

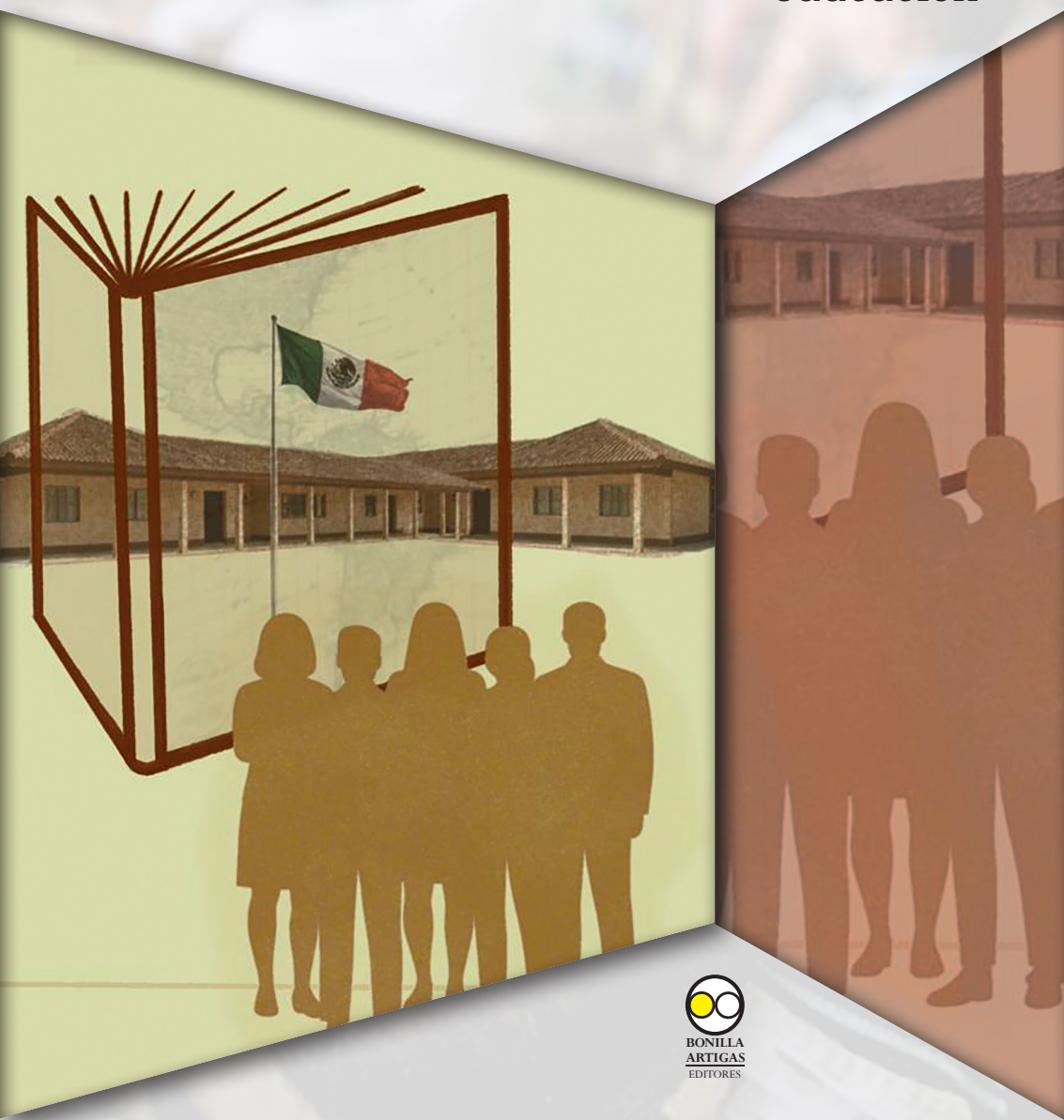
Reformas educativas

1990-2022

Comparaciones y contrastes de la historia reciente

María de Ibarrola Nicolín
Inés Dussel (coordinadoras)

15
Pública
educación



Reformas educativas 1990-2022

Reformas educativas 1990-2022

Comparaciones y contrastes de la historia reciente

María de Ibarrola Nicolín
Inés Dussel
(coordinadoras)



Reformas educativas 1990-2022 : comparaciones y contrastes de la historia reciente / María de Ibarrola Nicolín, Inés Dussel, coordinadoras. -- Ciudad de México : Bonilla Artigas Editores, 2026

488 p. ; 15 x 23 cm. -- (Pública educación ; 15)

ISBN 9789689728764 (impreso)

ISBN 9789689728757 (ePub)

ISBN 9789689800194 (pdf)

1. Cambio educativo - México.
2. Cambios curriculares - México.
3. Maestros - capacitación de - México.
4. Violencia escolar.
- I. Ibarrola Nicolín, María de, coord.
- II. Dussel, Inés, coord.

LC: LA428 R

DEWEY: 379.72 R

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos patrimoniales.

Esta publicación fue dictaminada por pares académicos bajo la modalidad doble ciego.

Los juicios y afirmaciones expresados en cada uno de los textos son responsabilidad exclusiva de las y los autores. Bonilla Artigas Editores respetó la discusión lingüística de los conceptos y el aparato crítico de cada uno de los investigadores.

Reformas educativas 1990-2022.

Comparaciones y contrastes de la historia reciente

Primera edición: septiembre 2026

D.R. © 2026, a cada autor por su texto

D.R. © 2026, Bonilla Distribución y Edición, S.A. de C.V.,
Hermenegildo Galeana #116, Barrio del Niño Jesús,
Tlalpan, 14080, Ciudad de México, México
editorial@bonillaartigaseditores.com.mx | www.bonillaartigaseditores.com

ISBN: 978-968-9728-76-4 (impreso)

ISBN: 978-968-9728-75-7 (ePub)

ISBN: 978-968-9800-19-4 (pdf)

Coordinación editorial: Bonilla Artigas Editores

Cuidado de la edición: Felipe Campos G.

Diseño editorial y de portada: D.C.G. Jocelyn G. Medina

Composición de imagen en portada: Ana Ibarra

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

Introducción.....	11
-------------------	----

SECCIÓN 1

EL CONTEXTO INTERNACIONAL, NACIONAL Y LOCAL DE LAS REFORMAS, ACTORES Y PROCESOS

Reformas, políticas y programas educativos: clarificar su objeto de estudio	
<i>Pedro Flores-Crespo</i>	21

La construcción de una educación básica de 12 grados para todos, 1990-2012	
<i>María de Ibarrola Nicolín</i>	29

Senda de la nueva escuela mexicana	
<i>Carlos Ornelas</i>	45

Los procesos y los actores: tratando de entender la hechura de política educativa	
<i>Alma Maldonado-Maldonado</i>	59

SECCIÓN 2

REFORMAS CURRICULARES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

La reforma curricular de 1993. Antecedentes y elementos básicos	
<i>Rodolfo Ramírez Raymundo</i>	71

La reforma curricular 2012-2018	
<i>Elisa Bonilla Rius</i>	79

El plan de estudios para la educación básica 2022. Una utopía, un reto de transformar la educación mexicana	
<i>Ángel Díaz-Barriga</i>	93

Historizar el análisis de las reformas educativas	
<i>Elsie Rockwell</i>	109

SECCIÓN 3

APROPIACIÓN, RESISTENCIA Y TRANSFORMACIONES DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

La educación intercultural bilingüe en las reformas educativas en México (1993-2022)	
<i>Betzabé Márquez Escamilla</i>	123
Apropiación, resistencias y transformaciones de las reformas educativas mexicanas (1990-2022) desde la visión de los docentes	
<i>Elida Lucila Campos Alba</i>	139
Apropiaciones, resistencias y transformaciones	
<i>Susana Ayala Reyes</i>	149

SECCIÓN 4

FORMACIÓN DE PROFESORES Y CONDICIÓN DOCENTE

El sindicalismo docente, el magisterio y la política educativa	
<i>Aurora Loyo Brambila</i>	157
Formación y condiciones docentes.	
El impacto de las reformas	
<i>Etelvina Sandoval Flores</i>	165
Comparaciones y contrastes de la historia reciente.	
La formación de los docentes	
<i>Graciela Cordero Arroyo</i>	175
Formación de profesores y condición docente	
<i>Inés Dussel</i>	185

SECCIÓN 5

LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: DIVERSIDAD INSTITUCIONAL, EQUIDAD Y CALIDAD

Políticas de diversificación institucional de la educación media superior	
<i>María de Ibarrola Nicolín</i>	195
Equidad en la educación media superior en México.	
Una aproximación a las políticas educativas en el periodo 1990-2020	
<i>Guillermo Tapia García</i>	213

Claves para avanzar hacia una buena educación media superior
Sylvia Ortega Salazar 239

**Educación Media Superior:
diversidad institucional, equidad y calidad**
Lorenza Villa Lever 251

SECCIÓN 6

LA EDUCACIÓN SUPERIOR, EQUIDAD, CALIDAD Y GOBERNANZA

**La calidad en la Educación Superior. Breve recorrido
por las políticas educativas de 1990 a 2022**
Rosalba Ramírez García 259

**Equidad e inclusión en Educación Superior:
propósitos y resultados**
Sylvie Didou Aupetit 279

**La gobernanza y las reformas de la
Educación Superior en México de 1990 a 2022**
Germán Álvarez Mendiola 291

La Educación Superior, equidad, calidad y gobernanza
Edgar Miguel Góngora Jaramillo 307

SECCIÓN 7

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

**La contribución de la actividad científica y tecnológica
a las prioridades nacionales**
Alejandro Canales Sánchez 313

**¿Para qué y cómo hemos evaluado?
Algunos efectos en los académicos, las instituciones
de Educación Superior y la producción científica**
Rocío Grediaga Kuri 325

**Regulación del financiamiento federal para la investigación.
Un acercamiento desde la Ley General en materia
de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación**
Norma Georgina Gutiérrez Serrano 339

**Heterogeneidad estructural,
capacidades tecnológicas y políticas de CTI**
Gabriela Dutrénit Bielous 351

Breves reflexiones sobre problemas de larga duración
Laura Cházaro García y Velia Mónica López Rivas 367

SECCIÓN 8

INCLUSIONES Y EXCLUSIONES EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Reflexiones sobre derechos lingüísticos y racismo escolar en escuelas públicas de la Ciudad de México <i>Daniel Hernández Rosete Martínez</i>	375
La educación indígena en las reformas educativas recientes <i>Sylvia Schmelkes</i>	383
Migración infantil y educación <i>Valentina Glockner Fagetti</i>	393
Inclusiones y exclusiones en las reformas educativas <i>Gunther Dietz</i>	401

SECCIÓN 9

ROMPER EL SILENCIO: ACOSO SEXUAL, VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN EL SISTEMA ESCOLAR

Abusos sexuales en escuelas mexicanas: informe secreto <i>Mariana Gil Bartomeu</i>	411
El desdibujamiento de la acción estatal en la prevención, atención y eliminación de la violencia en las escuelas mexicanas: análisis de la tendencia reciente <i>Úrsula Zurita Rivera</i>	421
El reto de las desigualdades de género para las instituciones de Educación Superior <i>Ana Buquet Corleto</i>	435
Romper el silencio en los espacios escolarizados <i>Alejandra Salguero Velázquez</i>	445

SECCIÓN 10

LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Producción de conocimiento académico y su incidencia en políticas públicas <i>José Joaquín Brunner</i>	455
El ciclo de reformas educativas en el Perú, 2001-2021 <i>Ricardo Cuenca</i>	463
Autores	475

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas México ha vivido tres grandes reformas curriculares en educación básica y numerosos cambios en la política de educación media superior y superior, en ciencia y tecnología y ha incursionado en políticas de interés para temas relevantes de la educación nacional no siempre atendidos.

Cada reforma y cada nueva política es discutida profusamente en los medios y redes sociales por una multiplicidad de personas involucradas de una u otra forma tanto en el quehacer educativo cotidiano como en su investigación. Al calor de la discusión, las visiones inevitablemente se enmarañan en la dimensión de las políticas partidistas, lo cual empaña el análisis. Además, suelen debatirse intensamente las reformas al inicio, pero se evalúan muy poco y se habla aún menos de los estudios que revisan su implementación y posibles consecuencias.

De ahí que, en el Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav, desde la mirada autoconsciente que posibilita la investigación académica, nos hayamos dado a la tarea de analizar las reformas de las últimas tres décadas en perspectiva histórica y comparada. Para ello, acordamos invitar a colegas investigadores en educación de muchas instituciones hermanas a reflexionar sobre la política educativa que se estaba gestando en el país. Partimos de algunos grandes acontecimientos del periodo previsto, de alguna manera concatenados con la problemática actual:

- a) El crecimiento de la escolaridad obligatoria hasta alcanzar ahora 15 grados, que se fue decretando consecutivamente desde la década de los noventa del siglo pasado: la obligatoriedad de la secundaria en 1993, la del preescolar de tres grados en 2002 y la más reciente, de la educación media superior en 2012. Los esfuerzos realizados para integrar la educación básica con la reforma integral de la misma de preescolar

a secundaria entre 2004 y 2011 y el esfuerzo curricular que se llevó a cabo entre 2013 y 2018 para elaborar un plan de estudios congruente y consistente desde preescolar hasta la media superior. La profunda crisis causada a la educación nacional con motivo del confinamiento de la población por la pandemia del COVID-19, y el cierre de las escuelas durante periodos con duración diversa según niveles escolares y entidades de la república, a partir de marzo del 2020. Maestros y alumnos desarrollaron todo tipo de innovaciones y propuestas en contenidos, en usos del tiempo, en materiales educativos, en estrategias docentes, para atender a la educación sin contar con el espacio físico fundamental de las escuelas, a pesar de lo cual, importantes grupos de población quedaron sin acceso a la educación y a la fecha no se ha regularizado la asistencia de alrededor de millón y medio de niños y jóvenes. Todos estos desafíos, y las innovaciones para enfrentarlos, nos obligan a repensar seriamente cómo será el futuro de la educación escolar.

- b) La derogación de la Reforma Educativa del 2012-2018 en el primer momento del arribo del gobierno de la Cuarta Transformación en diciembre del 2018, y la propuesta de una "Nueva Escuela Mexicana", que empieza a adquirir forma y presencia a finales del año 2021 y la presencia de una nueva reforma curricular desde 2022, que reorganiza los conocimientos escolares bajo otros ejes rectores.

La invitación tuvo como finalidad congrega a investigadores de distintos intereses y carreras académicas y de diferentes instituciones con el objetivo de llevar a cabo un análisis crítico, comparativo, debidamente argumentado y documentado de la manera como se han considerado los principales problemas de la educación y la manera como han sido resueltos o se ha intentado resolverlos.

La cobertura de la escolaridad ha seguido creciendo para distintos grupos de edad y zonas del país, pero los diagnósticos de la educación no parecen cambiar en cuanto a los problemas de equidad, de calidad, de insuficiencia de recursos, a la vez que han ignorado –o ciertamente descuidado– problemas clave de nuestra época. El énfasis se puso en las políticas, en los programas de solución más que en la situación actual de la educación nacional.

Vemos las políticas desde dos ángulos necesariamente complementarios: la hechura de las políticas públicas por parte de las decisiones gubernamentales, su implementación y su puesta en marcha con base en distintos tipos de leyes, programas, presupuestos asignados, instituciones

creadas, o bien la apropiación de la política por parte de quienes son los actores principales y sujetos o beneficiarios de esas políticas.

Adicionalmente al nutrido grupo de diez investigadores del DIE que colaboraron en la organización de las mesas y la presentación de ponencias y comentarios, participaron veinticinco investigadores de dieciocho instituciones diferentes, contando las diferentes entidades de la UNAM y de la UAM. La propuesta fue analizar diez temas fundamentales, desde el contexto en el que se dan las políticas que nos ocupan en el periodo, hasta los que han sido los grandes olvidos de la educación y de la política educativa.

En cada tema participaron tres ponentes, a quienes se les solicitó se centraran de preferencia en uno de los tres periodos diferentes que se identificaron a partir de 1990 y cuya delimitación, no necesariamente acotada a fechas exactas, se basó en los cambios sexenales de gobierno y de los diferentes proyectos educativos en cada caso. Los planteamientos de cada autor se complementaron con la reflexión de un comentarista quien aportó una mirada crítica e integral a los planteamientos anteriores.

El simposio dio inicio con una sesión cuyo interés fue plantear de manera general los principios de un análisis de política educativa, los contextos, los actores y los procesos de las reformas que se han impulsado para la educación del país en las últimas tres décadas, entre los años 1990 y 2022.

Resalta la importancia concedida a la educación básica, para la cual se organizaron tres mesas, una sobre las tres grandes reformas curriculares propuestas: 1993; 2012-2018 y 2019–, esto es, las propuestas de las autoridades educativas sobre los contenidos de los planes, programas y libros de texto de los distintos grados y niveles de la nueva educación básica. Se propuso como segundo eje de estas políticas el reverso de la medalla, analizar y argumentar la manera como los sujetos, en particular los directivos y maestros en sus escuelas, se apropiaron de la reforma, se resisten y la transforman. Estas transformaciones, en las que el magisterio organizado ha participado de forma más o menos decisiva, han venido acompañadas de variaciones constantes en los materiales educativos y de cambios en la política laboral de las y los docentes por lo que una tercera mesa se dedicó a la formación de profesores y la condición docente.

La educación media superior representa para muchos jóvenes el último tramo de la escolarización, incluyendo el grave problema de quienes abandonan la escuela antes de concluir ese ciclo, que conforma la mayor tasa entre todos los niveles escolares. Hablar de los desafíos que enfrenta ese nivel educativo y de las agendas de políticas públicas para su atención, en particular a partir del decreto de su obligatoriedad, fue el objetivo de los

especialistas mediante un análisis sobre tres importantes temas: la diversificación institucional, la equidad y la calidad educativa.

Sobre la educación superior de las últimas décadas se abordan tres tópicos centrales: calidad, equidad y gobernanza. Al hacer un balance de los aciertos y equívocos de tales iniciativas se advierte que, más que establecer resultados generales, conviene tener presentes la diferenciación y la segmentación propias de la educación superior y definir conclusiones específicas por subsistema (universidades autónomas estatales y federales, politécnicas, interculturales, institutos tecnológicos, normales, entre otros); nivel educativo (técnico superior universitario, licenciatura, maestría, doctorado) y sector (público o privado).

Se destinó una mesa a las reformas y las políticas públicas en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) que han animado vivos debates en la comunidad científica en México. Los planteamientos de los autores y las comentaristas sobre los postulados político-ideológicos de las principales reformas, la distribución de financiamientos y de estímulos, visiones que encarnan las tensiones entre lo público y lo privado en esa materia son un testimonio de estas discusiones entre los miembros de la comunidad científica en México.

El simposio incorporó dos temas fundamentales escasamente tratados en los rubros de la política y la investigación educativas: uno se dedicó a políticas que suponen la emergencia y la cancelación de programas compensatorios dirigidos a distintos sectores de la población, incluidos y excluidos en las diferentes reformas educativas, con interés en los derechos lingüísticos, el racismo, la educación indígena y la migración; otro incorporó a la reflexión y el diálogo los temas del acoso sexual y la violencia e inseguridad en el sistema escolar, bajo la invitación a romper el silencio al respecto.

La última mesa incluyó la participación de cuatro colegas latinoamericanos, dos de los cuales aportan sus textos a esta publicación. Al organizar el simposio se consideró que para el público mexicano es de sumo interés conocer experiencias de otros países, porque el nuestro ha transitado por un conjunto de reformas importantes a lo largo de las tres décadas pasadas, de tal manera que las reflexiones de nuestros colegas, su breve referencia de las políticas de reforma educativa en sus países, con consideraciones sobre sus límites en cuanto a su calidad, sobre las restricciones que el sistema educativo y el sistema político imponen, sobre los recursos, los actores y sus interacciones dan un contexto útil para comprender lo que ocurre en México.

Para algunos de nosotros, investigadores de las realidades educativas desde abajo, con conocimiento del pasado, el potencial de las reformas

para incidir en la cotidianeidad de la enseñanza nos genera, de entrada, cierto escepticismo. Una reforma, en la concepción de Antonio Viñao, vendría a ser “una alteración fundamental de las políticas educativas nacionales” (Viñao, 2001, p. 26), algo que se propone transformar no un solo aspecto de la educación, sino muchos a la vez. Casi por definición, una reforma invoca una especie de “borrón y cuenta nueva” con lo anterior, que es criticado como la razón de todo lo que no funciona de la educación en el presente; tal es la principal estrategia de legitimación de toda reforma educativa. Sin embargo, semejante crítica torna a las reformas ahistóricas, situadas fuera de su contexto, de su tiempo y de su espacio, por lo que no logran irrumpir de la manera en que pretenden hacerlo. Las reformas educativas según Viñao, ignoran la existencia de las culturas escolares, es decir, de esos conjuntos de “tradiciones y regularidades institucionales sedimentadas a lo largo del tiempo, de reglas de juego y supuestos compartidos, no puestos en entredicho, que permiten a los profesores organizar la vida académica, llevar la clase y ... adaptarlas, transformándolas a las exigencias que se derivan de dichas culturas” (Viñao, 2001, pp. 30-31). Es por ello por lo que, según él, en términos generales, las reformas apenas logran “rozar la epidermis de la actividad educativa” y tienden a “fracasar” (Viñao, 2001, p. 30).

Sin embargo, sabemos que las culturas escolares y la organización del trabajo en las instituciones educativas cambian. Son dinámicas y permeables a ciertas transformaciones. Estudiantes, docentes y gestores se apropian selectivamente las políticas transformadoras y son afectados por eventos y procesos sociales, políticos y económicos imposibles de predecir o controlar. La irrupción de una sola tecnología puede implicar cambios radicales en la forma de enseñar y de aprender (como fue el lápiz de grafito a finales del siglo XIX, la calculadora un siglo después y la conectividad en nuestro tiempo) o bien puede tocar las aulas sin pena ni gloria. De ahí la importancia de analizar la compleja y multifacética relación entre reformas y culturas escolares, algo que este libro también trata. ¿A qué obedecen los cambios? ¿Qué de las reformas transforma qué escuelas y qué no?

Además, no solo hay que estudiar las reformas por sus efectos. La gestión de las reformas en sí es un objeto de estudio legítimo: ¿Por qué se plantean determinadas reformas en ciertos tipos de coyunturas políticas? ¿Qué circunstancias permiten la participación de tales o cuales actores en la formulación de las reformas? ¿Qué nos dicen las reacciones a favor o en contra de ciertas propuestas? ¿Qué cambia y qué no en las visiones del enseñar y del aprender, y de una reforma a otra?

Hace ya más de 20 años, Graciela Frigerio escribió un ensayo al que tituló provocadoramente “¿Las reformas educativas reforman las escuelas, o las escuelas reforman las reformas?”. Su respuesta es que hay que pensar las propuestas de las políticas, cómo han posicionado a las escuelas en sus distintas líneas, y las acciones de las escuelas, desde sus propias lógicas. Retomó la idea de Tyack y Cuban de la gramática escolar para cuestionar la idea de que las escuelas tergiversan las reformas; más que como un problema, podría ser una virtud. Según estos autores, “los objetivos [de las políticas reformistas] podrían ser considerados como hipótesis ... más que como metas fijas” (cit. en Frigerio, 2000, p. 12).

La pregunta de Frigerio puede ser un buen marco para pensar en las preocupaciones e inquietudes que recorren este libro. En la organización de este seminario, pensamos que era importante hablar de distintos actores y escalas de la política, alejándonos de la idea de una buena o mala implementación, y centrándonos más bien en la idea de traducciones, adaptaciones, apropiaciones, resistencias, propias de lo que implica intentar coordinar o calibrar, como señala Jan Nespór, las distintas escalas de la política. Para este antropólogo norteamericano, la política siempre se organiza en diferentes escalas educativas, como la nacional, la de distrito, la de las escuelas y la de las redes de los salones de clases (Nespór, 2004). La reforma puede ser considerada como un vector de políticas que permite que los saberes (entendidos como conjuntos de prácticas) viajen a través de diferentes escalas o niveles. Este “viaje” (referido como “impacto” por otras posiciones teóricas) requiere entrelazamientos y condiciones particulares que conectan el conocimiento experto con la opinión y las distintas prácticas sociales (Strathern, 2004, pp. 28-29), y vinculan a actores diferentes.

Pensar en tres décadas de reformas educativas invita también a repensar la cuestión de la temporalidad. Suele pensarse en una temporalidad plana y lineal, en la que las reformas abren ‘flechas’ que impactan en el cotidiano escolar que tendría que vaciarse de otras capas y sedimentos para hacerle lugar. Pero habría que pensar la cuestión de la temporalidad de otra manera, dando cuenta de que el tiempo trabaja sobre las relaciones y las experiencias, que permite reinterpretarlas, reescribirlas, elaborarlas o tramitarlas, pero no las borra (Das, 2007). Esa perspectiva asume la complejidad de la transformación y no supone que las estrategias de la reforma son omnipotentes u omniscientes.

El objetivo de esta publicación, que recoge los distintos trabajos presentados en el simposio, no es rescatar lo valioso o juzgar lo pernicioso de las distintas reformas, sino entender su sentido, sus porqués, sus supuestos

explícitos e implícitos, lo que ha permanecido constante en el deseo de cambio y lo que se ha intentado romper. También trata de desentrañar lo que está detrás de las reformas, los cambios más grandes que se han logrado en los últimos años, y los que se han intentado.

Por el Departamento de Investigaciones Educativas
María de Ibarrola e Inés Dussel
Coordinadoras generales del simposio

Eugenia Roldán
Encargada del Despacho de la Jefatura
Departamento de Investigaciones Educativas

Referencias

- DAS, Veena (2007). *Life and Words: Violence and the descent into the ordinary*. Berkeley and London: University of California Press.
- FRIGERIO, G. (2000). *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, ED-01/ PRO-MEDLAC.
- NESPOR, J. (2004). Educational Scale-Making. *Pedagogy, Culture and Society* 12 (3): 309-326.
- STRATHERN, M. (2004). *Partial Connections*. Walnut Creek, CA: Altamira Press.
- VIÑAO, A. (2001) ¿Fracasan las reformas educativas? La respuesta de un historiador. En *Educação no Brasil: História e Historiografia*. Sociedad Brasileira de História de la Educação (Campinas, Editora Autores Associados), pp. 21-52.

SECCIÓN 1

**EL CONTEXTO INTERNACIONAL,
NACIONAL Y LOCAL DE LAS REFORMAS,
ACTORES Y PROCESOS**

Pedro Flores-Crespo
María de Ibarrola Nicolás
Carlos Ornelas

Comentarios por Alma Maldonado-Maldonado

REFORMAS, POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS: CLARIFICAR SU OBJETO DE ESTUDIO

Pedro Flores-Crespo

Hacer un análisis de las reformas educativas desde principios de la década de los noventa hasta ahora puede tomar diversos caminos. Desde una ruta conceptual hasta otra descriptiva, analítica e incluso, propositiva. Para ello, habrá que tratar de responder a las siguientes preguntas:

¿Qué elementos componen a una reforma educativa al contrario de una política o un programa educativo? ¿Qué busca cada uno? ¿Cómo se confeccionaron los distintos acuerdos, compromisos, alianzas y pactos que dieron paso a las reformas? ¿Qué lecciones recogemos hasta ahora y qué esperaríamos imaginar en el futuro a partir del recorrido histórico?

Pareciera que, en el debate público y en la discusión académica, se han equiparado los términos: reforma, políticas (*policies*) y programas cuando sus objetos de estudio en realidad difieren. A mi juicio, una reforma parece ser un aparato narrativo y político de Estado para tratar de imprimir mayor efectividad a políticas y programas existentes o por crear. Las reformas sugieren entonces un propósito de integralidad y de cambio, pero aquí tenemos un primer problema: la continuidad de ciertas políticas y programas puede ser una condición para el desarrollo de la educación.

Ni tan positivo es el cambio como tan mala es la continuidad. Nuestro colega Felipe Martínez Rizo (2022) ha observado que de 1989 a 2006 hubo continuidad en una serie de políticas que permitieron algunos avances en términos de aprendizajes y a escala internacional, mientras que de 2007 a la fecha hubo reformas “atropelladas” que frenaron estos avances.

Es necesario hacer un esfuerzo para aclarar qué es una reforma. Ante la insatisfacción de lo logrado por los sistemas educativos, las reformas

buscan marcar un punto de inflexión dentro de estos y aquí hay un segundo problema: por su propia naturaleza, los cambios en educación no pueden constatarse inmediatamente y eso es precisamente lo que buscan los gobiernos que decretan una reforma: resultados tangibles e inmediatos cuando una acción educativa es más difusa en términos de sus efectos que administrar una medicina o aplicar una vacuna. Estos efectos son, por lo general, a largo plazo y en México cada sexenio se desea cambiar algo. Pensemos, por ejemplo, en el cambio curricular que está intentando esta administración (2018-2024).

Que no haya resultados inmediatos, no quiere decir que debemos obliterar la noción de reforma. Mientras haya incumplimientos e inconformidades donde las personas pierden oportunidades de desarrollo debe estar presente la necesidad de cambio.

Tampoco hay que permanecer inmóvil en virtud de la dificultad de observar los cambios derivados de una reforma. En su libro intitulado *La contienda por la educación*, Carlos Ornelas (2018) ha sugerido tres caminos para valorar las reformas educativas. El primero consiste en contrastar lo logrado con el modelo ideal, el segundo tiene relación con el valor intrínseco de las acciones incluidas en la reforma y el tercero versa sobre los efectos observables. El éxito o fracaso de una reforma, asegura Carlos, “nunca son definitivos. Ningún proyecto se cumple en su totalidad, ni es un fiasco en absoluto”.

Este argumento orienta un análisis empírico, pero también parece relativizar los resultados cuando desde una visión pragmática, por ejemplo, podría ser más importante el resultado que el modelo ideal. Ante esto, un filósofo normativo no estaría de acuerdo. Para no embarcarse en estas discusiones, quizás es mejor pensar en qué otras dimensiones podríamos considerar para hacer una justa valoración de esos aparatos narrativos y políticos de Estado que son las reformas.

Pienso que una salida para hacerlo podría ser un referente normativo más exigente, por ejemplo, lo estipulado en el artículo 3° constitucional y para ello, sugeriría delimitar más claramente el objeto de estudio de una reforma que, a mi modo de ver, puede ser la coherencia interna entre los elementos que la componen. Entre estos elementos, sugeriría: 1) los objetivos de los destinatarios, 2) el tipo de políticas que promueven, sean estas distributivas, redistributivas, legales o instituyentes como lo ha marcado Lowi (1972), 3) los instrumentos o programas que utilizan, 4) la teoría de cambio que subyace a la reforma, así como 5) la estructura de incentivos para su implementación.

La coherencia entre estos elementos podría ayudarnos a emprender estudios empíricos y con ello, comprender de manera más profunda el funcionamiento de una determinada reforma. A partir de aquí, los juicios deberán presentar ciertos matices.

Si una reforma educativa, por ejemplo, contribuye a "ampliar las capacidades" (Sen, 1999) de todas las niñas, niños y jóvenes mediante una mejora continua de los aprendizajes, construye capacidades institucionales junto con los gobiernos locales, sirve para negociar con la oposición y establece leyes y normas que posibiliten el cumplimiento efectivo de los derechos de los agentes escolares, e incorpora la crítica ciudadana, podríamos entonces tener una discusión pública muy distinta a la que se desprende del supuesto éxito o falla de una política o de un programa.

Contrario a una reforma, las políticas pueden tener un horizonte de tiempo más extenso. Desde la década de los noventa, hemos tenido acuerdos como el de 1992, compromisos como el de 2002, alianzas como la instaurada en 2008, pactos como el de 2013 y una contrarreforma como la de 2018. Todas ellas presentan variantes en términos de su confección democrática o cupular, pero hay tres políticas generales que se han mantenido a lo largo del tiempo: la política de calidad, ahora de excelencia, equidad ahora llamada inclusión y la de gestión o gobernanza. ¿Qué lecciones nos dejaron estas cinco reformas en términos de su confección?

En otro espacio se sostuvo que los pactos entre actores políticos han sido una fórmula recurrente en México para imprimirle mayor impulso a las políticas de educación básica (Flores-Crespo, 2013). Esta práctica política ha sido evidente con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre la Secretaría de Educación Pública, los Gobiernos Estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en 1992.

Diez años después, ya instalados en el periodo democrático, se firmó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE) el 8 de agosto del año 2002 durante la administración del presidente Vicente Fox Quesada. A diferencia de su antecesor (el ANMEB), el CSCE convocó la participación de otros actores dentro de este proceso (universidades y organizaciones sociales, principalmente) con el objetivo de crear un consenso social más amplio en torno a la calidad en el sistema educativo nacional.

Continuadora de esa tradición es la Alianza por la Calidad de la Educación, que surgió en mayo de 2008 con el propósito de "construir el sistema educativo moderno, equitativo y eficiente que demanda el país".¹ Para Car-

¹ Presidencia de la República, discurso pronunciado en el marco de la presentación de la ACE.

los Ornelas la ACE tiene una “naturaleza distinta” al ANMEB de 1992 y al CSCE de 2002. La diferencia reside, según nuestro colega, en que la impulsan dos actores (el presidente de la República y la dirigente del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), pero “compromete al gobierno federal en su conjunto” (2012, p. 19).

Es importante resaltar tres variantes en torno al diseño de las distintas reformas que hemos tenido desde la década de los noventa a la fecha. El primero es el **componente legal**. Mientras el Acuerdo de 1992 derivó en la Ley General de Educación de 1993, el Compromiso de 2002 y la Alianza de 2008 no tuvieron asidero normativo formal. En contraste, las reformas de 2013 y de 2018 sí se vieron traducidas en cambios constitucionales profundos y en un marco de legislación secundaria a través de la Ley del servicio profesional docente y del sistema de evaluación, ahora llamado de mejora continua de la educación.

El segundo componente tiene que ver con **la continuidad de las políticas** y los programas como es el caso de la profesionalización docente y el cambio curricular en el Acuerdo de 1992 o la idea de extender la jornada escolar a horario completo y los exámenes de ingreso al servicio docente que se propusieron en el Compromiso de 2002. Sin ley, varios analistas como Pablo Latapí Sarre (2004) opinaban que tales iniciativas no se cumplirían. El papel de la ley para hacer cumplir a los actores requiere una reflexión mayor.² También habrá que revisar el argumento de que la ley aseguraba un horizonte transexenal para las políticas, algo que pensaba Latapí en 2004 y que ahora hemos visto que no es así, en virtud de que la alternancia partidista y correlación distinta de fuerzas se han intensificado en los últimos años.

El tercer aspecto digno de analizar en términos de la confección de las reformas es la **relación de estas con los programas sectoriales**. En el caso del ANMEB, el Compromiso y la Alianza, el programa del sector ya existía cuando se diseñaron y aparecieron, lo que refuerza el argumento de que este tipo de instrumentos parecen diseñados para imprimirle un mayor impulso a las políticas públicas o también como sostuvo Ornelas (2012), para complicar el orden práctico y organizacional de las distintas oficinas gubernamentales y estatales en el caso de la Alianza.

En el caso de la reforma de 2013 y 2018 esto es muy diferente. Los cambios constitucionales propuestos aparecieron antes que el programa

² Al iniciar su gestión el actual gobernador de Veracruz, Cuitláhuac García, expresó que los profesores ya no se tenían que evaluar cuando el gobierno federal no había aún mandado ninguna iniciativa para reformar la constitución en materia educativa.

sectorial fuera dado a conocer. ¿Fue esto reflejo de un aprendizaje de políticas? El papel de las leyes para obligar a los actores a cumplir y para distribuir competencias debe ser revisado a la luz de cómo se procesan los cambios constitucionales y quiénes participan en ellos. Recordemos que la Reforma emprendida por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) tuvo el respaldo de las principales fuerzas partidistas en los primeros días del sexenio, mientras que en el caso de la Alianza lo que tuvimos fue un acuerdo corporativo entre el presidente de la República y la entonces líder sindical, la maestra Elba Esther Gordillo.

Las reformas que hemos tenido en los últimos 30 años en formas de acuerdos, compromisos, alianzas y pactos presentan una variabilidad en términos del uso de la ley, la continuidad de sus políticas y la relación con los programas sectoriales que responden más a una lógica de planeación gubernamental que a un deseo unilateral de cambio. ¿Qué aprendemos de este breve repaso de las políticas y qué lecciones extraemos para el futuro?

La insatisfacción con los resultados de las distintas políticas y programas parece dar paso a las reformas. Se construyen entonces como aparatos narrativos y políticos de Estado para marcar puntos de inflexión en el sistema educativo. Esto marca un objeto de estudio distinto al de las políticas y programas.

Es la coherencia entre los distintos elementos de una reforma lo que nos puede ayudar a conducir futuros estudios empíricos. Aparte de este objetivo netamente académico, podremos también desarrollar juicios más fundamentados sobre la operación de las reformas y valorar, con menos apasionamiento, el desarrollo educativo del país. En ello, bien podríamos pensar en la contradicción reformista (se necesita cierta continuidad) o en atemperar ciertas ansiedades (lograr resultados inmediatamente).

Quizás para rebasar esta “imposibilidad” habría que considerar los factores “intermedios y próximos” que Felipe Martínez Rizo (2022) ha identificado y entre los que se encuentran:

- Las prácticas de gestión escolar
- Las competencias de los directores
- El clima escolar
- La participación de las madres y padres de familia
- Las prácticas discentes, docentes y los recursos de las escuelas

Martínez Rizo ha observado que la mayoría de las reformas educativas emprendidas han incluido, en cambio, factores “remotos” tales como las políticas nacionales, la evaluación, la formación y el currículo, entre otros.

Parece que aquí hay un problema de diseño de políticas y reformas, a lo que hay que añadir la función de la ley y cómo se conecta con los programas sectoriales, que no solo son nacionales sino locales como el caso de Querétaro y que se construyen con el concurso de un público más amplio y diverso que el que emprende una reforma o una contrarreforma educativa.

El campo educativo, contrario a otros sectores, es ideológicamente muy plural. Hay múltiples resistencias en virtud de los distintos sentidos que hemos construido a lo largo de estos 30 años y tenemos nuevos retos a futuro como el de interpretar la información en un marco de significados muy distinto al de hace tres décadas.

Además, vivimos ahora el tiempo de los “otros datos” y las realidades paralelas y una “fatiga con la democracia” (Gutiérrez-Rubí) que quizás nos lleve “a dejar el camino por coger la vereda”. Para evitar esto, en otro lugar he propuesto pensar en el cambio educativo desde un marco político o “régimen de políticas” (May, 2018) que dote de sentido y significado a las acciones públicas y busque dar resultados de manera real y efectiva. A manera de propuesta, este encuadre político y de políticas podría contener al menos cuatro elementos (Flores-Crespo, 2023).

Priorizar lo educativamente relevante, no lo políticamente correcto

El uso del magisterio para ganar votos se ha realizado de una manera más velada recientemente. El líder sindical ya no agrupa, sino la emoción. Un gobierno democrático que desee dar resultados sin repetir los errores del pasado, podría desarrollar nuevas ideas y promoverlas como “principios organizativos” de su acción (May, 2018).

Recuperar el sentido de la política

La descalificación del contrario, la mentira como recurso de “gobernabilidad” y la normalización de la ilegalidad en aras de la “transformación” está viciando la vida pública, lo que a su vez merma la pluralidad, el sentido “público” de las políticas y la efectividad de estas. No habrá cambio sustancial

ni ganancias para nadie si no se le apuesta a la colaboración entre los diversos actores políticos y agentes escolares. Esto puede implicar conflicto y confrontación, pero es precisamente el código político y la negociación lo que atempera las pugnas.

Ubicarse histórica y temporalmente

El gobierno entrante en 2024 estará limitado por diferentes razones económicas, políticas y mundiales, pero su importancia no será menor: o defiende la democracia y hace que persista o acabamos todos hundidos por un sueño guajiro. Si opta por lo primero, podría identificar qué nuevas exigencias presentan los actores y agentes escolares recientemente. La transparencia en los procesos de selección y asignación de plazas docentes, la viabilidad financiera de la profesionalización docente y una mayor libertad (y responsabilidad) del gremio magisterial para establecer sus propias rutas de desarrollo son pendientes de la agenda educativa 2024.

Ir más allá de las dicotomías como la del “cambio o continuidad”

Con el gobierno actual (2018-2024) aprendimos que ni tan positivo es el cambio como tan mala la continuidad. Si hay sensatez, podríamos saber cómo evolucionaron algunos programas y estrategias, qué políticas educativas estatales están dando resultado para no entorpecerlas y cuáles muestran rasgos de innovación para seguirlas cultivando. Con base en esto, podríamos experimentar beneficios observables para todas y todos y esto sería esperanzador.

Referencias

- FLORES-CRESPO, P. (2013). *La Alianza para la Calidad de la Educación. Lecciones para la planeación educativa*. México: IFIE-UIA.
- FLORES-CRESPO, P. (2023). Agenda educativa 2024. *El Universal*, 30 de enero.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. (s/f). *La fatiga democrática*. España: s. l.
- LATAPI-SARRE, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.

- LOWI, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32 (4), 298-310.
- MARTÍNEZ-RIZO, F. (2022). Conferencia magistral: La calidad de la educación básica mexicana. Papel del currículum, la escuela y los docentes, Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro, México, 14 de noviembre.
- MAY, P. (2018). Reconsiderando los fracasos en la implementación. La perspectiva de los regímenes de políticas públicas en Pardo, M.C.; Mauricio Dussauge y Guillermo Cejudo (Eds.). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. México: CIDE.
- ORNELAS, C. (2018). *La contienda por la educación*. México: FCE.
- ORNELAS, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México: Siglo XXI editores.
- SEN, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: OUP.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EDUCACIÓN BÁSICA DE 12 GRADOS PARA TODOS, 1990-2012

María de Ibarrola Nicolín

Presentación y contextualización de una política educativa trascendental

El texto analiza y describe las principales decisiones de gobierno que se tomaron en el periodo de 1990 a 2012 para construir una nueva educación básica de 12 grados, constitucionalmente obligatoria. Se enfoca en la fuerza que alcanzaron estas decisiones –denominadas popularmente “reformas”– y que se sustenta en la argumentación y promulgación de leyes, asignación de recursos financieros y creación de instituciones que aprueban diputados y senadores en el congreso. Otro puntal de fuerza radica en los programas federales y estatales instrumentados por el ejecutivo en turno, cuyas propuestas abarcan los componentes clave que requiere su implementación: directivas sobre gestión y organización, diseño curricular (planes, programas y materiales de estudio) y formación de profesores en diferentes y a veces contradictorias versiones y entre ellos tal vez la más importante: la capacidad –única– de exigir y certificar una escolaridad básica de 12 años entre las nuevas generaciones, que ya no se discute.

No se trata de un diagnóstico más de la educación básica en esos 25 años del periodo, sino de la aspiración a valorar *los alcances* de todo ese conjunto de decisiones que se esconden en el concepto de “política educativa” y

cuya fuerza *trastoca*¹ necesariamente el desempeño de directivos, maestros y alumnos, y la operación cotidiana del sistema educativo.

Las decisiones se tomaron en un contexto nacional de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales. A la vez se esperaban cambios igualmente profundos en la educación nacional, pensados como orientación del papel que deberá jugar la educación de las nuevas generaciones ante los desafíos cada vez más complejos del futuro, avalados por las recomendaciones internacionales, y como solución a una percepción cada vez mayor de problemas muy serios de calidad de la educación, escasez de los recursos asignados, pobreza de la oferta educativa, serias limitaciones en el reclutamiento y la formación de profesores. Como política fundamental ha alcanzado consensos –diferenciados– entre actores con muy distintos intereses y fuerzas, y a la vez ha enfrentado resistencias y rechazos que impactan y provocan cambios en objetivos, contenidos y procesos. También se perfila en el texto y se debate la capacidad democrática de participar en la toma de decisiones educativas y de cuidar su ejecución. Me interesa participar con una reflexión así orientada por tratarse de un periodo en el que fui parte del debate en los procesos de construcción de esa gran política educativa y de las distintas políticas y programas que se han desprendido de ella; el texto, más que documentarse en investigaciones de otros académicos, se basa en mi propia experiencia.²

El contexto nacional e internacional

Para presentar un breve texto de comparaciones y contrastes de las políticas educativas instrumentadas en ese periodo, aprovecho la ya reconocida métrica sexenal de los periodos presidenciales para los análisis de política en México. Se trata, entonces, de cuatro periodos presidenciales: Salinas, 1988-1994; Zedillo, 1994-2000, Fox, 2000-2006 y Calderón, 2006-2012.

¹ En el entendido de la distancia tan grande entre las políticas aprobadas y su implementación, esta última no es analizada en este texto, pero forma parte de los siguientes capítulos en los que se tratan tres diferentes dimensiones de la educación básica: las reformas curriculares; apropiación, resistencia y transformaciones; y la formación de los profesores.

² La bibliografía académica sobre el periodo es muy amplia. Adicionalmente a toda la documentación oficial sobre las propuestas están múltiples textos de Alberto Arnaut, Pablo Latapí, Carlos Muñoz Izquierdo, Sylvia Schmelkes, Carlos Ornelas, Gilberto Guevara Niebla y Margarita Zorrilla. Google académico reporta 426 referencias estrictas sobre el ANMEB, y 344 a la Alianza por la calidad de la educación. La RIEB, por su parte, admite siete buscadores diferentes y registra más de 3000 referencias.

Los años de esos sexenios fueron turbulentos y de cambios profundos. Se combinan acontecimientos abruptos económicos, sociales y políticos con una enorme cantidad de programas educativos en el marco del interés de proponer, consolidar o reformular, el significado, alcance y contenido de esa nueva educación básica.

En materia económica se da la recuperación de la década “perdida” de los ochenta; la orientación general hacia una economía globalizada y con presencia internacional; la firma del TLC con América del Norte y la incorporación del país a la OCDE. Como contraparte, se presentan dos fuertes recaídas económicas: el famoso “error de diciembre”, junto con el efecto internacional que se denominó “Tequila” (diciembre de 1994), y la tremenda crisis económica de 2009.

El ámbito político y sociocultural está marcado por situaciones extremas. La irrupción del EZLN el 1 de enero de 1994 y el asesinato del candidato presidencial y del secretario general del PRI pocos meses después expresan de manera violenta las oposiciones a la nueva orientación propuesta para el país. El cuestionamiento a la legitimidad de las elecciones presidenciales de 1988 contrasta con avances en la democratización de las vías electorales, la reforma electoral y la creación del IFE en 1996, que condujeron al fin de la hegemonía priista y a “una transición de terciopelo” en 2000, cuando se pasa del gobierno de Zedillo al de Fox. En el ínterin ocurren las matanzas de Agua Blanca, 1995, y Acteal, 1997. Los enfrentamientos en Atenco en 2006, nuevamente una elección sumamente cuestionada en ese año y una nueva reforma electoral en 2007 dan inicio al último periodo sexenal que se incluye en el análisis de las políticas que condujeron a decretar y consolidar, formular y reformular esa nueva educación básica de 12 grados.

El periodo es rico en la instrumentación de propuestas educativas novedosas. Hasta entonces, la definición de los problemas educativos había estado dominada por el tema de la inmensa cantidad de población sin acceso a la escolaridad y la continua denuncia de la insuficiencia y mala distribución de la oferta; los conceptos de oferta-demanda habían delimitado y encauzado la búsqueda de políticas de solución. Sin embargo, en la década de los ochenta empiezan los debates sobre la *calidad y equidad*,³ más allá de la “satisfacción a la demanda”; se reconoce la necesidad de soluciones sectorizadas para poblaciones específicas –migrantes, indígenas, personas

³ El cambio implica el paso de la búsqueda de la igualdad educativa a la de la equidad en el acceso a las oportunidades educativas; la calidad pierde su carácter absoluto y universal para entenderse sujeta a diferentes relatividades.

con capacidades diferentes—, conceptos todos que se convertirán en objetivos prioritarios; la *evaluación*, en particular, en su fase de medición —pero no solamente—, se vuelve el dispositivo clave para juzgar el nivel de logro de esos objetivos; aparece también el concepto de “*gestión*”, para identificar las formas específicas que exige la administración de lo educativo.

Al interior de la SEP, los cambios frecuentes de los secretarios de educación, 12 en el periodo, expresan de alguna manera las dificultades, en particular las movilizaciones de maestros, que enfrentaron los titulares de la política educativa ante los rechazos a varias de las políticas propuestas. En todos los casos se presume, por cierto, la consensualidad política: se habla de acuerdos, de compromisos, de alianzas.

Las tendencias internacionales en política educativa influyen en las políticas nacionales, en ocasiones de manera muy exacta (Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación, 1990, 1991, 1996 y 2000). Las recomendaciones de la OCDE⁴ llegan a ser mucho más precisas, a partir del ingreso de México a las evaluaciones de PISA (Programa para la evaluación internacional de los estudiantes) en el año 2000 y en particular a partir del 2006 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011),⁵ con recomendaciones muy puntuales sobre evaluación de docentes y medición del aprendizaje.

Análisis de las decisiones que conforman la política

El análisis se inicia sobre la base del Acuerdo Nacional para la Educación Básica (ANMEB), firmado en mayo de 1992, y va incorporando las distintas decisiones que fueron construyendo una educación básica constitucionalmente obligatoria de 12 grados, por la agregación del nivel de secundaria (tres grados), en 1993, y posteriormente, de un preescolar de tres grados, en 2002. Siguiendo la cronología sexenal, se describen a continuación el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, 2002, y la Alianza por la Calidad de la Educación, 2008. El análisis concluye con una breve referencia a la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB).

⁴ Son muchas las recomendaciones de la OCDE a partir del ingreso de México a esa organización en 1994. Un documento de 2004, *México en el panorama educativo de la OCDE*, reseña los años anteriores de la presencia de México en el *Education at a Glance*, que publica anualmente la OCDE.

⁵ Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: consideraciones para México, que reporta desde el 2006.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

En mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica acordado por tres actores clave: el gobierno federal, los gobiernos de los estados y la dirigencia nacional del SNTE. Consta de tres puntos fundamentales:

1. La *reorganización del sistema educativo*

Adopta el término de "*federalización de la educación básica*" (con un significado opuesto a la que decretó Vasconcelos en 1921). Se basa en convenios mediante los cuales el gobierno federal *traspasa*, y cada gobierno estatal *recibe*, los establecimientos escolares, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles.

2. La *reformulación de contenidos y materiales educativos*

Consolida Matemáticas y Español; programa más tiempo de enseñanza en todos los grados; fortalece la formación científica; en primaria se conserva la integración de Ciencias Naturales, pero se reestablece el estudio diferenciado de las asignaturas de Ciencias Sociales: Historia Geografía y Civismo. Se establece un concurso abierto para la elaboración de los nuevos libros de texto; se permite a los estados el diseño y programación de dos asignaturas: Geografía local e Historia regional en 5º.

3. La *revalorización de la función magisterial*

Inicia con el incremento inmediato de los salarios de 1.4 salario mínimo mensual a 3.2; la creación de un sistema escalafonario de promoción horizontal denominado "Carrera magisterial", que abre seis niveles posibles para mejorar los ingresos de los profesores de grupo; se ofrece una reforma de las Normales (que se llevó a cabo en 1997) y programas diversos de actualización, capacitación y superación en nuevos Centros de Maestros; se establece un fideicomiso de vivienda, y en general la revaloración de la imagen social del magisterio. La obligatoriedad plena de la educación secundaria se aprueba mediante reforma constitucional del artículo 3º en 1993.

Los puntos clave del ANMEB fueron aprobados e instrumentados por una nueva Ley General de Educación (1993), que establece la distribución de las facultades entre el gobierno federal, estatal y municipal y legisla un amplio capítulo sobre participación social: la creación de consejos de participación escolares, municipales, estatales y nacionales. En el tercer capítulo de la Ley,

el tema de la equidad es realmente una de las grandes aportaciones a favor de la educación nacional. Se reconoce el carácter público de las evaluaciones y se prevén evaluaciones de todo tipo. La Ley reconoce explícitamente que la titularidad de las relaciones laborales de todos los trabajadores corresponde al sindicato "vigente", que es el SNTE.

Entre 1994 y 2000, bajo el gobierno de Zedillo, se consolidan todos los rubros del Acuerdo para la modernización de la educación, en particular los cambios curriculares que no se habían hecho de manera integral desde 1970, y la profesionalización docente.

El compromiso social por la calidad de la educación

En 2002, después de la transición del régimen priista al del Partido Acción Nacional, el presidente Fox firma el Compromiso social por la calidad de la educación. El sector educativo aprovechó la apertura del gobierno saliente y la innovación propuesta por el entrante para dar continuidad y profundización a lo que se había venido haciendo en los dos sexenios anteriores y que se plasma en el Plan nacional de educación 2000-2006. El compromiso plantea cinco retos, que denomina transiciones: demográfica, política, social, económica y cultural, y se firma con 13 actores que, en principio, representan a todos los involucrados.⁶ Las acciones más importantes se refieren a:

- Aprobar que se destine 8 % del PIB a la educación.⁷
- La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al que se le encargan evaluaciones nacionales e internacionales que empezarán a darse en México a partir del 2000.
- La creación del programa de escuelas de calidad.
- La creación de una Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe, que llevará a cabo diversas medidas para la atención a los pueblos indígenas bajo ese nuevo enfoque.
- La creación del Consejo de Educación para la Vida y el Trabajo, CONEVYT, previsión de la educación permanente a lo largo de la vida.

⁶ La Secretaría de Educación Pública, las autoridades educativas de los estados y municipios, el magisterio y los trabajadores de la educación, el SNTE, la ANUIES, las instituciones de educación media superior, los padres de familia, los intelectuales, los empresarios, las organizaciones sociales, los medios de comunicación. Cada actor firma compromisos con respecto a cada una de las transiciones.

⁷ En realidad, nunca se ha llegado a esa proporción.

- La obligatoriedad de tres grados de preescolar (2002, cobertura que se alcanzaría en 2008).
- La creación del Consejo Nacional de Autoridades Estatales, marzo del 2004.
- La reestructuración de la SEP, en enero de 2005: se reduce el número de subsecretarías a tres. (Se suprime la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica).
- Se inicia la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES Acuerdo Secretarial 384, mayo 2006), que posteriormente se reduce a RES (Reforma de la Educación Secundaria).

La alianza por la calidad de la educación

En mayo de 2008, ya bajo la presidencia de Felipe Calderón, firman la Alianza exclusivamente el presidente de la República y la presidenta –ya para entonces vitalicia– del SNTE: Elba Esther Gordillo.

La Alianza por la calidad de la educación se conforma por 10 compromisos, organizados en 4 rubros; establece cambios importantes que consolidan algunas de las propuestas anteriores y adiciona algunas más.⁸ Sobresalen el *ingreso de los maestros al servicio y promoción por concurso público, convocado y dictaminado de manera independiente; una reforma curricular* que logrará finalmente articular los planes y programas de estudio de los tres niveles, orientada ahora al desarrollo de competencias y habilidades. Se acuerda la evaluación exhaustiva y periódica de todos los actores, recursos, niveles y modalidades.

La reforma integral de la educación básica⁹

En mayo de 2011 se publica en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se establece la articulación de la educación básica. Se refiere fundamentalmente a los planes y programas de estudio del preescolar, la primaria y la secundaria, que se habían formulado desde la década de los noventa en cada sexenio, de manera independiente en cada nivel.

⁸ Para revisar el contenido completo SEP SNTE Alianza por la calidad de la educación 29 de octubre de 2008 <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/103123/1/InformeACE1008.pdf>>, consultado el 30 de junio 2023.

⁹ Diario Oficial de la Federación (2011). ACUERDO número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica.

Análisis de las principales transformaciones propuestas

Como tercera parte del texto, se presenta un análisis breve de los rubros de mayor debate en la construcción de una nueva escolaridad básica constitucionalmente obligatoria de 12 grados, en las principales medidas para implementarla, en las propuestas, los pros, los contras, y los actores participantes. En todos esos rubros destaca la desatención consistente a promesas reiteradas de formación de los maestros y de mejora de sus condiciones de trabajo.

Las propuestas que finalmente alcanzan la mayor fuerza como política educativa, que se plasman en legislación constitucional o acuerdos del Congreso, y en particular las que legalizan nuevos planes y programas de estudio, en ningún momento son producto de una "mente genial". En todos los casos, resulta de diversas participaciones y negociaciones durante un periodo más o menos largo de preparación.

En el caso de ANMEB, el SNTE participó a lo largo de los sexenios de Calderón y Zedillo. Negoció la federalización a cambio de la titularidad nacional del contrato de trabajo y participó en el plan sectorial de educación de ambos gobiernos, con los resultados de dos Congresos Nacionales de Educación, en 1994 y 1996. La propuesta de Vicente Fox fue resultado de varios meses de trabajo de la coordinación del área educativa del equipo de transición, formada por 12 especialistas en educación, cada uno de los cuales conformó a su vez otro grupo de trabajo y llevó a cabo consultas con múltiples actores. En la propuesta de Calderón, un equipo de trabajo recomendó la manera de enfrentar los principales retos a la educación, pero finalmente fue rechazada por el equipo de la SEP.

Por otra parte, al analizar de manera paralela las distintas propuestas, sorprende la coincidencia de focos de interés e incluso de términos: formar a los mexicanos que el país requiere, calidad y equidad, profesionalización docente, país pluricultural, cada uno argumentado y fundamentado de manera diferente.

El persistente interés por incrementar la duración de la escolaridad básica: la sumatoria de grados y niveles como estrategia básica¹⁰

El debate sobre el incremento de la escolaridad obligatoria –primero los tres años de secundaria y, diez años después, tres más de preescolar– se da en todas las ocasiones. La principal argumentación es que en ningún caso se consideran los recursos necesarios para llevarla a cabo: se destaca la insuficiencia de escuelas; los programas de reclutamiento y formación de profesores siempre van en último lugar, y constantemente se acusa su deficiencia o incluso su ausencia; los recursos para incrementar los grados obligatorios siempre son precarios y las innovaciones se deciden en la medida en que sean las más baratas.

En el caso de la secundaria, la medida se apoya con el notable incremento de las telesecundarias, que pasaron de atender al 11.2 % de la matrícula en 1990, al 20.7 % en 2012. La obligatoriedad de este nivel tenía todavía un déficit para ese último año, aunque la cobertura pasó de 66.5 % en 1990 a 94.9 % en 2012.

Tratándose de preescolar, la aprobación constitucional sorprende. Originalmente se debatió si debiera considerarse obligatorio el nivel preescolar o el medio superior; al decidirse lo primero, la propuesta que llegó al congreso fue hacer obligatorio un grado, cuya cobertura se aproximaba ya a la cobertura universal, pero diputados y senadores se entusiasmaron y aprobaron un nuevo preescolar de tres grados, sin duda apoyados por el SNTE ante el panorama de nuevas plazas para maestras y maestros de ese nivel.

La cobertura en preescolar pasó de 40.2 % a 70.8 % en el periodo analizado, pero en esta cifra se esconde la muy baja cobertura al grupo de edad de tres años, y en los hechos la obligatoriedad se ha reducido a dos grados para las edades de 4 y 5 años.¹¹

¹⁰ Ese interés permanece hasta la fecha. En 2012 se prolonga la escolaridad obligatoria a 15 grados, incluyendo ahora el nivel medio superior, y en 2019 se propone la obligatoriedad –limitada– de la educación superior.

¹¹ Para el ciclo escolar 2022-2023 la atención al grupo de edad de 3 años está prevista en un 48 %, cifras estimadas estadística_e_indicadores_educativos_15MEX.pdf (sep.gob.mx).

La redistribución de funciones y obligaciones, pero no de recursos fiscales ni de decisiones curriculares, entre el gobierno federal, los estatales y los municipales, y la creación de los consejos de participación social

Las enormes dificultades de la “federalización”, descentralización *sui generis* de la operación del sistema escolar, aparecieron en muchas entidades de la República desde la firma del Acuerdo: la federalización redistribuyó funciones y obligaciones, pero no los recursos presupuestales ni las decisiones sobre planes y programas. El debate sobre la federalización conlleva dificultades diferenciadas según las entidades, porque algunas tenían sistemas federales, sin ninguna experiencia en la administración local de la escolaridad. Las diferencias resultaron muy complejas y problemáticas, sobre todo en la parte salarial y, en particular, las prestaciones de los maestros. Hay conatos desde el principio –y hasta la fecha– de regresar la operación a la federación y la comprobación de que la federación no da los recursos necesarios para que los estados atiendan sus compromisos educativos, acompañada de marchas de maestros e incluso padres de familia.

Efectivamente, se da mayor protagonismo a los gobiernos estatales y un espacio de autonomía que no habían tenido, pero subsiste una fuerte tensión entre una administración y operación estatales que se enfrenta a un sindicato nacional. De hecho, la federalización había puesto en juego la posibilidad de dividir al sindicato nacional en 32 secciones estatales, pero finalmente concluyó en la victoria legal del SNTE por la titularidad nacional del contrato colectivo de trabajo.

Se piensa que se pierde el carácter nacional de las Normales porque el ingreso a ellas y la asignación de plazas laborales –que antes sucedía indistintamente en el territorio nacional– se decidirán en función de los límites de las entidades; entre los elementos que se diseñan para la profesionalización, se crean centros regionales del magisterio, y discurre el rumor de que las Normales desaparecerán. La creación de los Consejos de participación social en las escuelas tarda varios años en iniciar.

En las restricciones a la planeación curricular, los estados pensaron que la facultad de elaborar dos asignaturas de ninguna manera expresaba libertad curricular. Por ejemplo, el estado de Guanajuato hizo una propuesta curricular completa, que rápidamente fue tachada de conservadora y desechada por su notoria improcedencia dada la facultad asignada al ejecutivo federal en la materia.

La paulatina y accidentada construcción de la integración curricular, por niveles y siempre en debate

Una situación reiterada en el país es la pretensión y exigencia de cada nueva administración federal de cambiar planes, programas y libros de texto; por contraparte, es posible constatar que las tareas apenas se concluyen hacia el final del sexenio correspondiente, para que la siguiente administración los rechace y proponga una nueva versión. Sin embargo, cada reforma curricular propuesta trastoca las estructuras institucionales entre las que discurre la realidad cotidiana de las escuelas: la organización de los contenidos, los conocimientos que se requieren de los maestros, la distribución de los tiempos y los espacios asignados, los recursos didácticos; en particular, las reformas conllevan la elaboración de nuevos libros de texto y lo que se requerirá para evaluar y certificar el aprendizaje de alumnos (De Ibarrola, 2012).

No es el espacio para argumentar sobre los siempre tensos periodos de discusión y rechazo en prácticamente todos los elementos que implica la muy compleja elaboración de planes y programas de estudio. Un ejemplo lo dan Miranda y Reynoso (2006) quienes detallan los argumentos de *todos los grupos que se opusieron a la reforma curricular de la secundaria* en 2004, que tuvo que posponerse al 2006.

El acuerdo de 2011 finalmente le da toda la fuerza legal al plan articulado del mismo año, que inmediatamente fue cuestionado en el sexenio 2012-2018, con el argumento de un nuevo modelo educativo.

En la reforma propuesta por el ANMEB hubo una fuerte resistencia al contenido de los libros de Historia, al grado que se tuvieron que hacer tres versiones diferentes; también hubo fuerte oposición a los de Ciencias Naturales, en este caso a la inclusión explícita de la educación sexual.

Al aprobar la obligatoriedad del preescolar, no se contaba con planes ni programas de estudio para los tres nuevos grados obligatorios; tampoco se contaba con maestros suficientes. La reforma curricular de la secundaria se profundizó diez años después de decretar su obligatoriedad; se planteó inicialmente como una reforma integral de la educación secundaria, que incluía atención especial a los maestros del nivel, pero finalmente se redujo a una reforma curricular.

La propuesta de una reforma curricular integral de la educación básica (RIEB), se inicia en el 2004 con el programa de preescolar; continuó en 2006 con el de secundaria, y entre 2009 y 2011 se propuso el de primaria. La integración se realizó en diferentes momentos, pero además esta última

versión propuso un cambio radical de la organización por objetivos y competencias (Ruiz de Cuéllar, 2012).

De hecho, en los siguientes periodos, y hasta la fecha, continuarán las discusiones y los debates sobre la orientación y el contenido de esa nueva educación básica: la elaboración *del nuevo modelo educativo*, construido entre 2012-2018, no llegó a ponerse en marcha, y la *Nueva Escuela Mexicana*, a partir del año 2019, descalifica de manera no solo discursiva sino legal todas las propuestas anteriores.

La abrumadora presencia de la evaluación

La introducción de las evaluaciones como el principal mecanismo para conocer la calidad de la educación fue abrumadora.¹² El debate sobre la evaluación es sumamente interesante. Se convierte en el principal dispositivo para informar sobre la calidad (vía el desempeño de alumnos y maestros) y la equidad (incluyendo el análisis de las desigualdades socioeconómicas en el desempeño). Las medidas resultaron especialmente conflictivas ante el rechazo de la organización sindical porque se fueron convirtiendo de manera paulatina y renovada en las justificaciones para asignar ingresos y definir incrementos, para seleccionar maestros, para definir el contenido de los programas de actualización y superación y/o asignación de presupuestos.¹³

El seguimiento de las medidas aprobadas para la evaluación de los maestros en las distintas reformas resulta muy interesante. La Carrera Magisterial es el gran logro de los maestros en los noventa: a cambio de una evaluación, cuyos criterios son definidos en paridad con la organización sindical, se asegura un escalafón salarial horizontal que no requiere que el maestro pase a ser director o subdirector para tener mejores ingresos. El mecanismo, cuya aplicación se realiza en el seno del consejo técnico de cada escuela, queda sujeto a cambios continuos de criterios y de beneficiarios, acusados de ser cada vez más laxos, hasta que finalmente se sustituyó por el Servicio Profesional Docente (2015).

¹² Véase la lista de medidas: Carrera magisterial (ANMEB), Creación de un Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, evaluación del ingreso de los maestros ACE, 2008. Todo tipo de evaluaciones del aprendizaje internacionales: TIMSS, Third International Mathematics and Science Study; PISA, Programme for International Student Assessment, PIRLS Progress in International Reading Literacy Study, y nacionales: ENLACE Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares 2008 EXCALE, Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos.

¹³ El rechazo máximo, sin embargo, no se dio sino hasta la propuesta de la Reforma estructural del 2013, que propone evaluar el ingreso, la promoción y la permanencia de los maestros.

El rubro del ingreso y la promoción por concurso público, propuesto como parte del Acuerdo por la Calidad de la Educación, fue la medida que inicia con rigor legal el cambio del pase automático de la Normal a la plaza magisterial. Dictaminado y aplicado de manera independiente, generó un rechazo inmediato de las secciones sindicales y provocó una intensa movilización que defendía las ganancias sindicales (plazas automáticas a los egresados de las Normales, la herencia de las plazas, entre otras) y exigía la anulación del examen. En la protesta se mezclan otros reclamos de los maestros que van más allá de los aspectos estrictamente educativos.

El debate alrededor de la evaluación se ocupa no solamente de los métodos o los resultados que se legitiman por esa vía, sino si se hacen o no públicos. Acompañan el gran debate nacional sobre la evaluación de la educación los consistentes bajos resultados de alumnos y maestros en las pruebas estandarizadas de desempeño. El debate se centra en la evaluación por estándares, con una muy escasa presencia de la evaluación formativa que reconozca las condiciones en que sucede la educación y las deficiencias en la formación de profesores. El papel del INEE en la elaboración de estas evaluaciones es impresionante. Se demuestra por la cantidad de publicaciones que tiene el Instituto en diagnósticos, panoramas educativos, estadísticas y en la aplicación de diferentes tipos de evaluación y la publicación de los resultados.

La calidad y la equidad como objetivos prioritarios y las principales medidas al respecto

Tal vez las mayores aportaciones que se desprenden del conjunto de políticas que condujeron a la nueva educación obligatoria de 12 grados fue el planteamiento central de la equidad y el reconocimiento de los grupos que requieren atención específica y prioritaria, que se inicia formalmente con el capítulo sobre equidad incluido en la Ley General de Educación de 1993 y las medidas a favor de los alumnos con capacidades especiales. En las propuestas del Compromiso social por la calidad de la educación, se crean las escuelas de tiempo completo y las de calidad, y se impulsa un nuevo concepto de educación intercultural. El aprovechamiento de las instalaciones escolares en tardes y fines de semana se propone en el Acuerdo por la Calidad de la Educación al igual que se legisla sobre la importancia de la atención diferente y mayor que requieren los grupos vulnerables.

En todas las reformas se conserva el interés por medidas que logren estos objetivos. Por un lado, se redefinen escuelas que alcanzarán esas

modalidades, sorteando los obstáculos que se presentan con el diseño curricular del tiempo completo o con los alimentos que requiere la estancia de los alumnos durante una jornada completa; o los criterios y ejercicios presupuestales que aseguran la "calidad" o el tiempo completo; por otro, se asignan apoyos directos a las familias. Se trata en ese periodo de transferencias sectorizadas y condicionadas que se conservan con nombres reformulados en cada sexenio: Solidaridad-Progres- Oportunidades-Prospera, que aúnan la entrega de la beca al cumplimiento de otros requisitos.

Las propuestas necesarias ante la situación actual

¿De qué hablamos al analizar cada una de las políticas educativas mencionadas? ¿Una reforma integral de la educación? ¿Revolución y transformación del sistema educativo nacional? ¿Instrumento que da esperanzas de un cambio profundo en el SEN? ¿Una de las iniciativas más importantes de la historia reciente del país? ¿Apenas una agenda de trabajo que pareció viable y transformadora para el sexenio?

¿Qué nos hace pensar todo lo anterior hacia el futuro? ¿Qué se recupera? ¿Dónde está el valor de la continuidad? ¿O del cambio?

Construir una educación constitucionalmente obligatoria de 12 grados escolares ha implicado sostener a lo largo de tres sexenios una política de incremento de los años de escolaridad que deberán asegurar a las nuevas generaciones la formación básica necesaria para enfrentar "los desafíos del siglo xxi". Sin embargo, todavía se consideran insuficientes esos años de escolaridad, puesto que se siguen agregando más.

La sumatoria de niveles como estrategia clave generó serios problemas en la articulación y coordinación de los contenidos educativos. Prácticamente en cada sexenio se priorizan y debaten cambios curriculares y lo que conllevan en cuanto a recursos y tiempos destinados nuevamente al tema: se malgastan recursos y tiempos, no se logran los objetivos, pero sí se causan impactos perturbadores en la operación cotidiana de las escuelas y planteles, abrumados por la cantidad de decisiones que se les imponen.

El descuido de los recursos necesarios para lograr los cambios con calidad y equidad y, peor aún, la decisión de asignar los recursos más precarios a los cambios, constituyen uno de los mayores vicios de la política educativa. Desde mi punto de vista, pensar en el futuro nos obliga a considerar cuatro situaciones:

- a) La aprobación de políticas exige contemplar su integralidad, en particular en lo referente a la consolidación de los planes y programas de estudios; a los recursos necesarios para alcanzar la equidad y la calidad entre los grupos más desfavorecidos, y a la necesaria atención a la participación y formación de profesores.
- b) En ningún caso se ha logrado una solución completa a la formación escolar de las nuevas generaciones con calidad y equidad; todas las reformas recuperan los rubros que han tratado las anteriores, pero modifican los argumentos y las fundamentaciones conforme a puntos de vista de los actores, de sus estrategias, de sus ideologías.
- c) El cambio radical de concepción ideológica sobre la escuela que propone el gobierno actual: una "nueva escuela mexicana", se presenta nuevamente a última hora.
- d) El impacto brutal de la pandemia debe hacernos reflexionar no solo sobre el funcionamiento cotidiano de las escuelas, sino sobre la concepción misma de la escolaridad y las medidas de innovación que requiere la educación de las nuevas generaciones junto con la educación a lo largo de toda la vida.

Referencias

- ARIAS, E. y Bazdresch, M. (2003). *Compromiso social por la calidad de la educación*. Sinéctica, 22, 72-77.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.
- DE IBARROLA, M. (2012). Experiencias y reflexiones sobre el diseño y la evaluación curricular. En M. Landesmann (coord.), *El currículum en la globalización. A tres décadas del currículum pensado y el currículum vivido* (93-118). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Estudios Superiores Iztacala.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2011). ACUERDO número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica (Continúa en la Tercera Sección). DOF – Diario Oficial de la Federación
- MIRANDA, F., y Reynoso, R. (2006). *La reforma de la educación secundaria en México. Elementos para el debate*. En Revista Mexicana de Investigación Educativa. México. 11 (31) 1427-1450.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA CULTURA, las Ciencias y la Educación. (1990). *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA CULTURA, las Ciencias y la Educación (1991). *El proyecto principal de educación en AL y el Caribe*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA CULTURA, las Ciencias y la Educación (1996). *La educación encierra un Tesoro*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA CULTURA, las Ciencias y la Educación (2000). *Foro mundial sobre educación para todos*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes*. <<https://doi.org/10.1787/9789264059986-es>>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2004). *México en el panorama educativo*.
- RUIZ DE CUÉLLAR, G. (2012). *La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente*. Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 15 (1), 51-60.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>.

Experiencias personales de participación en las políticas del periodo

- Diseño y coordinación general del Primer Congreso Nacional de Educación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1994.
- Diseño y coordinación parcial del Segundo Congreso Nacional de Educación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1997.
- Miembro del equipo de transición del área educativa del presidente Electo Vicente Fox, agosto-noviembre de 2000.
- Miembro del Consejo de Especialistas para la Educación, Los retos de México en el futuro de la Educación, (2006) Autor.
- Miembro del Comité Técnico Asesor, integrado por la Secretaría de Educación Pública para actuar como testigo social del desarrollo de los Foros de Consulta Nacional para la revisión del Modelo Educativo, 2014.

SENDA DE LA NUEVA ESCUELA MEXICANA

Carlos Ornelas

Guorui Fan y Thomas Popkewitz analizan paradigmas de la política educativa a escala global. Para ellos, más allá de la ideología: “la política educativa no es una realidad estática sino un proceso de desarrollo organizado y dinámico que emerge, subsiste y se ajusta en las actividades escolares [...] es un código de conducta, una normativa para la existencia y una herramienta empleada por una entidad política para gobernar la causa de la educación” (Fan y Popkewitz, 2020, xi). Los grupos gobernantes formulan reformas educativas para satisfacer necesidades del desarrollo, en respuesta a problemas en el campo de la educación y para afianzar la hegemonía cultural (Fan y Popkewitz, 2020).

La noción de la Nueva Escuela Mexicana (NEM) que acuñó el gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue primero un código de conducta, un artificio retórico que inauguró el primer secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, con el ánimo de dar sentido y coherencia a la política educativa de la Cuarta Transformación (4T). A partir de septiembre de 2019 tuvo existencia normativa porque el Congreso colocó el concepto de Nueva Escuela Mexicana en un título con cinco capítulos en la nueva Ley General de Educación (LGE) (SEP, 2019). Pero dejó de ser instrumento para gobernar la educación cuando Delfina Gómez Álvarez arribó a la jefatura de la SEP. No obstante, renació cuando el proyecto de nuevo plan de estudio y marco curricular para la educación básica requería de un aparato legal.

A pesar de que el concepto no era novedoso, el gobierno de Vicente Fox propuso el mismo artefacto para gobernar la causa educativa, quizá con un mejor andamiaje conceptual (Gómez Morín, 2005). Sin embargo, le

permitió al secretario Moctezuma erigir un alegato edificante para maestros, alumnos, padres de familia y sociedad por medio de diez “ideas fuerza” que implicaron un código de conducta para el alto funcionariado de la SEP. Con todo, su existencia era débil dado que el presidente López Obrador nunca mencionó a la NEM (y, en la liturgia de la 4T, si el presidente no la nombra no existe); parece que la educación no forma parte de sus preocupaciones.

En trabajos previos he discutido que las reformas educativas tienen tres elementos principales. Primero, un *propósito* de cambio, que puede ser implícito, aunque casi siempre es explícito. Segundo, un objeto o *tradición* o práctica que requiere modificarse para satisfacer necesidades o resolver problemas. Tercero, *instrumentos* políticos e institucionales para convencer a los actores involucrados en el sistema escolar, a los maestros en primerísimo lugar. Empero, los reformistas actúan en un *contexto* político y social sobre el cual no tienen control. En ocasiones irrumpen en la plaza pública actores no invitados que alteran los designios de las fuerzas que promueven las reformas (Ornelas, 2018).

La Nueva Escuela Mexicana foxista

Lorenzo Gómez Morín, subsecretario de Educación Básica en el gobierno de Vicente Fox, fue el ideólogo y promotor de la primera versión de la Nueva Escuela Mexicana. En mayo de 2005 lanzó la iniciativa con una argumentación sobria y un propósito claro: “La transformación de la escuela mexicana hará posible delimitar, canalizar y articular adecuadamente el conjunto de demandas que la sociedad y el sistema educativo le plantean a la escuela”. Propuso obrar a partir de lo existente: “Construir la Nueva Escuela Mexicana supone aprovechar los avances y aprendizajes que la federación y los estados han adquirido”.

Insistió en que la NEM debería ser el centro de la acción pública en materia educativa, guiar sus acciones bajo los principios y valores en los que debe educarse a las futuras generaciones: promover la democracia, hacer posible una genuina formación para la ciudadanía responsable. Debería ser fundamento de la República, basarse en el respeto a la ley, el apego a la justicia y la construcción de instituciones legítimas. Para diseñar los instrumentos institucionales, Gómez Morín planteó una visión estratégica de su propuesta: “Comunidad educativa con autonomía y capacidad de gestión, que impulsa el trabajo colectivo y participativo, y está comprometida con

el mejoramiento continuo de la calidad educativa –reflejado en el aprendizaje de los alumnos y el desempeño de sus diferentes actores–" (Gómez Morín, 2005).

La propuesta de Gómez Morín era coherente, aunque parecía imposible de cumplir sus fines en el plazo que le quedaba como subsecretario, carecía de las herramientas políticas para llevar a cabo la tarea que se propuso. Renunció al cargo pocos meses después; la NEM subsistió como testimonio (Gómez Morín y Reimers, 2005).

La Nueva Escuela Mexicana de la 4T

Quizá el secretario Esteban Moctezuma no tenía el antecedente de la consigna aquella del gobierno de Vicente Fox. No obstante, con ese membrete construyó el aparato que le permitió difundir sus ideas para gobernar la causa educativa. En la mañana del 15 de mayo de 2019 (día del maestro), cuando el *Diario Oficial de la Federación* publicó la reforma al artículo 3º constitucional, Moctezuma mencionó: "Este es un primer gran paso para la transformación educativa que dará origen a la Nueva Escuela Mexicana. Estamos viviendo y construyendo un momento histórico para la educación pública en México, la Cuarta Transformación". Palabras grandilocuentes: "transformación educativa", "momento histórico" (Moctezuma, 2019). Pero la educación pública es una institución robusta, con normas escritas y reglas informales de comportamiento de sus actores.

A pesar de la retórica reivindicativa del presidente, la SEP, bajo el comando de Moctezuma se aplicó a construir códigos de conducta, aun antes de que fuera norma. Primero, en agosto de 2019, la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) y la Autoridad Educativa de la Ciudad de México pusieron en marcha un taller de capacitación que se dirigió a los jefes de sector y supervisores. Al parecer, los talleres no tenían como propósito un ánimo transformador profundo; siguieron el patrón convencional. La introducción a los primeros talleres mencionó que la NEM era producto del Acuerdo Educativo Nacional, construido en 32 foros durante 2018. La parte central se dirigió a los docentes:

La transformación de nuestras escuelas tiene como base la convicción de que todos nuestros esfuerzos deben estar centrados en el aprendizaje y desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Para que ello suceda es necesario un magisterio orgulloso de su profesión, comprometido y consciente de

su papel social; por eso impulsamos acciones específicas para la revaloración del magisterio nacional (SEP, 2019).

El peso de los talleres estuvo en la metodología, las orientaciones para los facilitadores, los materiales para guiar y motivar a docentes y directivos. Deberían encontrar soluciones a los problemas que se presentasen mediante sus propios recursos, en un ambiente de respeto y compañerismo. También a valorar los saberes y experiencias docentes en el análisis de problemas educativos y en la búsqueda de alternativas de solución. Nada muy diferente a los talleres de capacitación del pasado, incluso de los de la “mal llamada” reforma del gobierno de Enrique Peña Nieto. Además, insistió en que los docentes deben tener capacidades como el dominio de los temas.

En marzo de 2020 la SEB elaboró un documento que denominó “Ideas fuerza de la Nueva Escuela Mexicana” con el propósito de orientar a autoridades y docentes con los elementos que pudieran constituir las bases de un código de conducta para gobernar la educación. Empero, si se leen con cuidado los principios propuestos, se nota que hay poco de nuevo, retoma ideas de educadores del pasado y las adecua al presente. Más que de reforma, cambio o transformación, formuló una vía de continuidad con la evolución del sistema hasta llegar a lo existente. El lenguaje fue comedido y hasta solemne en porciones, lejos de la retórica altisonante de las mañaneras. No apuntó a polarizar sino a la unidad de la educación en torno a propósitos compartidos por todos.

Solo el principio 7, “Transformar las creencias pedagógicas y la cultura escolar” planteó algo radical. El uso de la palabra *creencias* parece una voz inapropiada para un documento laico. La creencia evoca algo místico o religioso, no convicción intelectual o actitud profesional. No obstante, en la idea fuerza sugiere que esas creencias son de docentes y directivos escolares que no toman riesgos. Por otra parte, indica: “que las autoridades educativas tomen decisiones que trastoken de manera profunda y decidida la cultura escolar e institucional”. Parece que no había coordinación para cuidar que la apuesta del secretario Moctezuma guardara coherencia. La Subsecretaría de Educación Media Superior puso en circulación su versión de la NEM en agosto de 2019. Indicó que su primer compromiso era “brindar calidad en la enseñanza”. Y lo justifica “porque tenemos reza go histórico en mejorar el conocimiento, las capacidades y las habilidades de los educandos en áreas fundamentales como la comunicación, las matemáticas y las ciencias” (Subsecretaría de Educación Media y Superior, 2019). Allí la calidad de la educación no era una consigna vana de la “mal