión hoy consignada en la Constitución, en la Ley y en los lineamientos que la reglamentan, promueve y ensalza la capacidad de la escuela para tomar sus propias decisiones, al tiempo que reduce a su mínima expresión la posibilidad de los docentes para orientar su acción “según unos valores que den sentido a su labor y le permitan respuestas creativas frente a situaciones de incertidumbre propias de toda práctica educativa” (Bazán, 2007, p. 79).

Tanto el diseño y desarrollo de políticas, como los programas y proyectos dirigidos a los docentes y las escuelas, están orientados por la Nueva Gestión Pública (NGP). Su influencia ha sido significativa en tanto que centra su atención precisamente en la implementación, es decir, en la puesta en práctica de las políticas para lograr determinados resultados. Después de verificar que el diseño por sí mismo, como la tradicional Administración Pública planteaba, no producía los resultados esperados, fue necesario reconstruir los tomadores de decisiones y expertos que los aconsejan, optaron por un enfoque que permitiera centrar la atención en los actores e instancias a cargo de operar dichas políticas.

Dos grandes núcleos pueden identificarse en la NGP, por un lado, el perfeccionamiento gerencial en el sector público que enfatiza la libertad de acción y la descentralización; por el otro, la evaluación

del desempeño y la introducción de mecanismos de competencia en el sector público.

Los principales elementos de la NGP tienen que ver con la eficiencia en el uso racional de recursos, con la eficacia de los resultados y la calidad en la gestión y los procesos en un contexto de competencia nacional y mundial a partir de cuatro grandes tipos de gestiones: institucional, financiera, estratégica y de calidad total, las cuales son llevadas a cabo mediante formas de organización, dirección y operación gerenciales con el propósito de elevar la eficacia, calidad y responsabilidad de la acción pública que supone la horizontalidad (Bazán, 2007).

En nuestro país, después de 70 años de administración pública vertical, se instauró un proceso de descentralización educativa a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Ésta consistió en la transferencia administrativa y financiera a los Sistemas Educativos Estatales para operar los programas educativos federales establecidos desde la cúpula del SEN. No tuvo que ver con la autonomía de los Estados para la toma de decisiones encaminadas a atender problemas y necesidades educativas locales mediante el diseño de estrategias pertinentes a los contextos singulares, utilizando para ello los recursos financieros transferidos por el gobierno federal el 18 de mayo de 1992.

Durante más de dos décadas de descentralización-centralizada se fue instalando la gobernanza, un enfoque que pretende subsanar vacíos que la NGP no consideraba: la acción colectiva y la corresponsabilidad para el logro de resultados eficaces y de calidad. La gobernanza se centra en el logro de resultados ensalzando la acción colectiva, como una acción democrática, entre distintas instancias y actores educativos para la “toma de decisiones”, relacionadas con la puesta en marcha de planteamientos y estrategias concebidos y diseñados en esferas externas o superiores del propio Sistema Educativo.

Como parte del discurso de la gobernanza surgen temas como la transparencia en la toma de decisiones, formas de descentralización, tecnologías para medir el rendimiento educativo, desarrollo

de indicadores procedimientos de evaluación, nuevos dispositivos y sistemas rigurosos de rendición de cuentas, fondos educativos privados, uso efectivo de recursos públicos, entre otros. El discurso de la gobernanza ya hace énfasis en los medios de acción, subsumiendo o negando el debate político sobre los fines educativos, sociales y culturales que persiguen las reformas.

Para el sistema económico, la educación es un medio para la formación de capital humano, de ahí que la construcción y diseño de políticas educativas se enfoca en la preparación de estudiantes para desempeñar nuevos tipos y formas de empleos, así como para la aceptación de relaciones laborales tendientes a la flexibilización, rentabilidad y competitividad sin derechos ni seguridad laboral.

De este modo, las políticas educativas se orientan más por los valores del mercado y la eficiencia del sistema que por valores culturales y sociales como la justicia, democracia y ética. La eficiencia se entiende como el logro de los mejores resultados posibles con un nivel determinado de recursos, “hacer más con menos”. De ahí que los diseñadores de políticas se interesen más en hacer más eficaces y eficientes los sistemas educativos. A partir de diversos tipos de evaluación, se pretende encauzar las prácticas educativas, el currículo, la pedagogía y la evaluación hacia los valores del mercado.

En síntesis, lógica de la gobernanza se identifica, en primer lugar, como una horizontalidad en la toma de decisiones a nivel de la cúpula del sistema educativo junto con representantes de partidos políticos y, de grupos empresariales que se han autoerigido en representantes de la sociedad.

En segundo lugar, las decisiones y determinaciones se imponen de manera vertical a las diversas instancias y actores que conforman el Sistema Educativo, a fin de que diseñen estrategias para operar las determinaciones construidas en la horizontalidad mayor. La corresponsabilidad y participación sirven de argumento para adjudicar a los diversos actores, principalmente, los padres de familia, la responsabilidad por el mantenimiento de las escuelas. El resultado es un discurso de la democracia para imponer determinaciones

acordadas entre diferentes actores políticos internos y externos al propio sector educativo al más alto nivel.

### **Sujetos inseguros y dúctiles: sometidos**

La reforma educativa se caracteriza, entre otras cosas, por una homogeneización del discurso en torno al maestro con base en el concepto de la calidad. Esta reconfiguración y formación de un nuevo maestro implica la unificación sin precedentes de las formas plurales de la subjetividad que aún dejaba subsistir el sistema escolar de antaño y con las que a veces se sabía jugar para perpetuar su propia existencia. En la actualidad diversas lógicas, estrategias, técnicas e instrumentos contribuyen a fabricar este nuevo maestro en y para la calidad educativa.

La novedad de las prácticas de subjetivación subyacentes a la reforma educativa reside en el carácter general, transversal, sistemático, del modo de dirección basado en la responsabilidad individual y el autocontrol. El maestro debe gobernarse desde su interior mediante una racionalización técnica de su relación consigo mismo. Ser gobernado por uno mismo significa que consigues convertirte en el instrumento óptimo de tu propio éxito social y profesional. Pero no bastaría con la tecnología del entrenamiento, capacitación y supervisión para lograrlo.

Las técnicas de auditoria, vigilancia, evaluación, están destinadas a aumentar la exigencia de control de sí y de rendimiento individual. La reforma en su trasfondo educativo conlleva subjetividades eficaces que pretenden hacer de cada uno un experto de sí mismo; lo esencial es fabricar al maestro responsable, capaz de dar cuenta de sus actos ante otros y permanentemente calculable. Las técnicas de producción del yo competente están estrechamente ligadas a este modo de control.

La evaluación se ha convertido en el principal medio para orientar los comportamientos al rendimiento individual. Al aceptar ser

juzgado en función de las evaluaciones y sufrir sus consecuencias el maestro se convierte en un sujeto evaluable en todo momento, que sabe que depende de un evaluador y de los mecanismos que éste emplea. Con mayor razón si se tiene en cuenta que él mismo ha sido controlado y disciplinado para reconocer por adelantado la competencia del evaluador y la validez de sus resultados.

El maestro reconfigurado o nuevo ya no vale por sus cualidades estatutarias que le han sido reconocidas a lo largo de su recorrido escolar, académico y profesional, sino por el valor de uso directamente medible de su perfil determinado de antemano. Se ve entonces que el modelo de la empresa del sí en el maestro es necesario para la reforma educativa y así poder imponer un régimen de sanción homólogo a las necesidades y demandas del mercado. La principal mutación introducida por la evaluación es de orden subjetivo porque la tecnología evaluativa incrementa la dependencia respecto de la cadena gerencial de la calidad educativa.

Obligado a cumplir con su perfil, el maestro de la evaluación se ve forzado igualmente a imponer a otros, subordinados o alumnos, las prioridades de la calidad educativa. Esta transformación reside en la forma en que se requiere a los maestros su participación activa en un dispositivo muy diferente del característico de las reformas curriculares anteriores. La técnica de sí es una técnica de rendimiento en un campo de competencia. Su objetivo no es sólo la adaptación y la integración, sino la intensificación de los rendimientos.

El nuevo maestro que se propone es el individuo de la competición y el rendimiento. El maestro empresario de sí mismo es un ser hecho para triunfar, para ganar por la lógica del rendimiento que modifica su significación subjetiva. Y si no lo consigue, la responsabilidad es suya, enteramente suya.

De este modo, se trata de gobernar a un maestro cuya subjetividad debe estar implicada en la actividad que se requiere que lleve a cabo para lo cual se han construido un sinnúmero de técnicas, desde cómo elaborar reactivos para pruebas estandarizadas hasta la forma de hacer el portafolio de evidencias, con el fin de que el

maestro sea cada vez más capaz y competente para responder a los requerimientos impuestos desde las altas esferas del sistema educativo y estar a tono con la evaluación permanente.

Con ello se forma un nuevo tipo de poder mediante el cual se trata de ver al maestro activo, con un compromiso y participación plena, entregado por completo a la actividad profesional. El blanco de este nuevo poder es lograr la voluntad de realizarse uno mismo, el proyecto que se quiere llevar a cabo, la motivación que anima al colaborador e impulsor de la calidad educativa finalmente.

La novedad consiste en disparar un efecto de cadena para producir maestros emprendedores que, a su vez, reproducirán, ampliarán, reforzarán las relaciones de competición entre ellos. Y esto les impondrá, de acuerdo con la lógica de un proceso auto realizador, adaptarse subjetivamente a las condiciones cada vez más duras que ellos mismos habrán producido.

El nuevo gobierno de los maestros supone, en efecto, que la educación y sus prácticas pedagógicas sean un espacio de competición. Ante todo, se plantea como el lugar de todas las innovaciones, del cambio permanente, de la adaptación continua a las variaciones de la demanda de evaluación, de la búsqueda de la excelencia, del cero defecto.

Así, se obliga al maestro para que se someta interiormente mediante un constante trabajo sobre si mismo, a esta imagen: velar constantemente por ser lo más eficaz posible, mostrarse como completamente entregado a su trabajo, perfeccionarse mediante un aprendizaje continuo, aceptar la mayor flexibilidad requerida por los cambios incesantes que imponen los requisitos, criterios y perfiles impuestos. Esta racionalidad empuja para actuar sobre sí mismo, para reforzarse y así sobrevivir en la competición.

Las técnicas de gestión permiten objetivar la adhesión del individuo a la norma de conducta esperada, al evaluar bajo amenaza de penalización en su empleo, en su remuneración y en el desarrollo de su carrera. El terreno educativo se convierte, no sólo en el modelo general a imitar, sino también en una cierta actitud que

se valora en el niño y el estudiante, una energía potencial que se solicita en el asalariado, una forma de ser que al mismo tiempo es producida por los cambios institucionales y productora de mejoras en todos los dominios.

El modo en que el maestro es controlado y disciplinado puede no tener gran importancia, mientras que todo dependa del modo en que se gobierna a sí mismo. La gran innovación de la tecnología del sí consiste precisamente en vincular directamente la manera en que un hombre es gobernado con la manera en que se gobierna a sí mismo. Todo esto presupone un trabajo de racionalización llevado hasta lo más íntimo del propio sujeto. Es decir, a una racionalización del deseo que se encuentra en el corazón de la norma de la empresa del sí.

La empresa del sí es una entidad psicológica y social, incluso espiritual, activa en todos los dominios y presente en todas las relaciones. Sobre todo es la respuesta a una nueva regla de juego que cambia radicalmente el contrato de trabajo, hasta el punto de abolirlo como relación salarial. Dado que el trabajo se ha convertido en un producto cuyo valor mercantil, precisamente, se puede medir con más precisión, ha llegado el momento de sustituir el contrato salarial por una relación contractual entre empresas del sí. El dominio de sí no consiste, por lo tanto, en conducir la vida la vida de uno de forma lineal, rígida y dentro de un marco definido; sino de mostrarse capaz de flexibilidad, de emprendimiento.

El maestro competente y competitivo será el que busque el modo de maximizar su capital humano en todos los dominios, trabajar sobre sí mismo con el fin de transformarse permanentemente, de mejorar, de volverse cada vez más eficaz. Lo distintivo de este nuevo maestro se encuentra caracterizado por el proceso mismo de mejora del sí al que se ve conducido, que lo lleva a perfeccionar sin cesar sus resultados y sus rendimientos. Los nuevos paradigmas que engloban el mercado del trabajo, el de la educación y el de la formación a lo largo de toda la vida y empleabilidad, son sus modalidades estratégicas más significativas.

---

## SALDOS

A menudo los apologistas de la reforma plantean una dicotomía propia del poder: a favor o en contra; y recitan una andanada de condiciones inaceptables de la educación nacional: los bajos estándares en la comprensión de lectura; la poca competencia en la resolución de problemas matemáticos; las bajas calificaciones en pruebas internacionales; la corrupción e hipertrofia sindical; las interrupciones en los calendarios escolares; los rezagos, deserciones y reprobaciones; las lamentables condiciones de la infraestructura; entre tantas otras que podrían mencionarse.

Se trata de un rosario indisputable de indicadores. ¿Alguien querría mantener ese estado de cosas? La pregunta es retórica: ¡Nadie, por supuesto! Entonces, dicen, la reforma es necesaria; estar en contra es aceptar las notas bajas, un sindicato corrupto, una gestión ineficaz y onerosa. Estar en contra es una impostura, una irresponsabilidad o una complicidad con la *catástrofe educativa*.

Otra de las formas de esta narrativa es el conformismo, la alienación o la crítica a modo: “sí, la evaluación es mala, malísima, pésima, pero es mejor que ninguna evaluación”; o, como una profesora española visitante decía en la UPN-Oaxaca: “es preferible esa forma de control, a ningún control”.

Lo extraño no es que haya investigadores o analistas educativos a tono con el discurso gubernamental, esos nunca faltan, sino el discurso del menos peor: esta evaluación es mejor que ninguna; ¿pero quién les dijo que no hay, no ha habido evaluaciones y distintas formas de control, para atreverse a decir semejantes cosas? ¿Quién ha dicho que no se deben revisar procesos, procedimientos y resultados? ¿Quién? Nadie lo ha dicho y nadie lo dirá. Ésa es una crítica de espejismos, de fantasmas, en la que nosotros, al menos nosotros, no creemos.

En realidad esos discursos son tácticas del poder; es decir, del conjunto de fuerzas gubernamentales, empresariales, institucionales, académicas y comunicativas que han construido, operado y dirigido la reforma. Desde luego, son trampas discursivas, típicas maniobras para ocultar las afectaciones, los efectos y las producciones de la reforma; esa agenda no tan oculta, pero sí velada por una maraña discursiva, operativa e institucional.

La crítica, destacamos desde la problematización, no ha ido muy lejos. No ha podido construir una narrativa distinta y sigue con retraso los avances reformistas. Apenas ha identificado las afectaciones laborales, pero con tanta fuerza que ha puesto en jaque la implementación de distintos tipos de evaluación en muchas partes del país. Esa ha sido su gran virtud. Pero está bloqueada. Por eso estamos en un *impasse*. Mientras las fuerzas de la reforma continúan su programa, con los bonos de infraestructura educativa, las Escuelas al Centro y los nuevos contenidos de educación básica por venir, las resistencias han logrado detener o ralentizar las evaluaciones, aunque difícilmente se enfrentan con otras fases y acciones de la reforma.

## EL BLOQUEO ESTRATÉGICO

Nos encontramos ante un curioso caso de bloqueo caótico: los avances programáticos se enfrentan con dificultades de implementación.

Las resistencias se presentan ante uno de los medios de la reforma, mientras que los poderes avanzan en muchos más, pero sin el fundamento que proporciona la evaluación aceptada, de manera subjetiva e institucional. En estas condiciones, como se ha visto trágicamente en las movilizaciones de mayo y junio de 2016 –aunque se percibían desde un inicio–, la reforma no puede convencer y sólo podrá imponerse por la fuerza: a sangre y fuego.<sup>22</sup>

La movilización discursiva, policiaca y militar contra quienes han resistido las evaluaciones, ha mostrado sin ambages las verdaderas intenciones de la reforma: disciplinar al magisterio para imponer nuevas formas de control político, de producción subjetiva, de transferencia de recursos a intermediarios financieros y productores privados de servicios educativos.

En estas condiciones no hay vuelta atrás. La reforma buscará imponerse cueste lo que cueste. Ninguna legitimación que se base en la crítica al pasado tiene sentido ya; el empecinamiento de las fuerzas de la reforma, no sólo el gobierno federal y los gobiernos locales, no sólo Mexicanos Primero y los organismos financieros internacionales de siempre, se jugarán el destino de la reforma en la represión indiscriminada y cruenta. ¡Cómo ya lo vimos en Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Michoacán! ¡Pero no nada más ahí! Por eso hay que resistir y plantear otros acercamientos críticos, que reconozcan las afectaciones, sin duda, pero que se pregunten también sobre los efectos y las producciones de la reforma.

El poder, dijimos desde un inicio, no sólo niega, reprime, prohíbe, rechaza o desconoce; también afecta, genera, produce. Se encuentra en todas partes –dice ya un lugar común–, pero eso significa que es inmanente a las acciones, a los discursos, a las normas y las instituciones. Circula y produce, no sólo desconoce o niega. Y son los efectos y producciones de la reforma los que orientan una crítica que va más allá de idealizar el pasado por “los derechos que

---

<sup>22</sup> Que tienen sus propios límites, como se ha visto después de la masacre de Nochixtlán, Oaxaca.

nos han arrebatado” –¡como si los tiempos del control charril y la corrupción fueran una edad dorada del magisterio!–, pero que no caiga en la trampa de las denuncias puntuales, las solicitudes por la integralidad de la reforma, los lamentos por el carácter administrativo y técnico, y no educativo –¡como si las formas de contratación de profesores, la estabilidad laboral, el perfil docente, las directivas sobre su formación, la participación de servicios empresariales, no buscaran efectos pedagógicos !

Hay que trascender esa crítica, anclada en el discurso de la pérdida y la parcialidad, y llevarla hacia las transformaciones del sistema educativo nacional que la reforma plantea. Hacia donde nos lleva, no sólo a lo que perdimos pero que en realidad nunca tuvimos. Hay que entender que la reforma es un proceso, no un acto; que las acciones no son técnicas o neutrales, sino que persiguen modular acciones, generar comportamientos, producir sujetos, formar instituciones. ¡No hay reformas administrativas y/o laborales que no tengan contenidos y efectos pedagógicos! ¡Para eso se hacen! El asunto es el **tipo de educación** que se genera a partir de todo esto; la cuestión son los objetivos que se pretenden, más allá de la retórica que los oculta.

Focalizar la crítica en su parcialidad técnico-administrativa como lo han hecho tantos, termina por convertirse en una muleta de la reforma en dos sentidos: primero, porque pide pasar rápido esta etapa para arribar a los contenidos pedagógicos (que no tardan, por cierto. De hecho ya circula con marca de agua el borrador del nuevo plan de estudios de educación básica); segundo, y peor, porque vela las repercusiones que tiene la llamada reforma administrativa-laboral en los procesos pedagógicos y de subjetivación.

## LA RECONFIGURACIÓN *ULTRA(NEO)LIBERAL* DEL SEN

Nosotros hemos insistido hasta la saciedad sobre este punto: las claves de la reforma no son sólo las afectaciones laborales en el

magisterio —que las tiene, y graves, como vimos—, sino los efectos que genera y las producciones que pretende sedimentar. Se trata, como hemos mostrado en el capítulo tercero, de un verdadero programa de reconfiguración del SEN sobre cinco aspectos centrales:

1. La sustitución de un régimen de control político-laboral del magisterio basado en el corporativismo, a otro por la subjetivación de la incertidumbre.
2. La producción de sujetos precarios, inseguros, flexibles y conformistas;<sup>23</sup> no sólo en el magisterio, sino también en los estudiantes a través de evaluaciones, programas de estudio, práctica docente, nuevos calendarios, escuelas de verano...
3. La concreción de un mercado de servicios y bonos educativos que transfiera progresivamente recursos públicos a sectores privados.
4. La creciente introducción de mecanismos institucionales de financiamiento privado y familiar a la escuela pública, con el modelo de autonomía escolar y participación social.
5. La sustitución del modelo público-estatal de control educativo, por otro de coordinación multisectorial; es decir, lo que va de la rectoría del Estado a la gobernanza educativa.

La reforma es una apuesta estratégica radical. Se trata de remover de pies a cabeza el SEN, de refundarlo sobre bases acordes a la recomposición económica, política y subjetiva de la nación. Si: neoliberal.

La reforma educativa siguió a la laboral; o mejor, ultraliberal. y es la base de las nuevas transformaciones, porque es mucho lo que quedaba todavía del modelo anterior, basado en el corporativismo y la narrativa de la identidad nacional; ahora, con los profesores se inicia la reconfiguración subjetiva, de ellos y de sus estudiantes.

El enfoque por competencias había dotado ya de la base conceptual a las reformas de educación básica y media superior, pero

---

<sup>23</sup> Sujetos; es decir, individuos sometidos, formados por diversas líneas y campos de sujeción.

le faltaba el correlato laboral que subjetivara al docente en la misma dirección de las competencias. La reforma lo proporciona ahora; así como también la construcción de un mercado educativo gigantesco; y también del progresivo drenaje del enorme presupuesto a las entidades financieras, con los bonos de infraestructura a tasas muy por encima de las interbancarias de referencia, o del inicio de los copagos educativos bajo la coartada de la autonomía escolar.

Cambio en el régimen de control político y laboral del magisterio, producción subjetiva en la interiorización de la incertidumbre, avances en la charterización escolar, construcción de un mercado educativo literal y transferencia de los presupuestos educativos a intermediarios financieros son los objetivos no visibles pero manifiestos de la reforma educativa.

Y apenas inicia, es cierto, apenas son tendencias que en el agnismo de las relaciones de poder pueden tomar rumbos o enlaces inesperados —como se empieza a observar en la mixtura del régimen corporativo y el abstracto-subjetivo de control docente—; pero están en marcha, se han puesto a funcionar y generan procesos y producciones inesperados; y desde nuestra perspectiva, indeseables.

### **PRIMERO EL MAGISTERIO, LUEGO LO DEMÁS...**

¿Por qué inicia la reforma con el magisterio? ¿Por qué se detiene en los problemas administrativos y laborales y no con las cuestiones didácticas y curriculares?

Por varias razones. La primera viene desde la problematización. Porque muchas otras reformas habían fracasado puesto que el docente se encontraba inextricablemente atado a un régimen corporativo, en donde las obligaciones, los derechos, las responsabilidades y la subjetivación estaban ligadas a las lealtades manifiestas con los líderes y su complicidad con el Estado. Cuando este régimen resulta oneroso, ilegítimo e ineficaz, entonces las transformaciones educativas no pueden ya hacerse con esa misma

base subjetiva e institucional: hay que cortarla de raíz. De ahí la *obesidad* evaluadora, las denuncias sobre los profesores y el castigo a los no idóneos.

La reforma recupera cuestiones de antaño, al grado que los panistas se consideran sus verdaderos autores intelectuales, pero con un nuevo basamento subjetivo e institucional. Según la Coalición por la Educación de Calidad, Mexicanos Primero o la red Ojo 9, eso es lo único que verdaderamente haría viable la reforma. Sin embargo, la cuestión no queda ahí, la sustitución de esta base subjetiva no es neutral, no es eficaz por sí misma, sino respecto a los objetivos que se plantea.

Y ése es el verdadero terreno de la disputa. A nadie le conviene, ciertamente, una base subjetiva que bloquee la innovación, que reproduzca todos los vicios del sistema corporativo y caciquil; sin embargo, de eso no se colige que la evaluación permanente, estandarizada, abstracta, que produce individuos inseguros, en la incertidumbre permanente, garantice la calidad educativa, ni siquiera en esa definición tan simplona del logro de aprendizaje, como se ha mostrado en tantos países. La articulación entre problema, objeto, objetos y medios es lo que está en disputa, no la corrupción, el caciquismo o la falta de calidad.

Por tanto, queda la cuestión: ¿por qué se hace así? ¿Por qué iniciar la reforma con la focalización en los docentes? ¿Por qué en ellos, si desde todos puntos de vista los factores que inciden sobre el aprendizaje son muchos? Y más aún: ¿por qué de ese modo, con una evaluación que funciona como maquinaria de desafilación? Son decisiones estratégicas, de política, de una reforma que tiene muchas agendas, algunas visibles, otras soterradas, pero en modo alguno indiscernibles. Estas son las hipótesis que pusimos a prueba:

1. Disciplinar al magisterio para subjetivar la incertidumbre.
2. Disciplinar al magisterio para impedir la acción colectiva.
3. Disciplinar al magisterio para caracterizar la educación.
4. Disciplinar al magisterio para ir por lo demás...

Hay que decirlo sin ambages ni eufemismos: la evaluación es un mecanismo que instaura una práctica pedagógica para producir riesgos de desafiliación e incertidumbres. La inseguridad se vuelve inmanente a la relación laboral. Deviene una estrategia de subjetivación. La reforma busca producir docentes sometidos a una máquina evaluadora abstracta, en la que los profesores se consideren a sí mismos como los únicos responsables del desempeño académico de los estudiantes. Además, los únicos responsables de su destino profesional.

Se trata de un nuevo dispositivo de control político y subjetivo. De la progresiva sustitución del modelo de control político corporativo –hoy vuelto oneroso, ilegítimo e ineficaz– por las prácticas abstractas de una evaluación obligatoria, permanente, inapelable, oscura. Prácticas difusas y confusas, pero ya no personalizadas, como antes con el charro, el director, el supervisor la SEP y el SNTE, sino ahora por mecanismos oscuros, subsumidos en el Sistema Nacional de Evaluación, en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en los técnicos evaluadores, y, sobre todo, **en un docente que interiorice la evaluación, que se constituya a sí mismo a partir de la evaluación**, del riesgo permanente, de su propia responsabilidad en el presente perpetuo de la evaluación heterónoma.

¿Tiene que ver con la calidad educativa? No es muy claro, por todas las variables que influyen en los procesos de aprendizaje; pero sin duda es coherente con una calidad entendida como resultados en pruebas estandarizadas.

## MATERIALES PARA UNA POSTCRÍTICA EDUCATIVA

La crítica a la reforma tiene que detenerse en la particular composición del problema, los objetos y objetivos, los medios y la instituciones; en lo que dice y también en lo que no dice, en lo que vela y lo que manifiesta. Desde un punto de vista estrictamente racional, la reforma es impecable. Si lo que pretende es sustituir el modelo

corporativo-charril de control político por uno abstracto e introspectivo, está bien; si lo que pretende es construir un mercado educativo, va bien; si lo que pretende es producir docentes y estudiantes que aprendan a lidiar con la incertidumbre, sujetos a una máquina evaluadora abstracta, oscura e inapelable, puede conseguirlo; si lo que pretende es que organizaciones empresariales codirijan la educación nacional, está en el camino correcto.

El problema es que justamente sobre esto no hay acuerdo. Y la reforma falla radicalmente aquí. Es el límite de los problemas de su legitimación, y, en consecuencia, de su implementación: no todos estamos de acuerdo en que la educación nacional transite por ahí. No todos queremos que los problemas de calidad y de corrupción se intenten solventar con la producción de sujetos dóciles, conformistas y permanentemente inseguros; no todos estamos de acuerdo en que los señores del dinero dicten qué, cómo, dónde, por quién y para qué educar; no todos queremos que el presupuesto educativo drene cada vez más a manos privados; no todos queremos...

Sobre esto es lo que hay que discutir y advertir a los maestros, a los padres a los estudiantes y a todos los sectores sociales. La reforma educativa es una apuesta estratégica para modificar el qué, cómo, quién y para qué educar. Sobre las bases indiscutibles de problemas de calidad, de corrupción, ineficacia e ineficiencia, se ha construido una solución que está generando, y va a generar todavía más, problemas de legitimación e instrumentación, porque son los objetos, los objetivos, los medios y las instituciones de la reforma las que tienen esos problemas. Son la mercantilización, la privatización, la producción de subjetividades sumisas, los que no nos garantizan eficacia, congruencia y legitimidad con los otros valores de la educación: la democracia, la libertad, la creatividad, la tolerancia y la convivencia. Menos aún para estos tiempos.

Y no es que los otros criterios constitucionales no le importen a la reforma; al contrario, son tan significativos que pretenden velarse por las acciones administrativas, jurídicas y escolares. Pretenden ser

negados por la vía de los hechos, de la eficacia en la instrumentación; en realidad esa es una de sus mayores apuestas: pretender ocultar los verdaderos objetivos bajo el alud de acciones y más acciones que parezcan ser sólo técnicas.

¡No hay tal cosa! Bajo su aparente parcialidad, bajo su aparente neutralidad, tras el ropaje de acciones laborales e institucionales se esconden propósitos educativos de largo alcance: la producción de sujetos dóciles, inseguros, precarios; la intensificación y control de la práctica docente; la desvalorización del magisterio; el cambio en el perfil y la formación de los docentes; entre otros efectos y producciones indudablemente pedagógicas de la reforma.

Ésta ha sido nuestra gran preocupación, desdeñada una y otra vez por la crítica. Repetimos: **la reforma esconde sus propósitos educativos bajo una estrategia administrativa y laboral pretendidamente técnica**. En ese garlito han caído muchos, incluyendo nuestros mejores críticos, por eso es necesario problematizar e ir más allá. Eso intentamos hacer aquí y seguiremos haciendo en otras contribuciones sobre las resistencias, las alternativas y las afectaciones vitales y corporales de la reforma educativa.

## EL DINAMISMO REFORMADOR Y LA DEBILIDAD CONCEPTUAL DE LAS RESISTENCIAS

Ante la andanada de iniciativas, acciones, programas y planes de la reforma educativa, quedan muchas interrogaciones. Recapitemos un poco: la reforma es un proceso, no un acto. Su apuesta es mayor: transformar el sistema educativo nacional para producir cambios sustantivos en las formas de control político y laboral del magisterio; inducir modificaciones en el perfil y la actividad docente; cambiar la organización escolar, los modelos de decisión y de participación, para ampliar y subjetivar el mercado educativo; trata cuestiones centrales en el qué, quiénes, cómo, para qué educar, es decir, los fundamentos del modo de gobernar la educación.

Las dificultades de instrumentación de la reforma a causa de las resistencias sobre todo, pero también por prisas, ineficacias, ineficiencias e incoherencias operativas, no podrán ser atendidas si no se cuestionan de fondo, pues se correrían los riesgos de una paradoja mayor: que las resistencias dejaran avanzar todos los demás aspectos que contienen en sí mismos los códigos neoliberales de la reforma.

Las resistencias, si se centran en la implementación, en la parcialidad, en las mejoras de los procedimientos evaluatorios, servirán de acicate para *reformular la reforma*, haciéndola más eficiente, más eficaz y más legítima. Por eso hay que preguntarse otras cosas, hay que llevar las interrogaciones más lejos: ¿a qué se debe la rapidez, la legitimidad inicial de la reforma, las dificultades interpretativas, la gran amplitud de sus acciones, su avance arrasador en los aspectos administrativos, escolares y financieros? ¿Por qué ha contado con tanta anuencia y se ha llevado con tanta celeridad, incluso en medio de las resistencias? ¿Por qué los mismos críticos han tenido dificultades en comprenderla y siguen rumiando las denuncias sobre el carácter administrativo y laboral, aún a estas fechas?

Podría decirse que esto se debe a la particular composición de las fuerzas políticas construida tras el regreso del PRI al gobierno; a la alianza con Mexicanos Primero, entre múltiples redes profesionales, intelectuales, periodísticas y empresariales; a la conformación del Pacto por México; a las campañas de Televisa y otros medios de comunicación; todo eso es cierto, no hay cómo negarlo.

Sin embargo, nosotros quisiéramos llamar la atención sobre una condición para que eso sucediera. Si la problemática de la calidad fue prácticamente indisputada, fuera de algunas llamadas de atención sobre su presunta indefinición y/o su polisemia; si todas las fuerzas políticas compartieron el diagnóstico y las estrategias de la reforma; más aún, si los críticos no han comprendido sus múltiples aspectos y avances; si siguen repitiendo que es sólo administrativa y laboral, es porque perdieron una batalla conceptual y epistémica. Peor: una batalla que no dieron. Perdieron antes de iniciar la batalla: por *default*.

No hay más que ver la argumentación de la iniciativa de reforma constitucional presentada por un senador de la presunta izquierda parlamentaria, para ver sus deudas con la Coalición Ciudadana, con Mexicanos Primero, la OCDE, el PAN, el PRI y demás.

Sólo hay que revisar el debate legislativo, periodístico y académico para advertir su subordinación conceptual ante los reformadores. La crítica, como mostramos desde la problematización, sigue detrás de la reforma. Se empeña en las denuncias sobre la parcialidad, la focalización laboral: ¡No es educativa!, siguen diciendo. ¡Una dizque reforma educativa!, repiten. Mientras tanto, los reformadores plantean formatos de reorganización escolar, de financiamiento, de participación social, de formación docente, de autonomía escolar, enlazando cada vez más los diferentes medios, programas y acciones de la reforma; solidificando la reorganización, administrativa, escolar, financiera, de práctica docente, de participación social, jurídica y jurisprudencial de la educación en México.

Mientras los reformadores avanzan, mostrando sus cartas cada vez más, los críticos continúan la misma cantaleta, ignorando, obviando, desechando todas las transformaciones en la reingeniería escolar en el mercado educativo, y sobre todo, la subjetividad que se perfila en las instituciones en marcha.

No es una provocación de nuestra parte, es sólo la confirmación de que si la reforma ha avanzado tanto, es porque conceptualmente no encontró resistencias, sólo denuncias de las afectaciones laborales al magisterio. Este es un punto central y preocupante.

Si las denuncias son puntuales y recicladas, si no hay disputa sobre la problematización, sobre las condiciones del aprendizaje en estos tiempos, si no hay discusión pedagógica, si no se cuestionan los problemas, los objetos y objetivos de la educación en el siglo XXI, si se repiten los resolutiveos de Europa o Jomtien, entonces la reforma seguirá imponiéndose.

¡Ésta es la gran lección de la reforma! Si Mexicanos Primero despliega iniciativas de todo tipo, desde cambios constitucionales

hasta seguimientos de los programas educativos; si propone nuevos esquemas de formación docente y otros modelos de organización escolar; si produce materiales educativos; si tiene un *think tank* dinámico y emprendedor; si ha llegado a imponer plazos y marcar los ritmos de la agenda educativa de la SEP; no es sólo por sus ligas políticas, comunicativas y económicas, sino porque ha desarrollado *ideas-fuerza*, que están ganando una batalla conceptual prácticamente sin disputa –aunque con muchas denuncias.

Las resistencias no tienen nada parecido en el campo intelectual. La verdad es que desde hace muchísimo tiempo el pensamiento pedagógico mexicano, que tuvo tanto dinamismo y tanta innovación en los albores de la república restaurada e incluso durante el porfirismo, y que después de la revolución encontró sus momentos más avanzados, *se ha subordinado epistemológicamente a la política educativa estatal*.<sup>24</sup> En muy pocos casos han sabido escaparse y crear algo nuevo (un poco los zapatistas, un poco algunos movimientos sociales, un poco, muy de vez en cuando, nada más).<sup>25</sup> Las alternativas existen pero se conocen poco y difícilmente se puedan encontrar problematizaciones distintas a las de la SEP y los organismos gubernamentales.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Quien quiera revise los estados del conocimiento del COMIE para darse cuenta; y nada que decir de sus comunicados, sus posicionamientos político-académicos y demás, para no hablar de las iniciativas de los partidos de la presunta y cada vez más falsa izquierda parlamentaria.

<sup>25</sup> Las alternativas construidas desde las secciones de la CNTE, como el Plan para la Transformación de la Educación del Estado de Oaxaca, el Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán, el Proyecto Escuela Guerrerense Altamiranista, los Proyecto de Educación Alternativa de Chiapas, con sus indudables esfuerzos, forman parte de las tradiciones de movilización-negociación con los sistemas estatales de educación. Falta estudiarlas con atención y profundidad.

<sup>26</sup> De la academia mejor ni hablar. Con demasiada frecuencia, las investigadoras educativas son, han sido o quieren ser funcionarias del gobierno en turno; sin color y sin convicción: siempre dispuestas a servir. El ejemplo paradigmático: Sylvia Schmelkes. Pero también hay excepciones notables; la mayor, sin duda, Elsie Rockwell.

Para decirlo brevemente: si la reforma ha avanzado tanto, no es sólo porque la impulsan fuerzas políticas y económicas muy poderosas; tampoco por su racionalidad técnica, política, jurídica y financiera, sino porque en el territorio educativo ha triunfado conceptualmente, porque no se ha enfrentado a nada distinto, porque no se le ha contrapuesto una narrativa diferente, un marco conceptual alternativo, sólo denuncias y denostaciones, nada más.

Digámoslo claro: si la reforma sigue avanzando es porque en el campo de las resistencias no ha habido un trabajo pedagógico creativo e innovador. Sirva como autocrítica y como espacio de oportunidad.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Como para confirmar la hipótesis, el 4 de agosto la CNTE convocó a promover la construcción del Proyecto de Educación Democrática que sirva de base para la transformación de la educación en el país. Faltará ver el cómo se hace, que en el campo de las alternativas es tan importante como el qué se hace.

---

## CODA: ¿REFORMAR LA REFORMA?

A finales de junio de 2016 el equilibrio caótico en que se desenvuelve la reforma educativa pareció alterarse desde el lado de las resistencias. Tres procesos contribuyeron a eso: primero, *la persistencia de las protestas*, que ya llevan más de tres años y no parecen disiparse; segundo, *la extensión, profundidad y amplitud de las movilizaciones* en contra, al abarcar cada vez más regiones del país, más grupos magisteriales –no sólo los de la CNTE–, más niveles educativos –desde preescolar hasta media superior–, más localidades –no sólo las grandes ciudades, sino municipios, zonas rurales y comunidades– y más contingentes: padres y madres de familia, pobladores, autoridades municipales y estudiantes de todos los niveles; y, de manera especial, *las represiones de junio en Chiapas y, sobre todo, la masacre de Nochixtlán, Oaxaca*, del 19 de junio.

Este último fue el momento límite de la deslegitimación de la reforma educativa. Desató una crisis política e institucional. El secretario de Educación Pública parecía al borde de la defenestración (Rosangel, 2016), los funcionarios del INEE empezaron a hablar sin tapujos sobre las dificultades de la reforma educativa, en un tono y con una locuacidad desconocida. Gilberto Guevara Niebla fue muy claro:

“El embrollo en que está la reforma educativa se debe a que desde el principio se hicieron mal las cosas; definimos a la carrera perfiles, parámetros, indicadores de medición, y eso también se hizo mal...”. Cuando fue creado este INEE, dijo Guevara Niebla, “se obligó a salir muy rápido, no se informó apropiadamente, se creó una estructura sobre la marcha y muy absurda, para evaluar; además, para dirigir el proyecto más importante de la Reforma Educativa, se puso al frente a un administrador que es muy bueno para ver números, mover plazas, pero nada más”.

También criticó la contratación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) para que evaluara e hiciera los exámenes, sin ninguna experiencia en Educación Básica. “Se les encargó y lo hicieron mal, a la carrera, urgente, mal”, dijo. El consejero del INEE aclaró que la evaluación que está en el centro de la polémica sobre la Reforma Educativa es la “evaluación de desempeño”, no la de ingreso ni la de promoción.

Aceptó que lo sucedido el año pasado con esta evaluación de desempeño, aplicada a más de 100 mil profesores, “es que hubo muchos errores, pifias, en los procesos, en el trato humano hacia los profesores, hubo educadores que exageraron y trataron mal a los maestros. Hubo problemas de logística graves” (González Galarza, 2016).

De manera parecida, aunque marcando límites, lo hizo la mismísima presidenta del INEE, Sylvia Schmelkes:

Se pueden hacer muchas cosas dentro de la ley que pueden hacer ver que sí puede ser la reforma, pero como se está leyendo ahora, e incluso cómo se está aplicando en algunos casos, puede no ser la reforma que necesite el magisterio, y eso es lo que nos están diciendo los maestros, “así no” (Poy Solano, 2016).

Las repuestas del gobierno fueron en dos vías. La primera es que como en los viejos tiempos, la SEP se reunió con el SNTE para atender reclamos laborales de gran impacto, sobre todo carrera magisterial,

aunque también las formas, los procedimientos y técnicas de la evaluación. Los resultados fueron expuestos en cadena nacional por el secretario del SNTE: un triunfo, declaró. Le faltó decir que una victoria lograda por los maestros en lucha; no por una dirigencia espuria y sometida.

Por la otra vía se instalaron mesas de negociación Segob-CNTE, que repiten los procedimientos seguidos en las negociaciones de 2013 con una salvedad: las protestas siguen, no se han detenido, muchos bloqueos permanecen y el nuevo ciclo de movilizaciones iniciado en mayo de 2016 continúa con sus tres características: persistencia, amplitud y profundidad.

Por su parte, el gobierno ha enfrentado la crisis de legitimidad como una oportunidad hacia adelante, como una solución de continuidad, en tres aspectos:

1. Intentar desmovilizar nuevos contingentes de la protesta con la solución a demandas laborales y económicas, sobre todo Carrera magisterial, pagos, plazas y demás. El caso paradigmático son las movilizaciones de Nuevo León, pero hay muchas más en todo el Norte, desde Baja California hasta Tamaulipas, y en el sur, con protestas en Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
2. Atender los problemas de implementación de las evaluaciones, tanto en las pruebas, como los tiempos, los reactivos, los contextos, los parámetros y las ponderaciones.
3. Avanzar en los aspectos curriculares, con el Modelo Educativo 2016 (SEP, 2016).

La reforma es un proceso, dijimos antes, que va avanzando, respondiendo a críticas, resolviendo cuestiones de implementación; esa es su apuesta tras la crisis desatada desde mayo de 2016. Quedan, sin embargo, las cuestiones de fondo: mientras que para el gobierno se trata de disturbios propios de falta de información, ineficiencias, dificultades operativas y trabas del pasado, por lo que debe continuarse, incluso avanzando en otros aspectos, como el modelo

educativo 2016 –y falta todo lo referido a educación superior, ciencia y tecnología.<sup>28</sup>

Para quienes resisten se trata del diseño de la reforma, sobre todo en las cuestiones que ligan las evaluaciones con la obligatoriedad y la permanencia, pues los demás temas, que en las movilizaciones de los padres de familia ya se empiezan a percibir, todavía no forman parte del canon crítico.

La cuestión, quisiéramos decirlo con toda claridad, incluso con temeridad, es que **la reforma es innegociable**. No hay espacio alguno para la negociación que no sea una claudicación o implique una derrota. El asunto viene desde la problematización: al identificar a las prácticas docentes, a la organización sindical, a los modos de contratación, a la formación pedagógica, al perfil profesional, a las relaciones contractuales del magisterio, como las causas determinantes de la falta de calidad en la educación. Entonces el objetivo de fondo es cambiar al magisterio, en bloque, como todavía lo declaraban sin ambages los dirigentes del INEE en sus primeros meses de operación; o de someterlo a una desagregación relacional y a evaluaciones permanentes, obligatorias y con impacto en su estabilidad laboral. Cambiar de maestros, o cambiar la mentalidad, la formación, el perfil y la práctica de los maestros. En eso radica la innovación conceptual y estratégica de la evaluación –primer gran medio de la reforma– que habían realizado tanto los organismos internacionales como Mexicanos Primero, la Coalición, el PAN y, desde luego, el Ejecutivo Federal.

En consecuencia, no hay posibilidad alguna de negociación con una fuerza magisterial que se opone diametralmente a las características de la evaluación: repetimos hasta el cansancio, obligatoria, infinita, oscura y ligada a la permanencia. No las hay, de ahí la negativa de la SEP, Gobernación, EPN y legisladores a reformar la reforma constitucional. Ahí está la cuestión, no tanto en

---

<sup>28</sup> Que esperará un poco, para no desatar varios frentes, con la muy previsible movilización estudiantil y magisterial de la educación superior.

las leyes secundarias, que pueden modificarse en aspectos de implementación, como las notificaciones, los lugares, tiempos y trato en las evaluaciones; incluso de concepción, como los temas regionales, contextuales, étnicos y lingüísticos de la evaluación; pero no más. No van a transigir en los puntos medulares de la reforma. Se ha dicho hasta el cansancio; pero diríamos más: ni siquiera es por obcecación personal –que la hay, y mucha–, sino por la lógica misma de la reforma, responde a la problematización y a la coherencia entre problema, objeto y objetivos.<sup>29</sup>

De este modo, desde nuestra perspectiva la inestabilidad de la reforma continuará un buen tiempo, cada vez de manera más frontal y caótica: las fuerza que la comandan no están dispuestas a modificar el marco constitucional ni reglamentario, las fuerzas que la combaten están comprendiendo que se trata de un paquete integral, no de cuestiones de implementación, que incluye también la revisión de los modelos y repertorios de movilización que han seguido durante muchos años.

Nos encontramos en un mar proceloso de avances reformistas y contenciones de las resistencias; se trata de una coyuntura sin solución a corto plazo, que se advierte muy claramente en los tiempos de operación del Modelo Educativo 2016, pero en la que las demandas empresariales de represión se presentan con mayor fuerza y radicalidad. Ese es, a nuestro parecer, el futuro inmediato de una reforma que cada vez más se muestra como una reconfiguración ultra(neo)liberal del Sistema Educativo Nacional. Faltará ver si lo consigue.

---

<sup>29</sup> Para quienes resisten esto plantea problemas muy difíciles, sobre todo en los tiempos, fases, ritmos y tácticas de movilización-negociación, que estudiaremos en un próximo texto dedicado exclusivamente a estos temas.



---

## REFERENCIAS

- A. E. V. (01 de julio de 2015). *Magisterio en Pie de Lucha*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/groups/msareba.magisterioenpiedeluch/permalink/83426398652109/>
- A. L. O. (22 de abril de 2016). Recuperado de: <https://www.facebook.com/adrian.loraosuna/posts/10154152286283914>
- AB (28 de febrero de 2016). *Diálogo entre profesores*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/groups/265903006848390/?fref=ts>
- Acosta González, E. (21 de junio de 2015). *Cero en conducta*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/cero.enconducta.7?fref=ts>
- AFSEDF (2011). *Observaciones en la clase a partir del sistema Stallings. Manual y guía del usuario*. México: SEP.
- Aguilar, R. (15 de mayo de 2016). *Página abierta*. Recuperado de: Pierden maestros plazas base a cambio de contratos individuales: <http://paginabierta.mx/sitio/pierden-maestros-plazas-base-a-cambio-de-contratos-individuales/>
- Ale Matar (21 de junio de 2015). *Maestros en servicio*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/grops/1450942001876526>
- Alina. (25 de junio de 2016). ¿Quién realizó el sorteo para determinar a los primeros evaluados? Recuperado de: <https://iguerrero.wordpress.com/2015/06/25/quien-realizo-el-sorteo-para-determinar-a-los-primeros-evaluados/>
- Álvarez Newman, D. y Figari, C. A. (2013). Toyotización, control laboral y lógicas de formación corporativa. *Ciencias Sociales* (83), 56-62.
- AN (29 de enero de 2016). 3360 maestros serán despedidos por no evaluarse. *Aristegui Noticias*.
- Angulo, M. (16 de noviembre de 2015). *Maestros en servicio de Baja California*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/groups/545334112242745/?fref=ts>

- Aranda, J. (25 de junio de 2015). Podrán maestros impugnar resultados de evaluación docente. *La Jornada en línea*.
- Avendaño Ramos, E. (2012). Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). *Economía*, 9 (26).
- Avilés, K. (30 de enero de 2012). Aplican en escuelas del país técnica de productividad deshechada en EU. *La Jornada*.
- Avilés, K. (30 de septiembre de 2013). Padres de familia toman casi 100 escuelas en el DF en rechazo a la reforma educativa. *La Jornada*.
- Ayala, S. (02 de abril de 2014). Rechaza Durango encuesta escolar del INEGI. *Milenio*.
- Ball, S. (2001). Estudios educativos, empresa política y teoría social. En R. Slee y R. W. Slee (ed.), *¿Eficacia para quién? Crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y la mejora escolar*. Madrid, España: Akal.
- Ball, S. y Youdell, D. (2008). *La privatización encubierta de la educación pública*. Instituto de Educación. Universidad de Londres, Bruselas.
- Ballinas, H. (5 de agosto de 2014). Comentario a la nota de Karen Cota. *Casi 35 mil idóneos no alcanzaron plaza docente*.
- Bazán, D. y. (2007). Autonomía profesional y reflexión del docente: una resignificación desde la mirada crítica. *REXE. Revista de Estudios y Experiencias educativas* (11), 79.
- Bibiana, E. (20 de junio de 2015). *¿Qué hará la SEP con los resultados de las evaluaciones docentes?*
- Bléjmar, B. (2005). *Gestionar es hacer que las cosas sucedan*. Buenos Aires-México, Novedades Educativas.
- Bruns, B y Luque, J. (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.
- Cadena, G. (9 de diciembre de 2015). Escuelas al CIEN: sobre la colocación de los certificados y lo que está por venir. *Nexos*.
- Cámara de Diputados (2013). *Proceso legislativo reforma constitucional*. México: Cámara de Diputados.
- Campeche.com. (22 de junio de 2015). Docentes disidentes serán los primeros en ser evaluados. Se filtra lista. Recuperado de: <http://www.campeche.com.mx/noticias/campechenoticias/docentes-disidentes-seran-los-primeros-en-ser-evaluados-se-filtra-lista/248980>
- Canales, A. (2013). ¿Complementariedad del registro, padrón y censo? *Milenio* (52).
- Cano, A. y Poy, L. (07 de diciembre de 2015). Para este gobierno la prioridad es la educación. *La Jornada*
- Carbajal Téllez, B. (25 de junio de 2016). *Maestros de Morelos*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/groups/asesoresdemorelos/?fref=nf>
- Casassus, J. (2000). Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). Conferencia dictada en Con-

- greso Nacional Reduc: “Investigación Educativa e Información”. Santiago, Chile.
- Castro Guijarro, J. (14 de enero de 2013). Comentarios a la reforma educativa. *El Sol de Zacatecas* Chávez, F. (13 de julio de 2016). Cobran 6 millones por agua a escuela. *El Diario.mx*.
- CNTE (comp.) (2013). Análisis y perspectivas de la reforma educativa. México: CNTE.
- CNTE (13 de julio de 2013). Posición de la CNTE ante la contrarreforma educativa expuesta en los foros de Análisis y perspectivas de la reforma educativa. Recuperado de: <http://www.rebellion.org/docs/171157.pdf> el 15 del 06 de 2016.
- Coalición Ciudadana por la Calidad de la Educación (20 de noviembre de 2010). *15 Diario*. Recuperado de: <http://www.15diario.com/15diario/10/11/101125/25surge.html>
- Coalición Ciudadana por la Educación (29 de abril de 2013). *Por la educación*. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de <http://porlaeducacion.com/que-exigimos/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (s. f.). *Cámara de Diputados*. Recuperado de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/1.htm>
- Coriat, B. (1982). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el traylorismo, el fordismo y la producción en serie*. México: Editorial Siglo XXI.
- Corti, A. (4 de mayo de 2013). El oficio docente. desafíos actuales. *EntreVistas*.
- Cruz, F. (2007). El consejo técnico escolar como ritual en la escuela secundaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12 (34), 841-865.
- Curso Taller (2014). Curso taller: un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/288113141/Taller-3-UN-Docente-Que-Se-Reconoce-Como-Profesional-Que-Mejora>
- De Regil, M. (08 de abril de 2015). Ser maestro en México no es atractivo: INEE. *El Financiero*.
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and rule in Modern Society*. London, UK: Sage.
- Del Castillo, G. y Valenti, G. (coords.) (2013). *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado*. México: Flacso.
- Desportes, V. (2007). *La guerre probable*. París, Francia: Economica.
- Dharmar (s. f.). ¿De veras se escogió a los mejores? Resultados de la evaluación docente de 2014. Recuperado de: <https://dharmar.wordpress.com/2015/02/2015>
- Diálogos sobre la reforma educativa. (30 de septiembre de 2015). *Cartografía de la reforma educativa*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=mURISIQ2KHc>
- Donaire, R. (2012). *Los docentes en el siglo XXI. ¿Empobrecimiento o proletarización?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución*. España: Gedisa.
- Educación en movimiento (2015). Años de aportación económica para la infraestructura educativa y los planteles no mejoran. Recuperado de: <http://www-educacionenmovimiento.org/#!A%C3%B1os-de-aportacio%C3%B3n-econo%C3%B3mica-para-la-infraestructura-educativa-y-los-planteles-no-mejoran/cpcy/iea3zdu16>
- Ejecutivo Federal (11 de noviembre de 2012). *Cámara de Diputados*. Recuperado de Crónica: <http://cronica.diputados.gob.mx//DDebate/62/1er/1P/Ord/dic/00L62A1P34.html#ARTICULOS%203o.%20Y%2073%20CONSTITUCIONALES16>
- Enrique Peña Nieto (26 de febrero de 2013). *SEP.gob.mx*. Recuperado de: 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 segundo párrafo de la fracción II y una fracción IX al Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: [http://www.sep-gob.mx/work/models/sep1/pdf/promulgacion\\_dof-26-02-13-pdf](http://www.sep-gob.mx/work/models/sep1/pdf/promulgacion_dof-26-02-13-pdf)
- Feldfeber, M. (2007). La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la agenda educativa en América Latina. *Educação y Sociedade*, 28 (99), 448-449.
- Feldfeber, M. (2008). Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada "por decreto. En M. y Fedfeberer, *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Fierro, C. y Rojo, S. (1994). *El consejo técnico, un encuentro de maestros*. SEP.
- Flasco (23 de abril de 2014). Presenta INEGI resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. Recuperado de: [http://www.flasco.edu.mx/noticias/Presenta-INEGI\\_resultados-del-Censo-de-Escuelas-Maestros-y-Alumnos-de-Educacion-Basica-y#sthash.3ViZqXyo.dpuf](http://www.flasco.edu.mx/noticias/Presenta-INEGI_resultados-del-Censo-de-Escuelas-Maestros-y-Alumnos-de-Educacion-Basica-y#sthash.3ViZqXyo.dpuf)
- Flores Contreras, E. (22 de junio de 2016). La SEP deja una primaria sin maestros; sanciona a todo el plantel por participar en protestas. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/444867/sep-deja-una-primaria-sin-maestros-participar-en-movilizaciones-en-guerrero>
- Flores Salgado, D. (12 de febrero de 2016). Reflexiones alrededor del Método Stallings. Recuperado de: <http://palido.deluz.mx/articulos/800>
- Foucault, M. (1982). The subject and the power. En H. y Dreyfus, *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics* (p. 224). Chicago, USA: University of Chicago Press.
- García, M. (2001). La importancia de la evaluación de desempeño. *Proyecciones*, año 2 (9).

- Gil Antón, M. (10 de septiembre de 2013). La reforma educativa por Manuel Gil Antón. Recuperado el 15 de junio de 2016 de: <https://www.youtube.com/watch?t=21&v=jH61zKYGgNY>
- González, A. (10 de junio de 2015). *Movimiento Magisterial Jalisco*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/asambleamagisterialdemocraticavajalisco/regionalcentro/posts/1573140456281318>
- González Casanova, P. E. (12 de julio de 2013). *Pronunciamiento público contra las reformas a los Artículos 3 y 73 de la constitución*. Recuperado el 15 de junio de 2016, de Rescate de la nación: <http://rescatedelanacion.org/20130720/pronunciamiento-publico-en-contra-de-las-reformas-a-los-articulos-3-y-73-de-la-constitucion>
- González Galarza, G. (17 de julio de 2016). La polémica está en la prueba de desempeño: Guevara Niebla. *La Crónica*.
- González Villarreal, R. (2010). ¿Qué es un régimen de gubernamentalidad? En R. E. González Villarreal, *Una caja de herramientas para el análisis de las políticas educativas*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- González Villarreal, R., Rivera Ferreiro, L. y Guerra Mendoza, M. (2016). *Los poderes percutidos. el proceso legislativo de la reforma constitucional en educación*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Guevara Niebla, G. (1991). *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guggenheim, D. (Dirección). (2010). *Waiting for Superman* [Película]. USA.
- Hardt, M y Negri, A. (2002). *Imperio*. Barcelona, España: Paidós.
- Hernández Alcántara, M. (20 de octubre de 2015). Obligarían a empleados y alumnos de Puebla a donar al Teletón. *La Jornada*.
- Hernández, L. (20 de junio de 2016). SEP excluye a 334 mil niños de la Reforma Educativa. *Excelsior*.
- Hernández, Profesor (s. f.). *Testimonios sobre la evaluación docente*. Recuperado de: Video de la tercera sesión del Grupo de Debate Permanente sobre la Reforma Educativa: <https://www.youtube.com/watch?v=zf0J67UqC1w>
- Herrera, V. (5 de noviembre de 2015). A trabajar por el triunfo de la reforma educativa: Moreno. *El Sur de Campeche*.
- Higuera, C. (24 de junio de 2015). Con la evaluación murió el sistema escalafonario, afirma Emilio Chuayffet. *Crónica*.
- Iaies, G., Legarralde, R., Inclán Garza, R. (2006). *Evaluación del sistema educativo de México. Resumen ejecutivo*. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, Consorcio Latinoamericano de Evaluación de Sistemas Educativos y Fundación Konrad Adenauer.
- INEE (2014). *El derecho a una educación de calidad*. INEE. México: INEE.

- INEE (2015). *Criterios técnicos y de procedimientos para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los Concursos de Oposición para el ingreso al Servicio profesional Docente en educación básica y educación media superior para el ciclo escolar 2015-2016*. México, México.
- INEE (2015). *Dossier sobre las evaluaciones del servicio profesional docente*. México: INEE.
- INEE (2015). *Política Nacional de Evaluación de la Educación. Documento rector*. México, México: INEE.
- INEE-UIPE-UNESCO (2015). *Evaluación internacional de los procesos de evaluación de ingreso y promoción al servicio profesional docente en educación básica y educación media superior*. México: INEE.
- Informador (26 de enero de 2016). Cada supervisor atenderá a sólo seis escuelas: Aurelio Núñez. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/mexico/2016/640757/6/cada-supervisor-atendera-solo-a-seis-escuelas-aurelio-nuno.htm>
- Informador.mx. (07 de marzo de 2017). Nuño presenta estrategia de formación continua de profesores. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/2016/649025/nuno-presenta-estrategia-de-formacion-continua-de-profesores-htm>
- Jiménez Lozano, L. (2003). La reestructuración de la escuela y las nuevas pautas de regulación del trabajo docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15.
- Jornada, R. L. (25 de junio de 2015). Respalda CNDH aval de la Corte sobre evaluación docente. *La Jornada en línea*.
- Juárez Pineda, E. (25 de enero de 2015). Detalla Nuño puntos clave del Plan Escuela al Centro. *Educación Futura*.
- Juárez Pineda, E. (26 de enero de 2016). Supervisores decidirán cuáles escuelas pueden recortar calendario escolar. *Educación Futura*.
- La Jornada Aguascalientes (30 de abril de 2015). Persisten los problemas de pago en Carrera magisterial. Recuperado de: <http://www.lja.mx/2015/04/persisten-los-problemas-en-el-pago-de-carrera-magisterial/>
- Lajous, A. y Martínez, P. (7 de julio de 2015). El gobierno federal y el Estado de México donan mil 700 millones de pesos a una fundación y a una empresa sin pedirles cuentas. *Nexos*. Recuperado de <http://nexos.com.mx/?p=25525>
- Las escuelas jodidas (2014). Las escuelas jodidas. Recuperado de: <https://www.facebook.com/LasEscuelasJodidasDeMexico>
- Laval, C. (2004). *La escuela no es una empresa*. Madrid, España: Paidós.
- Liz, Y. (15 de noviembre de 2015). *Movimiento Magisterial Jalisco*. Recuperado de: Y que abren otra puerta y se las tapamos. Jalisco en resistencia: <https://www.facebook.com/movimientomagisterialjalisco/?fref=ts>
- Meléndez Terán, R. (1 de marzo de 2016). Docentes que no presentaron evaluación demandarán por despido injustificado a la SEV. Recuperado de:

- <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/docentes-que-no-presentaron-evaluacion-demandaran-por-despido-inustificado-a-lasev--195503.html#V3CGBFThBdg>
- Melgar, I. (07 de marzo de 2015). Piden a SEP e INEGI abrir el censo escolar. *Excélsior*.
- Méndez Robles, R. (2 de febrero de 2016). Hasta noviembre se aplicará la evaluación del desempeño para el segundo grupo de maestros. *MVS*.
- Mexicanos Primero (2014). El país de las ¿no escuelas?. Recuperado de: <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/enterate/especiales/el-pais-de-las-no-escuelas>
- Mondragón, R. (28 de febrero de 2016). *Docentes en resistencia y contra la imposición*.
- Moreno, T. (20 de mayo de 2016). SEP: 3119 maestros, despedidos por faltistas. *El Universal*.
- Moujahid, L. (5 de junio de 2015). Subcontratados: los maestros invisibles de la Reforma educativa. *Contralínea*.
- Murillo en Lun, A. (8 de diciembre de 2012). Muévete por la Educación presenta una propuesta de reforma constitucional en calidad educativa. Recuperado de: <http://www.radiokashana.org/noticias/muévete-por-la-educación-presenta-una-propuesta-de-refroma-constitucional-en-calidad>
- Observatorio docente (24 de abril de 2016). ¿Trae jiribilla? Recuperado de: <https://observatoriodocente.wordpress.com/>
- OCDE (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: OCDE.
- OCDE (2010a). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas*. México: OCDE.
- OCDE (2010b). *Mejorar las escuelas: informe para México*. México: OCDE.
- OCDE (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: consideraciones para México*. OCDE.
- OCDE (2012a). *México: mejores políticas para un desarrollo incluyente*. México: OCDE.
- OCDE (2012b). *Getting it right. Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OCDE.
- OCDE (2012c). *Avances en las reformas de la educación básica en México: una perspectiva de la OCDE*. México: OCDE.
- OIT (1999). *Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas*. Memoria, Lima. Recuperado de: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- Padierna, D. (24 de junio de 2015). La SEP no hizo la tarea. *El Financiero*.
- Paréntesis plus* (13 de julio de 2015). Evaluación, porque la SEP desconfía de la formación que dan en sus escuelas. Recuperado de: <http://parentesis-plus.com/2015/07/13/evaluacion-muestra-que-la-sep-desconfia-de-la-formacion-que-da-en-sus-escuelas/>

- Pérez Rocha, M. (10 de marzo de 2016). Valores y antivalores de una reforma incoherente. *La Jornada*.
- Pineda Bahena, T. (29 de enero de 2014). Reforma educativa anula derechos de maestros y carrera magisterial. *Los Ángeles Press*. Recuperado de: <http://www.losangelespress.org/reforma-educativa-anula-der>
- Pochmann, M. (1999). *O trabalho sob fogo cruzado*. Sao Paulo: Contexto.
- Poy Solano, L. (05 de febrero de 2016). Darán capacitación a supervisores escolares sobre confianza y autoridad. *La Jornada*.
- Poy Solano, L. (12 de julio de 2015). Se quedarán sin trabajo 135 mil docentes.
- Poy Solano, L. (16 de julio de 2016). La reforma educativa, como se aplica, puede no ser la que se requiere, reconoce el INEE. *La Jornada*.
- Poy Solano, L. (18 de junio de 2016). Cesará la SEP a profesores que no asistan a los exámenes de evaluación. *La Jornada*.
- Poy Solano, L. (23 de agosto de 2015). En lo que falta del sexenio se aplicarán 129 pruebas más. *La Jornada*.
- Profelandia* (26 de marzo de 2015). Falla reforma educativa; dejan sin tutores a maestros de nuevo ingreso. Recuperado de: <http://profelandia.com/falla-reforma-educativa-dejan-sin-tutores-amaestros-de-nuevo-ingreso/>
- Profelandia* (22 de junio de 2016). FONE pasa lista a los maestros. Recuperado de: <http://profenaida.com/fone-pasa-lista-a-los-maestros/>
- R. K. (28 de agosto de 2015). *Maestros en servicio*. Recuperado de: [www.facebook.com/groups/1450942001876536/?fref=ts](http://www.facebook.com/groups/1450942001876536/?fref=ts)
- Ramírez, R. C. (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República.
- Ramos, R. (9 de septiembre de 2015). Bonos para infraestructura no representarán deuda pública: Videgaray. *El Economista*.
- Revista búsqueda*. (25 de mayo de 2016). Ordena la SEP a directores y supervisores reporten las faltas de maestros; listos los maestros sustitutos. Recuperado de: <http://revistabusqueda.com.mx/ordena-la-sep-directores-supervisores-reporten-las-faltas-maestros-listos->
- Rivera, L. (13 de enero de 2016). Autonomía de gestión en las escuelas. La ilusión del poder de decisión. Recuperado de: <http://educacion.nexos.com.mx/?p=125>
- Robertson, S. (2001). La política de delegación, autonomía y posfordismo en las escuelas. En H. Smyth, *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: Akal.
- Robles de la Rosa, L. (22 de marzo de 2016). Cualquiera podrá dar clases: SEP. *Excélsior*.
- Rockwell, E. (2013). La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa.

- En R. C. Ramírez, *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos* México: Senado de la República, pp. 77-110.
- Rodríguez Hernández, M. (14 de julio de 2014). Líderes del SNTE engañan a mentores diciéndoles que podrán tener plaza sin concursarla. Recuperado de: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/lideres-del-snte-enganian-a-mentores-diciendoles-que-podran-tener-plaza-sinconcursarla-14430.html#.V3npuFThBdg>
- Rosangel, S. (21 de junio de 2016). Aurelio Nuño aparece 50 horas después y dice que no se va; ONU exige investigación exhaustiva. Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/21-06-2016/3056978>
- Rosita (6 de julio de 2015). I. Guerrero. Recuperado de: <http://iguerrero.wordpress.com/2015/06/25/quien-realizo-el-sorteo-para-determinar-a-los-primeros-evaluados/>
- Ruiz, F. (30 de abril de 2014). El censo de Maestros y la conciliación de plazas. *El Financiero*.
- S/A (9 de diciembre de 2015). *Monitor político*. Medio centenar de maestros idóneos dejan escuela; casi un año sin pago. Recuperado de: <http://www.monitorexpresso.com/medio-cenenar-de-maestros-idoneos-dejan-escuela-casi-un-año-sin-paga/>
- S/A (30 de junio de 2015). *Maestros en Nuevo León*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/groups/906793852713377/?fref=ts>
- Salazar, V. (noviembre de 2015). Soy docente: examen de simulación y más apoyos. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=UUS6NGV7gek>
- Sánchez Cerón, M. y Corte Cruz, F. M. d. S. (2014). Un estudio sobre la intensificación y extensión de las jornadas de trabajo. El caso de los maestros de español de Tlaxcala. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLIV (2), 76.
- Sánchez, L. (25 de junio de 2015). *El espacio del ing. I. Guerrero*. Recuperado de: <https://iguerrero.wordpress.com/2015/06/25/quien-realizo-el-sorteo-para-determinar-a-los-primeros-evaluados>
- SEP (2002). *Compromiso Social por una Educación de Calidad*. SEP, México.
- SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Recuperado de: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resoruce/4479/4/images/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.PDF](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resoruce/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.PDF)
- SEP (18 de enero de 2013). Comunicado 008. Recuperado de: <http://sep.gob.mx/es/sep17C0080113.V6Cw9fnhDIU>
- SEP (2014). Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial 2013. *Atlas educativo*. INEGI. Recuperado de: <http://cemabe.inegi.org.mx/Reportes.aspx>

- SEP (2014). Sistema de información y gestión educativa. Diagnóstico 2014. Recuperado de: [https://www.sep.gob.mx/models/sep1/Resource/5005/1/images/diagnostico\\_del\\_programa-e067.pdf](https://www.sep.gob.mx/models/sep1/Resource/5005/1/images/diagnostico_del_programa-e067.pdf)
- SEP (07 de marzo de 2014). Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=53352333&fecha=07/03/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=53352333&fecha=07/03/2014)
- SEP (18 de junio de 2014). Acuerdo Número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. *Diario Oficial de la Federación*.
- SEP (8 de diciembre de 2014). *gob.mx*. Comunicado 370. Recuperado de: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-370-sep-presentea-portal-del-sistema-de-informacion-y-gestion-educativa>
- SEP (28 de diciembre de 2014). *Acuerdo Np. 28/12/14 por el que se modifican los Lineamientos de Operación del Programa escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo*. Recuperado de: [http://normatecainterna.sep.gob.mx/es\\_mx/normateca/Lineamientos\\_educativos](http://normatecainterna.sep.gob.mx/es_mx/normateca/Lineamientos_educativos)
- SEP (2015). Programa de incentivos para el personal docente que sustituye al programa Carrera Magisterial. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5396954&fecha=17/06/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396954&fecha=17/06/2015)
- SEP (2015). Reforma educativa. Resumen ejecutivo. Recuperado de: <http://www.gob.mx/sep/reformas/resumen-ejecutivo-de-la-reforma-educativa>
- SEP (2015). Escuela al centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica. Recuperado de: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51934/Presentacion\\_MiEscuelaAlCentro.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51934/Presentacion_MiEscuelaAlCentro.pdf)
- SEP (15 de septiembre de 2015). Acuerdo No. 11/09/15 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa. *Diario Oficial de la Federación*.
- SEP (2016). Modelo educativo 2016. Recuperado de: [http://www.gob.mx/modelo\\_educativo2016/](http://www.gob.mx/modelo_educativo2016/)
- SEP (2016). ¿Por qué modificar la estructura de la jornada escolar? Recuperado de: <http://www.gob.mx/7prioridadessep/por-que-modificar-la-estructura-de-la-jornada-escolar>
- SEP (25 de enero de 2016). 6 líneas de acción para poner Las escuelas al centro. Recuperado de: <http://www.gob.mx/7rprioridadesdesep/6-lineas-de-accion-para-poner-laescuelaalcentro>
- SEP (08 de febrero de 2016). Clausura su primera reunión de trabajo el Consejo Directivo Nacional. Comunicado de Prensa 52, México: SEP. Recuperado de: <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-52-clausura-su-primera-sesion-de-trabajo-el-consejo-directivo-nacional>

- SIPSE (13 de septiembre de 2013). Desalojan a maestros de la CNTE del Zócalo. Recuperado de: <http://sipse.com/mexico/en-vivo-desalojan-a-maestros-de-la-cnte-del-zocalo-51298html>
- Smyth, J. (1992). Perspectivas internacionales sobre la colegialidad docente: un enfoque crítico basado en el concepto de “trabajo de los docentes”. En J. F. Angulo Rasco, J. Barquín Ruiz & A.I. Pérez Gómez (eds.), *Desarrollo profesional del docente: Política, investigación y práctica*. Madrid: Akal.
- Smyth, J. (2001). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: Akal.
- Street, S. (1985). La lucha por transformar el aparato burocrático de la SEP: fuerzas políticas y trayectos después de un quinquenio de desconcentración. *Revista Mexicana de Sociología*, 47 (4), 183-212.
- Street, S. (1992). El SNTE y la política educativa: 1970-1990. *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (2), 45-72.
- Subsecretaría de Educación Básica (2013). *Un nuevo enfoque de trabajo para la educación básica*. México: SEP.
- T. (22 de junio de 2015). (L. Rivera, Entrevistador).
- Tenti Fanfani, E. (2006). *El oficio docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Tenti Fanfani, E. y Steinberg, C. (2011). *Los docentes mexicanos: datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. México: Siglo XXI Editores.
- Torres Hernández, A. (28 de octubre de 2015). Intensificación del trabajo docente. *Milenio*.
- S/A (07 de marzo de 2016). SEP oferta 500 cursos para formación docente de educación básica: Treviño Cantú con Ruiz Healy. Recuperado de: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=576233&idFC=2016>
- Vargas, M. (27 de septiembre de 2013). *Claudio X. Urgencia perseverante*. Recuperado el 15 de 07 de 2016, de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=DG-DL336JsZs>
- Vidales Delgado, I. (20 de diciembre de 2013). La pedagogía empresarial. *Educación Futura*.
- Vidales Ripoli, E. (18 de agosto de 2015). *Mi punto de vista*. Reciben maestros contraseñas incorrectas... así de ineficiente es el INEE. Recuperado de: <http://www.mipuntodevista.com.mx/reciben-maestros-contrasenas-incorrectas-asi-de-ineficiente-el-inee/>
- Violeta, R. (22 de junio de 2015). *Maestros de Durango*. Di no a la reforma educativa en Durango. Recuperado de: <http://www.facebook.com/groups/msareba.magisterioenpiedelucha/permalink/835263986552109/>
- Zócalo (22 de febrero de 2015). Maestros no idóneos huyen de interinatos. *Zócalo Saltillo*.



## ANEXO: CRONOLOGÍA DE LA REFORMA EDUCATIVA

Fecha	Acción	Organismos
10 diciembre 2012	Iniciativa del ejecutivo para reformar los Artículos 23 y 73 de la Constitución Política	SEP
26 febrero 2013	Se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adicionales a los Artículos 3 y 73 de la Constitución	Ejecutivo Federal
14 agosto 2013	Los ministros de la Segunda Sala de la SCJN consideraron que no existe un tema de constitucionalidad que justifique conceder la protección a los maestros demandantes. Recordaron que el Artículo 61 de la Ley de Amparo no permite promover este recurso contra reformas constitucionales. Existe jurisprudencia de la Corte que establece que los preceptos de la Constitución Política no pueden ser combatidos mediante amparo, ya que las normas que componen la Carta Magna "constituyen la fuente de todo ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional".	SCJN
15 agosto 2013	La presidenta de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Sylvia Schmelkes, reconoció que no existen los evaluadores que plantean las leyes secundarias de la reforma educativa.	INEE
20 agosto 2013	Iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Educación "para corregir a federalización del pago de los maestros y las insuficientes transferencias de recursos federales han debilitado las finanzas estatales y acentuado las inequidad entre las entidades del país.	EPN
11 septiembre 2013	Se publican en el Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias de la reforma educativa: Ley General del Servicio Profesional Docente, Ley de INEE y diversas modificaciones a la Ley General de Educación.	EPN
14 septiembre 2013	Respalda ejército al reforma educativa.	Sedena
24 septiembre 2013	Mexicanos Primero presenta su folletín (Ma)Gasto. Estado de la educación en México 2013.	Mexicanos Primero
26 septiembre 13 diciembre 2013	Se realiza el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial.	SEP-INEGI
30 septiembre 2013	Distribución de la la Guía Básica" de autonomía y gestión escolar para el ciclo 2013-2014.	SEP, secretarías estatales de educación

17 octubre 2013	El pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general, con 423 votos a favor; 48 en contra y 9 abstenciones, la Ley de Coordinación Fiscal y la de Contabilidad Gubernamental contempladas en la propuesta de reforma hacendaria del presidente Enrique Peña Nieto.	Diputados
14 de noviembre de 2013	DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.	Presidencia-SEP
23 febrero 2015	Publicación de Perfiles, parámetros e indicadores para la Educación Básica, ciclo escolar 2015-2016. Fecha de publicación 23 de febrero de 2015.	SEP
25 febrero 2014	Se publica en el DOF el Acuerdo por el que se da a conocer el Procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes	SEP-Hacienda
25 febrero 2014	96 organizaciones crearon "El ojo ciudadano", la cual difunde una lista con las prioridades de implementación de la Reforma Educativa, fechas límite y responsables de su ejecución.	Ojo Ciudadano
7 marzo 2014	La Secretaría de Educación Pública (SEP) debería gestionar una "prórroga razonable" hasta fines del mes de marzo para que los estados cumplan con la armonización de la reforma educativa, aseguró Sylvia Schmelkes, presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).	INEE
23 marzo 2014	Decreto de conformación de los Consejos Escolares de Participación Social.	SEP
9 abril 2014	<p>Desplegado de prensa: Da cuenta de los estados que adecuaron sus leyes educativas, aquellos que la contradicen o aquellos que están en falla total. De esta forma, la organización da cuenta que si bien en 30 estados se aprobó la armonización de la reforma educativa con las leyes locales, queda pendiente Oaxaca.</p> <p>Por su parte, los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas reformaron sus leyes de educación local para hacerlas compatibles con la legislación general en materia educativa. Mientras que, señala El Ojo Ciudadano, las legislaciones en Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Zacatecas incumplieron con omisiones graves o francas contradicciones a la ley general.</p> <p>La organización señala que "los congresos faltantes deben cumplir con su responsabilidad a la brevedad. La autoridad federal debe usar todas las herramientas a su alcance para que ello ocurra como interponer una controversia constitucional en el caso de los estados incumplidos."</p> <p>Con base en un desplegado publicado hoy, 9 de abril, por la organización los estados tuvieron el siguiente desempeño:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 estados cumplieron con excelencia: Jalisco, Puebla y Tamaulipas.</li> <li>• 4 estados cumplieron: Colima, Chihuahua, Michoacán y Tabasco.</li> <li>• 8 estados cumplieron a medias (tienen omisiones clave): Baja California, Coahuila, México, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí.</li> <li>• 6 estados incumplieron (con omisiones graves o contradicciones a la ley general): Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.</li> <li>• 1 estado no adecuó su ley: Oaxaca.</li> <li>• 10 estados se encuentran en opacidad (ley aprobada pero no disponible): Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala.</li> </ul>	Ojo Ciudadano

10 abril 2014	Primera convocatoria de plazas para maestros, con base en la reforma educativa. Se ofrecen 15 mil 810 empleos en la educación básica a los egresados de las normales del país, salvo en tres estados, entre ellos el estado de Oaxaca en donde no se lanzó ningún concurso.	SEP
16 abril 2014	La Presidencia de la República interpuso cuatro controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para armonizar la Reforma Educativa con leyes estatales. Se promovieron controversias constitucionales contra los poderes ejecutivos y legislativos de Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Sonora.	EPN
9 mayo 2014	El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un acuerdo general que ordenó mantener en "stand by" la resolución de los juicios de amparo presentados en contra de la reforma educativa que se encuentran en los juzgados y tribunales federales del país. De acuerdo con la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal se promovieron seis mil 661 demandas de amparo en contra de la reforma educativa en juzgados, de los cuales 112 amparos ya pasaron a la segunda instancia o a tribunales para su revisión.	SCJN
14 mayo 2014	El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) publicó los lineamientos para seleccionar a los tutores que acompañarán a los maestros de nuevo ingreso de enseñanza básica y media.	INEE
21 mayo 2014	Controversia contra las leyes educativas de BCS y Morelos	EPN
28 julio 2014	La Secretaría de Educación Pública (SEP) pospuso, por segunda ocasión, la entrega de resultados del Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica y anunció que se divulgarán el próximo domingo 3 de agosto para "respetar los derechos de los aspirantes a incorporarse al servicio público educativo del país".	SEP
18 agosto 2014	La reforma energética "secuestró" parte de la implementación de la reforma educativa, por lo que "es momento de meter segunda en la aplicación de las reformas estructurales", planteó la organización Mexicanos Primero.	Mexicanos Primero
19 agosto 2014	Programa de la Reforma Educativa, a fin de mejorar las condiciones de más de 20 mil escuelas en todo el territorio nacional. Su propósito es doble, por un lado, atender los requerimientos detectados en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial que llevó a cabo el INEGI y dar recursos para que las propias escuelas puedan responder de manera más ágil a las necesidades que surgen en el día a día en cada plantel.	EPN
28 agosto 2014	Las carreras de educación requieren de una evaluación profunda a fin de estar acorde a lo que demandan las exigencias actuales,	Director de la UAMCEH
8 octubre 2014	El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), sustituye al Fondo de Participaciones de Educación Básica (FAEB), cuando se hizo la reforma educativa desapareció éste que era un recurso que recibe el estado para el pago de los maestros federales, que será manejado por la Secretaría de Educación Federal y de Hacienda y Crédito Público.	SEP-SHCP
23 diciembre 2014	Mexicanos Primero declara que la CNTE es una amenaza para la reforma educativa.	Mexicanos Primero
14 enero 2015	SEP inicia pago a maestros bajo el nuevo esquema FONE.	SEP-SHCP
18 febrero 2015	El calendario muestra 18 evaluaciones que se realizarán de febrero de 2015 hasta mayo de 2016, entre las que se encuentran los pilotajes de Planea y del desempeño docente, PISA 2015, la Olimpiada del Conocimiento, y las primeras aplicaciones de Desempeño en Educación básica y Media superior:	SEP-INEE

23 febrero 2015	Publicación de los perfiles, parámetros e indicadores para la Educación Básica, ciclo escolar 2015-2016.	SEP
13 marzo 2015	Por unanimidad la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió este miércoles en definitiva un amparo (A. R. 323/2014) interpuesto por Aprender Primero, A. C., brazo jurídico de Mexicanos Primero, que busca frenar el desvío millonario de recursos a favor del SNTE, la CNTE, aviadores, comisionados sindicales, trabajadores administrativos y otros usos indebidos del gasto educativo.	SCJN- Mexicanos Primero
9 abril 2015	El INEE presentó a la Cámara de Diputados su informe sobre la evaluación del Sistema Educativo Nacional 2014.	INEE
19 abril 2015	Las y los egresados de universidades serán quienes sustituyan a docentes con formación normalista ante el déficit que se prevé en un lapso no mayor a 10 años, declaró Sylvia Schmelkes, presidenta consejera del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).	INEE
29 mayo 2015	Suspenden indefinidamente la evaluación a maestros de educación básica y media superior.	SEP
3 junio 2015	Mexicanos Primero interpuso un amparo en contra de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para que reponga la evaluación docente suspendida de manera provisional la semana pasada, informó este jueves Claudio X. González, presidente de la organización.	Mexicanos Primero
21 junio 2015	La Secretaría de Educación Pública (SEP) determinó suspender en Michoacán y Oaxaca el concurso de oposición para cargos de promoción en educación básica, "al no existir todas las condiciones" para garantizar su realización.	SEP
22 junio 2015	Por unanimidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) avaló la constitucionalidad de las normas y los artículos de la reforma educativa que hacen obligatoria la evaluación al magisterio, ya que los derechos laborales no están por encima del derecho a tener una educación de calidad.	SCJN
25 junio 2015	La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) avaló, por unanimidad, que las normas impugnadas por los maestros no son retroactivas en su perjuicio y no violan sus derechos a la dignidad humana, nivel de vida adecuado así como tampoco afectan el principio de progresividad.	SCJN
26 junio 2015	Durante la ceremonia con motivo del 55 Aniversario de la creación de la Escuela Militar de Ingenieros, el titular de la Defensa Nacional calificó la reforma educativa como la más importante de todas.	Sedena
29 junio 2015	La SCJN negó los primeros amparos en contra de los Artículos 52 y 53 de la LGDPD, y determinó que la reforma no viola el artículo referente a la libertad de trabajo; si un maestro es despedido por reprobación la evaluación, el sindicato no puede intervenir, determinaron los ministros.	SCJN
1 julio 2015	La SCJN avaló el Artículo 76 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, el cual faculta a la autoridad a separar de su cargo al maestro que falte a sus labores sin causa justificada por más de tres días consecutivos o discontinuos en un lapso de 30 días naturales.	SCJN
17 julio 2015	Declaración: La Reforma Educativa no es solo evaluación a docente.	Subsecretario de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas SEP
21 julio 2015	Se transforma el Instituto Estatal de Educación Pública (IEEPO), por haberse "convertido en un lastre para lograr la implementación de la reforma educativa en aquella entidad".	Gabino Cué

2 septiembre 2015	Se anuncia la próxima emisión de bonos de infraestructura educativa en la Bolsa Mexicana de Valores para "respaldar y ampliar los alcances de los programas de la reforma educativa".	EPN
8 septiembre 2015	Nuevo sistema de coordinación entre la federación y estados; división del país en cinco regiones educativas.	SEP
14 de septiembre	Comunicado en el que se informa que se amplía el plazo para subir evidencias e informes de cumplimiento de responsabilidades profesionales, del 18 de septiembre al 31 de octubre, por 'dificultades de diversa naturaleza'.	INEE
4 de octubre 2015	Reconoce INEE fallas técnicas en la evaluación del desempeño.	INEE
19 octubre 2015	El presidente Enrique Peña Nieto dio a conocer que los maestros con resultados destacados en la evaluación docente serán acreedores a un incremento salarial de hasta 41%, como parte de las acciones para mejorar la calidad educativa impuesta en la reforma educativa.	EPN-SEP
20 noviembre 2015	El Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) hizo públicos los documentos que regirán la operación del Programa Escuelas al CIEN.	INIFED
4 diciembre 2015	La emisión de los bonos educativos o Certificados de Infraestructura Escolar Nacional (CIEN) captó 8,581 millones de pesos, por los inversionistas de BBVA Bancomer y Merrill Lynch. Los bonos tienen una vigencia de 23 años y el interés que ofrecerá con un cupón de pago fijo es de 8.0% en la cual el jueves se recibieron posturas por un monto total de 14,822 millones de pesos.	SHCP-SEP
23 de diciembre 2015	Publicación de LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-09-2015.	INEE
18 enero 2016	Publica SEP lista de 33 mil planteles favorecidos con Escuelas al CIEN.	SEP
24 enero 2016	Nuevo plan Escuela al Centro, que integra seis acciones que incluyen una nueva organización de la escuela, que contempla la creación del cargo de subdirector administrativo, ampliación de la plantilla docente, así como el incremento en el número de escuelas que recibirán recursos para atender necesidades básicas, de 50 mil a 75 mil planteles.	SEP
5 febrero-2016	Se emiten las reglas para la integración de las listas de prelación para el incremento de horas adicionales en Educación Básica y Media Superior.	SEP
15 febrero 2016	Publicación resultados de Evaluación de Desempeño.	INEE
15 febrero 2016	Convenio formación y actualización de docentes en servicio.	SEP-ITESM
29 febrero-16 marzo 2016	Evaluación para el Reconocimiento de Docentes y Técnico Docentes que se desempeñarán como tutores en los programas de regularización del personal docente y técnico docente con nivel insuficiente en su primera evaluación del desempeño en Educación Básica y Media Superior.	INEE
1 marzo 2016	A partir de este martes comenzaron a ser separados de su servicio 3 mil 360 maestros que a pesar de haber tenido dos oportunidades no se presentaron, no tendrán una tercera oportunidad y no recibirán ningún tipo de liquidación.	SEP
1 marzo-31 mayo 2016.	Determinar a los docentes y técnico docentes susceptibles al incremento de horas adicionales en Educación Básica y Media Superior, conforme a los resultados del proceso de evaluación del desempeño.	SEP

1 marzo-15 mayo 2016	Determinar al personal susceptible a la Promoción en la función en Educación Básica y Media Superior, conforme a los resultados del proceso de evaluación del desempeño.	INEE
6 marzo-31 mayo 2016	Determinar al personal sujeto a los incentivos por promoción en la función en la Educación Básica y Media Superior, conforme a los recursos disponibles en los programas.	INEE
16 marzo 2016	signar los incentivos, con estricto apego a la prelación establecida, con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor en la evaluación del desempeño en Educación Básica y Media Superior.	INEE
17 marzo 2016	Iniciativa del Ejecutivo para reformas a los Artículos 13, 51, 53 y 69 de la Ley General de Educación, con las que se flexibiliza el calendario escolar.	EPN
7 abril 2016	Senado aprueba iniciativa de reformas a la LGE sobre flexibilidad del calendario.	Senado
11 abril 2016	Convocatoria nacional para participar en proceso de Cambios de Adscripción o permutas de Estado a Estado correspondiente al ciclo escolar 2016-2017, dirigida a personal con funciones de docente, técnico-docentes, dirección, Apoyo y Asistencia a la Educación, en Educación Básica y Media Superior.	SEP
21 abril 2016	Cámara de Diputados aprueba reformas a la LGE sobre flexibilidad del calendario escolar.	Diputados
25 abril 2016	Convocatoria Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica, 2016-2017, a: Egresados de Escuelas Normales y demás instituciones formadoras de docentes de Educación Básica del país, públicas o particulares con reconocimiento de validez oficial. Egresados de las Instituciones de Educación Superior del país, públicas y particulares.	SEP-CNSPD
2 mayo-16 agosto 2016	Evaluación para el Reconocimiento de Docentes y Técnico Docentes que se desempeñarán como tutores con el personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en Educación Básica y Media Superior.	INEE
4 mayo 2016	LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente, técnico docente y de quienes ejerzan funciones de dirección y supervisión en educación básica y media superior en el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-09-2016.	INEE
7 mayo 2016	Concurso de Oposición a cargos con función de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnico pedagógica en Educación Básica, ciclo 2016-2017.	INEE, SEP, estados
9 mayo 2016	Publicación del DECRETO por el que se reforman los Artículos 13, 51, 53 y 69 de la Ley General de Educación.	Legisladores y Presidencia
10 mayo 2016	Publicación de criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los concursos de oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) para el ciclo escolar 2016-2017. CRITERIOS Técnicos y de procedimiento para...de los concursos para la promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) para el ciclo escolar 2016-2017.	INEE
12 mayo 2016	Publicación de lineamientos para llevar a cabo la evaluación del desempeño en su segunda oportunidad del personal docente y técnico docente en educación básica y media superior.	INEE

21-22 mayo 2016	Evaluación para el Ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Media Superior.	INEE
26 mayo-16 agosto 2016.	Evaluación para el Reconocimiento de Docentes y Técnico Docentes que se desempeñarán como Asesores Técnico Pedagógicos en Educación Básica y Media Superior.	INEE
26 mayo-16 agosto 2016.	Evaluación para el Reconocimiento de Directores que realizará Asesoría Técnica en Educación Básica y Media Superior.	INEE
27 mayo 2016	Se publican en el DOF los calendarios escolares para el ciclo 2016.2017, uno de 200 días otro de 185.	SEP
31 mayo 2016	Registrar al personal que participará en la promoción en la función en Educación Básica y Media Superior.	INEE
2 junio 2016	ACUERDO número 05/06/16 por el que se expiden los Lineamientos específicos para que las autoridades educativas locales y escolares implementen el calendario escolar de 185 días que determine la Secretaría de Educación Pública.	SEP
5 junio 2016	El Ejército y la Marina colaboran en el diagnóstico y rehabilitación de planteles, pero sobre todo garantizan que el programa Escuelas al CIEN no se detenga por inseguridad o rechazo magisterial.	INIFED
19 junio	8 muertos, decenas y heridos en Nochixtlán, Oaxaca, cuando las fuerzas federales atacaron a la población que había puesto barricadas para impedir el paso de soldados que iban a Oaxaca.	PF, Sedena
5 julio 2016	Se firma acuerdo que desaparece programa de estímulos Carrera Magisterial. Aumentos salariales se aplicarán exclusivamente al salario base. Durante 23 años, el incremento salarial se reflejaba también en carrera magisterial. Con la reforma educativa desapareció el CM y, al mismo tiempo, se creó otro programa de estímulos. Esto pese a que el Artículo 10 transitorio de la LGSPD, señala que todos los beneficios adquiridos por los maestros con CM no se verían afectados.	SEP-SNTE
6 julio 2016	SEP acepta instalar mesa de diálogo para revisar implementación de la Reforma Educativa.	SEP y SNTE
10 agosto 2016	La Suprema Corte de México resolvió hoy que la separación del servicio docente por no acreditar las evaluaciones no constituye una sanción administrativa. Para la Primera Sala, el incumplimiento de las condiciones de permanencia en el empleo, como la acreditación de evaluaciones, da lugar a una consecuencia jurídica consistente en la terminación del nombramiento y la separación del servicio docente. "Sin embargo, en sentido estricto, dicha consecuencia, pese a su naturaleza adversa, no constituye una sanción, pues no deriva del reproche de una infracción administrativa que dé lugar a una responsabilidad o que genere otro tipo de consecuencias más allá de la separación en el cargo", indicó la SCJN en un comunicado. Explicó que la separación del cargo "deriva del incumplimiento de las condiciones de permanencia en el servicio y no presume que el personal docente haya actuado en contravención a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia previstos en la Constitución".	SCJN



## **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

Aurelio Nuño Mayer *Secretario de Educación Pública*  
Salvador Jara Guerrero *Subsecretario de Educación Superior*

## **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

Tenoch Esaú Cedillo Ávalos *Rector*  
Mónica Angélica Calvo López *Secretaria Académica*  
Romel Cervantes Angeles *Secretario Administrativo*  
Alejandra Javier Jacuinde *Directora de Planeación*  
Martha Isela García Peregrina *Directora de Servicios Jurídicos*  
Fernando Velázquez Merlo *Director de Biblioteca y Apoyo Académico*  
Xóchitl Leticia Moreno Fernández *Directora de Unidades UPN*  
Alejandro Gallardo Cano *Director de Difusión y Extensión Universitaria*

## **COORDINADORES DE ÁREA ACADÉMICA**

Lucila Parga Romero *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*  
Jorge Tirzo Gómez *Diversidad e Interculturalidad*  
Pedro Bollás García *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*  
Carlos Ramírez Sámano *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*  
Iván Rodolfo Escalante Herrera *Teoría Pedagógica y Formación Docente*

## **COMITÉ EDITORIAL UPN**

Tenoch Esaú Cedillo Ávalos *Presidente*  
Mónica Angélica Calvo López *Secretaria Ejecutiva*  
Alejandro Gallardo Cano *Coordinador Técnico*

## **Vocales académicos**

Carlos Lagunas Villagómez  
María Guadalupe Díaz Tepepa  
Ana Lidia Magdalena Domínguez Ruiz  
Verónica Hoyos Aguilar  
María del Rosario Soto Lescale  
Martín Antonio Medina Arteaga

---

Subdirectora de Fomento Editorial *Griselda Mayela Crisóstomo Alcántara*  
Formación *María Eugenia Hernández Arriola*  
Diseño de portada *Jesica Coronado Zarco*

---

Esta primera edición de *Anatomía política de la reforma educativa* estuvo a cargo de la Subdirección de Fomento Editorial, de la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria, de la Universidad Pedagógica Nacional y se publicó el 15 de mayo de 2017.