

# Concreción de políticas educativas.

## Las Reformas Educativas 2013 y 2019 en México

The outcome of educational policies: Mexico's education reforms 2013 and 2019



Alberto Villalaz Pacheco  
María Guadalupe Moreno Bayardo  
José Antonio Ramírez Díaz



HOP Volumen 22 # 2 Julio - Diciembre

HOP Volumen 22 # 2

# hop 22





**Title:** The outcome of educational policies  
**Subtitle:** Mexico's education reforms 2013 and 2019  
**Título:** Concreción de políticas educativas.  
**Subtítulo:** Las reformas educativas 2013 y 2019 en México  
**Alt Title / Título alternativo:**  
**[en]:** The outcome of educational policies  
**[es]:** Concreción de políticas educativas.  
**Author (s) / Autor (es):**  
Villalaz Pacheco, Moreno Bayardo & Ramírez Díaz  
**Keywords / Palabras Clave:**  
**[en]:** Educational needs; primary education; political power; educational management; teaching practice evaluation; teachers union; social representations;  
**Submitted:** 2020-06-25  
**Accepted:** 2020-07-02

## Resumen

Este trabajo es un análisis crítico sobre la manera en que las Reformas Educativas de 2013 y 2019 en México, han dado concreción a políticas educativas sexenales que escasamente han incorporado estrategias pertinentes para responder a las necesidades educativas. Las fuentes para el análisis fueron, por una parte, los resultados de la investigación "Representaciones sociales de docentes de primaria acerca de la reforma educativa 2012", estudio cualitativo que se realizó con apoyo en sucesivas entrevistas a profundidad a docentes de educación básica. Por otra, la revisión amplia de fuentes hemerográficas en las que se plasmó la discusión nacional en torno a ambas reformas y sus consecuencias. En relación con la reforma educativa 2013 se destaca que el interés prioritario fue instaurar un orden diferente en las relaciones de poder entre agentes políticos (autoridades educativas y representaciones sindicales). Para ello se apoyó en aspectos legales y administrativos, relegando la negociación y el acuerdo con los trabajadores de la educación, como instrumento de conciliación. Mostró una línea rígida y autoritaria para impulsar los cambios: legislar, reglamentar y evaluar, se convirtieron en las acciones que generaron la amenaza colectiva de despido y la sensación de vulnerabilidad a los derechos laborales históricamente adquiridos. La reforma educativa de 2019 fue más una contrarreforma concebida con el interés de distender la inconformidad de los docentes en torno a la evaluación, la estabilidad laboral y la gestión del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) como organismo que había tenido a su cargo planear y realizar evaluaciones a docentes y directivos de educación básica. Oficialmente se privilegió la toma de acuerdos con todos los sectores interesados sobre los términos en que se establecería dicha reforma, pero se otorgaron concesiones a quienes se manifestaron con mayor fuerza en la defensa de su postura. Lo que distingue hasta ahora las reformas educativas 2013 y 2019 es la forma disímil de dar concreción a las políticas educativas que se generaron en uno y otro sexenio: la primera desde la estrategia de la imposición y la sanción, la segunda desde la declaración del diálogo como forma de generación de acuerdos, pero cediendo ante presiones de los grupos que se expresan de la manera más férrea. Un grave problema es que ninguna de las dos reformas a las que se ha hecho referencia ha tenido gran peso en un proyecto educativo de nación; por ello, aquí se sustenta que, en términos de reformas educativas, ni la imposición carente de flexibilidad, ni el diálogo que cede a las presiones de los más férreos, benefician a la educación. Es necesario dejar de ubicar la toma de decisiones sobre la educación en el terreno de las pugnas de carácter político y de las luchas de poder.

## Abstract

This work is a critical analysis of the way in which the Educational Reforms of 2013 and 2019 in Mexico have given concreteness to six-year educational policies that have barely incorporated relevant strategies to respond to educational needs. The sources for the analysis were, on the one hand, the results of the research "Social representations of primary school teachers about the 2012 educational reform", a qualitative study that was carried out with the support of successive in-depth interviews with basic education teachers. On the other, the extensive review of newspaper sources in which the national discussion about both reforms and their consequences was reflected. In relation to the 2013 educational reform, it is highlighted that the main interest was to establish a different order in the power relations between political agents (educational authorities and union representatives). For this, it relied on legal and administrative aspects, relegating negotiation and agreement with education workers, as an instrument of conciliation. The reform in question was based on a rigid and authoritarian line to promote changes: legislation, regulation and evaluation were used as tools and actions that generated a collective threat of dismissal and feelings of vulnerability to historically acquired labour rights. The 2019 educational reform was more of a counter-reform conceived with the interest of defusing the dissatisfaction of teachers regarding the evaluation, job stability and the management of the National Institute of Educational Evaluation (INEE) as the body that had been in charge of planning and carry out evaluations of teachers and directors of basic education. Officially, reaching agreements with all interested sectors on the terms in which said reform would be established was prioritised, but concessions were granted to those who spoke out with greater force in defense of their position. What distinguishes the 2013 and 2019 educational reforms so far is the dissimilar way of giving concreteness to the educational policies that were generated in both six-year terms: the first from the strategy of imposition and sanction, the second from the declaration of dialogue as a way of generating agreements, but yielding to pressure from groups that express themselves in the strongest way. A serious problem is that neither of the two reforms to which reference has been made has resulted in a comprehensive educational project; for this reason, it is argued here that, in terms of educational reforms, neither imposition nor asymmetrical dialogue is in benefit of education. The conclusion is that decision-making around education needs to move away from political and power struggles.

## Citar como:

Villalaz Pacheco, A., Moreno Bayardo, M. G. & Ramírez Díaz, J. A. (2020). Concreción de políticas educativas. : Las reformas educativas 2013 y 2019 en México. *Horizontes Pedagógicos*, 22 (2), 13-24. Obtenido de: <https://horizontespedagogicos.iberro.edu.co/article/view/1884>

Dr. José Antonio **Ramírez Díaz**, Lic  
ORCID: [0000-0003-3354-1842](https://orcid.org/0000-0003-3354-1842)

**Source | Filiación:**  
Universidad de Guadalajara[mx]

**BIO:**  
Doctorado en Educación por la Universidad de Guadalajara, maestría en Desarrollo Organizacional por la Universidad ITESO, Lic. En Psicología.

**City | Ciudad:**  
Ciudad de México [mx]

**e-mail:**  
[Jose.rdiaz@csh.udg.mx](mailto:Jose.rdiaz@csh.udg.mx)

Dra. María Guadalupe **Moreno Bayardo**  
ORCID: [0000-0002-0017-7047](https://orcid.org/0000-0002-0017-7047)

**Source | Filiación:**  
Universidad de Guadalajara[mx]

**BIO:**  
Doctora en Educación Universidad Autónoma de Guadalajara, Maestría en Educación Universidad Autónoma de Guadalajara, Maestra en Matemáticas Normal Superior Nueva Galicia. Profesora investigadora titular C en Universidad de Guadalajara.

**City | Ciudad:**  
Ciudad de México [mx]

**e-mail:**  
[gpemor98@cencar.udg.mx](mailto:gpemor98@cencar.udg.mx)

Dr. Alberto **Villalaz Pacheco**  
ORCID: [0000-0001-7233-8877](https://orcid.org/0000-0001-7233-8877)

**Source | Filiación:**  
Universidad de Guadalajara[mx]

**BIO:**  
Doctor en Educación, Maestro en Investigación en Ciencias de la Educación y Licenciado en Filosofía de la Universidad de Guadalajara. Miembro del equipo coordinador nacional de las Redes de Comunidades para la Renovación de la enseñanza-aprendizaje en Educación Superior (RECREA)

**City | Ciudad:**  
Ciudad de México [mx]

**e-mail:**  
[albertovillalaz@gmail.com](mailto:albertovillalaz@gmail.com)

# Concreción de políticas educativas.

## Las Reformas Educativas 2013 y 2019 en México

The outcome of educational policies: Mexico's education reforms 2013 and 2019

Alberto **Villalaz Pacheco**

María Guadalupe **Moreno Bayardo**

José Antonio **Ramírez Díaz**

### Introducción

México es un país en el que los usos y costumbres de la forma de ejercer la política están signados por la necesidad de dejar atrás la mayoría de los proyectos emprendidos por las autoridades que terminan sus funciones, para dar un giro, a veces sólo de nombre, a los proyectos y a las acciones que emprenderá cada nueva administración; esto es, cada seis años (tiempo en que cambia el presidente de la nación) se pretende reinventar el país, aún en el caso de que el partido político que llegó al poder sea el mismo que el del periodo anterior. Es posible que ésta sea una de las formas en que las autoridades sexenales (de cualquier periodo o partido político) pretenden legitimar su presencia y su acción; así, al inicio de cada sexenio se genera un proceso que implica cuestionar lo realizado por las administraciones anteriores y hacer las propias propuestas; pero es común que haya cierto apresuramiento para desechar lo anterior y que muchas veces se dejen fuera proyectos y procesos que, de continuarse o ajustarse, consolidarían aspectos de la vida nacional que demandan seguir atendiéndose y que, al menos en algunos aspectos, eran atinados.

Lo que ocurre en el ámbito educativo no es la excepción, sexenio tras sexenio se marcan nuevas rutas, ya sea cambiando total o parcialmente planes de estudio, métodos de trabajo, materiales de apoyo, procesos administrativos, entre otros; de manera que una parte importante del tiempo posterior al ingreso de las nuevas autoridades sexenales se invierte en realizar cambios, en buscar la legitimación de los mismos, en trabajar para que se asimilen, y finalmente, en que se realicen acciones que evidencien la puesta en práctica de dichos cambios. Tal es el caso de la Reforma Educativa 2013, cuyo inicio, modificación y/o derogación<sup>1</sup> parcial o total es el primer foco de análisis de este trabajo, el cual se elaboró justamente en el periodo de tiempo en que las discusiones sobre sus posibles cambios tenían lugar, por lo tanto, el análisis se extendió al proceso en el que se debatía la aprobación de la Reforma Educativa que entró en vigor en el año 2019.

Se tuvo entonces el reto de aprehender un objeto de análisis “en movimiento” y de ajustar o complementar en su momento algunos planteamientos del presente trabajo, el cual se cerró cuando la Reforma Educativa 2019 ya había sido aprobada pero estaban en proceso de elaboración las respectivas leyes secundarias. Eso explica por qué, algunas de las fuentes documentales a las que se recurrió, fueron diarios de circulación nacional o publicaciones electrónicas periódicas, en tanto que unos y otras reportan situaciones en tiempo real. Al acceder a ese tipo de fuentes, se tuvo cuidado de verificar que aquello que sustentaban, estuviera avalado con citas textuales de los discursos o declaraciones a los que hacían referencia. Se recurrió además a planteamientos de estudiosos de la temática y de teóricos que han trabajado el análisis de las reformas educativas en tanto concreción de políticas públicas, como se refiere a lo largo del texto, así se incorporaron diversos elementos a considerar en el análisis que fue realizado en el presente trabajo.

Analizar reformas educativas es una tarea que puede hacerse desde muy diversas perspectivas: el énfasis del análisis puede ponerse en el tipo de proyecto educativo que éstas promueven; en la forma en que dan concreción a ciertas políticas educativas; o bien en el juego de intereses y de posiciones de poder que trastocan, entre otras alternativas. Sin afirmar que los énfasis pueden deslindarse totalmente unos de otros, por la íntima relación que existe entre ellos, en este trabajo se hace un análisis con énfasis principal en la manera en que las Reformas Educativas de 2013 y 2019 han dado concreción a las políticas educativas del periodo sexenal al que corresponden y desde luego, en las implicaciones que esto ha traído o puede traer consigo.

La estructura del artículo se organizó en cinco bloques: 1) una perspectiva teórica para el análisis; 2) el método, los instrumentos y los procedimientos para el análisis; 3) el surgimiento y evolución de la Reforma Educativa 2013; 4) los cambios incorporados en la Reforma Educativa 2019; y 5) algunas implicaciones de los cambios realizados en la Reforma Educativa 2019.

## Una perspectiva teórica para el análisis

En este trabajo se asume la existencia de una estrecha relación entre el campo político, lugar donde se generan las reformas educati-

1 Se incorporan los términos derogación y/o abrogación atendiendo a que éstos fueron utilizados a lo largo de las múltiples discusiones que se generaron desde que el presidente López Obrador firmó la iniciativa de decreto del 12 de diciembre de 2018 para modificar los artículos 3º y 73 constitucionales. Al final, el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 15 de mayo de 2019, hace referencia a que “se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa”. (p.1)

vas, y el campo de la educación como ámbito de ejercicio profesional en donde se ejercen las prácticas educativas y donde tiene lugar la profesionalización de los docentes. La relación antes mencionada es comprendida como un proceso de regulación del Estado hacia la tarea educativa, el cual suele apoyarse en ciertos principios teóricos y métodos que emanan de las ciencias de la educación y que son acordes con el proyecto de nación que se pretende fortalecer con la propuesta educativa que se visualiza para la misma. Con base en los principios, los métodos y la orientación definidos por el Estado, se generan procesos de conformación de la identidad profesional de los docentes y se establecen formas de relación social entre maestros y alumnos. En dichos procesos se promueven ciertos valores que excluyen o incluyen a los alumnos y, en el aspecto profesional, se propicia la generación de estrategias para lograr reconocimiento social, ascensos en la trayectoria magisterial e incrementos salariales (Popkewitz, 1994; Popkewitz & Pitman, 1986).

Por otra parte, se asume en concordancia con los planteamientos de Braslavsky y Cosse (2006) que, con las reformas educativas, se generan nuevos discursos en torno a la educación, con los cuales se adaptan los contenidos de refundación del Estado para atender necesidades sociales cuya satisfacción es priorizada por éste en un tiempo y contexto determinados. A diferencia de una simple mejora educativa, con una reforma se trata de establecer un nuevo sistema de normas e instituciones que regulen la educación. Los cambios pueden ser de tal grado, que los sistemas educativos a los que se aplica la reforma presenten una nueva configuración que los convierta en redes casi irreconocibles con respecto a las que ya existían.

La reconfiguración que promueven las reformas inicia en la cúpula, en el grupo que tiene los recursos para tomar decisiones. Es en el diseño de las políticas educativas en donde se manifiestan los diferentes intereses que se movilizan en ese círculo. La determinación de hacer un cambio en educación, y la orientación de dicho cambio, significan un trastocamiento de posiciones y recursos de los grupos que tienen algún tipo de interés en los procesos educativos, de manera que los empresarios, los sindicalistas, los partidos políticos, los grupos con pertenencia religiosa, o de otra naturaleza, suelen pugnar por una orientación que convalide su postura y apuntale sus intereses. En este sentido, pueden consultarse los trabajos de Zaccagnini (2002) sobre las reformas neoliberales de la década de los noventa en Argentina y el análisis teórico de Corrales (1999), el cual considera rasgos de reformas educativas efectuadas a nivel mundial.

La dinámica social de los actores en torno a la agenda de una reforma educativa, suele generar una diversidad de tensiones, las cuales se ubican principalmente en torno a cuál debe ser la nueva función de la educación, cómo habrá de lograrse la aceptación social de la reforma en cuestión, cuál será la mejor forma de ejecutar y dinamizar los cambios proyectados en la misma, y cómo habrá de darse la vinculación de los diferentes contextos de referencia de los actores para asumir los nuevos roles; lo cual implica una nueva dotación de conocimientos, el cumplimiento y aceptación de la nueva normatividad y, finalmente, el ajuste de las acciones entre los tiempos de los políticos, los profesionales de la educación y los miembros del aparato burocrático. En un contexto de trastocamiento de intereses, las diferencias entre los grupos tienden a ser punto de partida para formar alianzas o coaliciones con la intención de resolver las tensiones y darles mayor viabilidad a las reformas.

El acercamiento a los planteamientos de Popkewitz (1994), esclarece que, de manera adicional a la concurrencia de los grupos sociales, se ha de destacar el importante papel que desempeñan el Estado y el uso de las ciencias sociales y educativas en la consolidación de las reformas, lo cual implica aspectos de producción social basados en la



idea de que es posible diseñar y corregir las instituciones por medio de la regulación estatal que busca mantener en funcionamiento las esferas económicas, sociales, políticas y culturales.

El Estado es entonces una entidad con posibilidad de construir categorías para la inclusión o exclusión de alumnos y maestros (por ejemplo: maestros que realizaron o no un examen para su incorporación al sistema educativo, o bien alumnos formados en los nuevos programas o en los antiguos programas), así como de establecer jerarquizaciones (por ejemplo: maestros que dominan 2 idiomas o alumnos ubicados en cierto rango de lecto-comprensión de la OCDE) que permiten evaluar y dar cierto significado a la información que se deriva del acontecer cotidiano de los fenómenos educativos.

Fundamentalmente, se ubica al Estado como generador de aquellas categorías que son empleadas para modificar las prácticas educativas y las formas de interacción de la escuela, en concordancia con los valores que promueve y las relaciones de poder que pretende, o no, mantener. Por ello, en las reformas, la redefinición de las prácticas educativas no se genera mediante un lenguaje neutral y descriptivo, sino que las acciones y las prácticas discursivas deseables son interpretadas dentro un marco de conocimientos emanado desde el Estado, en el que se inscriben formas de actuar, de sentir y de valorar los fenómenos educativos. (Popkewitz, 1994; Popkewitz & Pitman, 1986).

La manera en la cual se hacen distinciones y se categorizan las nuevas prácticas educativas posee un contenido ideológico que sitúa un campo de acción para los diversos actores de la educación y configura un espectro de posibilidades de elección para ellos. Dicho de otra manera, las acciones por las cuales los individuos pueden ser útiles o aportar a la educación, se definen dentro del marco de regulación estatal mediante un conjunto de discursos que organizan la percepción y la experiencia.

En su mayoría, las reformas educativas responden a problemas que suelen ser definidos y priorizados a partir de tensiones y luchas entre diversos grupos de interés, y se manifiestan en el proceso de elaboración de metas y prácticas sociales en torno a la escuela y a las formas de educar. Se trata de un proceso de elección capaz de definir lo que se debe aprender y cómo se ha de aprender, elementos que constituyen las bases del razonamiento para orientar, organizar y evaluar los acontecimientos cotidianos en las escuelas.

Las reformas pueden llegar a generar modos de razonamiento en los sujetos, los cuales modifican los sistemas de jerarquización y de identidad que favorecen la inclusión o exclusión de las acciones, sujetos o desempeños, en un conjunto de categorías y distinciones determinadas, que a su vez facilitan la comprensión de lo que ocurre en los espacios institucionales de los sistemas educativos. En este sentido, las ideas emanadas de una reforma tienden a convertirse en sistemas de regulación a través de reglas contingentes para pensar y evaluar las acciones educativas.

Las reformas suelen generar una modificación de las relaciones objetivas entre las posiciones de grupos de un campo social en torno a la estructura de distribución del poder, lo que a su vez produce una transformación de las disposiciones que los agentes poseen para tener acceso a los beneficios específicos que se ponen en juego en el campo (Bourdieu, 1989,1984). En estos términos, el factor central de cambio en educación es el poder para incorporar un nuevo orden de las posiciones en las relaciones objetivas, con respecto a las que se tenían en un momento dado.

Con base en las ideas de Popkewitz (1994) y de Popkewitz & Pitman (1986), se asume que, como consecuencia de algunas reformas, la subjetividad de los actores de la educación se ve alterada en sus emociones, actitudes, expectativas y demandas. Además, la figura del profesor y la de los alumnos, es configurada de manera que sea posible valorar las prácticas educativas dentro de un determinado modelo de relaciones sociales.

La inserción de un nuevo lenguaje en educación no sólo transforma lo educativo en aspectos curriculares y en métodos de enseñanza, lo hace también por medio de un sistema de reglas que condicionan las relaciones sociales en el aula y fuera de ella, también delimitan las aspiraciones para convertirse en miembro activo en el ejercicio de la profesión de educador (Zaccagnini, 2002; Corrales, 1999).

Desde esta perspectiva teórica asumida para el análisis, se hizo la definición del método, los instrumentos y los procedimientos para el análisis crítico que fue objeto de este trabajo.

Al iniciar el presente trabajo, se especificó que su objetivo principal fue realizar un análisis crítico con foco en la contrastación de las políticas educativas desde las que surgieron las Reformas Educativas 2013 y 2019 en México, las cuales corresponden a dos diferentes periodos sexenales de la administración pública del país. Se trató entonces de un estudio comparativo en el que cada reforma fue examinada a la luz de tres ejes de análisis: cómo surgió (a iniciativa de quién, en qué momento político, con qué actores involucrados en la toma de decisiones); en qué texto se plasmó (cuál es el contenido fundamental del mismo); y qué reacciones despertó (en la opinión pública, en los partidos políticos, en los sindicatos, y en especial en quienes tienen a su cargo el ejercicio de la docencia en las instituciones educativas de carácter público, dado que estos profesionales son los primeros destinatarios de las decisiones tomadas en términos de administración de la educación, plazas de trabajo y retribuciones al mismo).

Para el análisis de la Reforma Educativa 2013 se contó con las aportaciones de la investigación realizada por Villalaz (2020), uno de los autores de este trabajo, en la que estudió las representaciones sociales de profesores de educación primaria en relación con dicha reforma, acercándose a ellos con apoyo en sucesivas entrevistas, y recurriendo además a fuentes hemerográficas (diarios de circulación nacional y publicaciones periódicas) para ir dando cuenta de lo que ocurría en ese periodo en relación con la reforma de interés.

En el caso de la Reforma Educativa 2019, la situación fue diferente, hubo que atrapar lo que sucedía en torno al objeto de análisis en el marco de una intensa dinámica de argumentos y contra-argumentos en la que, en un breve periodo que inició el 12 de diciembre de 2018 y culminó el 15 de mayo de 2019, se aprobó y publicó dicha reforma. En ese periodo, los autores de este trabajo se abocaron a la revisión y registro diario de la información, debates, reuniones, conciliaciones, declaraciones y textos oficiales que aparecían en los periódicos de circulación nacional y en los diversos medios de comunicación masiva para ir aprehendiendo los elementos para el análisis. Así fue como se caracterizó lo relativo a cada periodo, para luego poner en contraste y reportar lo ocurrido en relación con las dos reformas educativas que aquí se analizan.

# El surgimiento y evolución de la Reforma Educativa 2013

El 1 de diciembre de 2012, en su primer mensaje a la nación como Presidente de México, Peña Nieto anunció la Reforma Educativa:

*Ha llegado el momento de la reforma educativa. Una nación basa su desarrollo en la educación (...) esta es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa.*

*Con esta reforma educativa se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente. Habrá reglas claras y precisas para que todo aquel que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándole plena estabilidad laboral.*

*Esta reforma también incluye la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa... (Peña, Discurso íntegro del presidente Peña Nieto a la nación., 2012).*

En el segundo día de gobierno, el presidente signó el Pacto por México con las principales fuerzas políticas del país, esto fue una estrategia para sustentar y fortalecer las reformas que la nueva administración había planeado, las cuales traerían sin duda múltiples consecuencias e importantes desacuerdos; esa estrategia estuvo en la línea de lo que expresan Braslavsky y Cosse (2006) cuando refieren que, en un contexto de trastocamiento de intereses, las diferencias entre los grupos tienden a ser punto de partida para formar alianzas o coaliciones con la intención de resolver las tensiones y darle mayor viabilidad a las reformas.

Dicho acuerdo político tenía el objetivo de impulsar los cambios que la nueva administración quería desarrollar, entre ellos una reforma legal y administrativa en educación, con la que se buscaba alcanzar tres objetivos:

*Aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA; aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior; y que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad (Peña, PAN, PRI, & PRD, 2012).*

No se mencionó cambio alguno del modelo pedagógico, se reiteró que la reforma sería de tipo legal y administrativa, ¿Se apostaba entonces a una mejora de la calidad sin pasar por cambios en el currículo y en las prácticas educativas?, ¿Se trataba sólo de establecer sistemas de regulación a través de reglas contingentes para pensar y evaluar las acciones educativas, tal como lo señalan Popkewitz (1994) y Popkewitz & Pitman (1986).

Si sólo se mencionó que habría cambios de carácter legal y administrativo, entonces es que por esa vía se pensaban alcanzar los objetivos enunciados; lo cual se inscribe más en la línea de generar cambios en los valores que se intenta promover y en las relaciones de poder que se pretende modificar (Popkewitz, 1994), que en los aspectos curriculares, pedagógicos o didácticos, lo cual contrasta con lo ocurrido

en sexenios anteriores en que se privilegiaba lo pedagógico, lo cual no significa que los objetivos referentes a los valores y a las relaciones de poder estuvieran ausentes. Otro contraste con reformas anteriores fue que la participación de los sindicatos no alcanzó gran relevancia, a pesar de que, de acuerdo con Gutiérrez & Cuevas (2018), la tradición en política educativa había sido la firma de acuerdos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como elemento necesario para la implementación de acciones en el sistema educativo. Lo que se buscaba con ese deslinde de la organización sindical, era “que el Estado mexicano recuperara la rectoría del sistema educativo nacional” (Peña, PAN, PRI, & PRD, 2012, p. 3).

El tema de la evaluación representó el principal punto de desencuentro en la relación entre las autoridades educativas y los docentes; no obstante, a la evaluación se le asignó un papel clave en el intento de mejora educativa, por lo que fue el medio por el cual las autoridades buscaron establecer relación con los mentores. Gil (2018) señala que fue tan fuerte el ancla de este proyecto reformador en la evaluación que, si los profesores no aceptaban asistir a ella, perdían el empleo. Peña Nieto afirmó:

*Para mejorar la educación, tenemos que evaluarla (...). Una evaluación justa y técnicamente elaborada ayudará a potenciar el desempeño de los maestros y a dignificar la profesión docente. (...) Se requieren reglas claras para el ingreso de los docentes y su promoción a cargos de dirección y de supervisión. Hay que alentar y reconocer el buen desempeño laboral, haciendo que el mérito individual del maestro, y los avances de sus alumnos, sean criterio fundamental para promoverlo (Peña, 10 de diciembre 2012).*

La Reforma Educativa de Enrique Peña Nieto supuso la modificación de los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Educación, así como la expedición de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; todo esto en un breve lapso de tiempo que inició el 10 de diciembre de 2012, fecha en que se envió la iniciativa a la Cámara de Diputados, y terminó el 11 de septiembre de 2013, con la promulgación y la publicación de las leyes secundarias.

Los cambios que estuvieron en el centro de la polémica (Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 2013) fueron los del artículo 3o. constitucional en las siguientes fracciones:

*Fracción III. ...el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. (p. 1).*

Fracción IX. ...El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) Expedir los lineamientos a

los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden (p. 2).

La Reforma Educativa 2013 introdujo cambios importantes en la regulación de la trayectoria laboral de los docentes de educación básica del sector público. El eje de dichas modificaciones fue la evaluación obligatoria, ya fuera para la incorporación al Servicio Profesional Docente, para permanecer en él o para la promoción a puestos directivos; lo cual fue también uno de los ejes de la oposición magisterial.

Una de las primeras reacciones públicas, de las más destacadas, fue la que tuvo la maestra Elba Esther Gordillo, lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), una vez que la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Reforma Educativa 2013 que contemplaba la evaluación a los docentes. En su pronunciamiento señaló: “el sindicato no permitirá que se lesione ni lastime la dignidad de ningún docente” (Hernández & Melgar, 20 de diciembre de 2012), esto en alusión al tema de la evaluación; incluso fue más allá al pronosticar que fracasaría, pues aseguró que “ninguna reforma tendrá éxito sin el apoyo de los docentes” (Hernández & Melgar, 20 de diciembre de 2012).

El pronunciamiento de la maestra Elba Esther fue importante por dos razones, primero, por la interpretación que ella hizo de la Reforma Educativa 2013 y, segundo, por la nueva relación que se estableció entre el gobierno y el gremio magisterial; al respecto, es ilustrativo el reporte que hizo uno de los diarios de circulación nacional acerca de la aprobación que hicieron los diputados:

*La reforma educativa se aprobó ayer en lo general y en lo particular en la Cámara de Diputados sin que el SNTE consiguiera suavizar la futura obligación constitucional de los maestros de someterse a la evaluación para su ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en lo que será establecido como el servicio profesional docente (Hernández & Melgar, 20 de diciembre de 2012).*

La crónica antes mencionada también dio cuenta de las pugnas que se libraron en el ámbito legislativo y del fracaso del SNTE para modificar la iniciativa. Fue notorio que la maestra Gordillo ya no gozaba del mismo poder que antes. Incluso el encabezado del reporte: “Truena Elba Esther Gordillo; impugna reforma educativa aprobada” (Hernández & Melgar, 20 de diciembre de 2012), daba cuenta del rompimiento de la relación que había mantenido con los gobiernos anteriores.

Entonces, desde la cúpula sindical se dotó de un significado a la Reforma Educativa 2013 señalándola como algo que lesiona, lastima y denigra a los profesores. Ese significado fue, probablemente, lo que más influyó en la percepción que después tuvieron los docentes; otros acontecimientos posteriores fueron consolidando esa percepción.

Uno de esos acontecimientos fue la detención de la maestra Gordillo, ocurrida en febrero del 2013; la entonces Procuraduría General de la República (PGR) la detuvo por el delito de lavado de dinero y el 5 de marzo le dictó auto de formal prisión. La encarcelación significó el silenciamiento de un influyente actor en el ámbito educativo, que abiertamente se oponía a los nuevos designios para el sector. De acuerdo con Gil (2018), la aprehensión fue por causas políticas, más que de justicia; se trató de un acto de venganza, de amenaza y con mensaje político.

Una de las maestras entrevistadas como parte de la investigación de Villalaz (2020)<sup>2</sup>, señaló sobre ese suceso:

*Creo que todo esto fue por cuestiones políticas, para mí el objetivo era debilitar al sindicato para que estuviera*

*tranquilo y entonces llevar a cabo la reforma que ya tenía en mente (...). Elba Esther Gordillo era la que se plantaba y hablaba por los maestros, y el que quedó en su lugar hace lo que el gobierno le pide. (entrevista con Bety, enero de 2017)*

Con la detención de la líder vitalicia del SNTE, las manifestaciones públicas de oposición y rechazo, por parte de esa organización, fueron prácticamente erradicadas, pero no ocurrió lo mismo con la facción disidente denominada Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Esta última agrupación se mantuvo constante en sus manifestaciones de protesta contra la Reforma Educativa 2013; la primera protesta de gran magnitud ocurrió en mayo de 2013 cuando instalaron un plantón por tiempo indefinido en el Zócalo de la Ciudad de México, pero un mes antes, profesores de esa misma agrupación habían marchado por calles del centro de la Ciudad de México, y en el estado de Guerrero habían bloqueado durante varios días la Autopista del Sol, tomaron seis de las ocho delegaciones regionales de la Secretaría de Educación estatal e incendiaron la sede del PRI y otros edificios públicos de Chilpancingo (Expansión, 2 de junio de 2016).

Durante la implementación de la Reforma Educativa en 2013, la tónica del discurso que emplearon los Secretarios de Educación Pública al dirigirse a los docentes fue de no flexibilidad. Emilio Chuayffet<sup>1</sup> expresó: “Las normas no son negociables (...). Las autoridades educativas locales en cada entidad están obligadas a hacer cumplir, sin excepción alguna, las nuevas leyes vigentes” (Notimex, 25 de septiembre de 2013).

Por su parte, Aurelio Nuño<sup>2</sup> sentenció:

*La Reforma Educativa va a continuar, se va a implementar y se tendrá que respetar (...), no habrá flexibilidad con los disidentes (Lozada, Martínez, Medina, Bodewig, Guayasa-mín, González... Martínez, 15 de octubre de 2015).*

...los maestros que decidan participar en las movilizaciones (...) serán sancionados conforme marca la ley, e incluso podrían ser separados de su cargo (Juárez, 18 de abril de 2016).

El conjunto de discursos en los que se envió el mensaje de no flexibilidad y se apostó a la evaluación como manera de asegurar la calidad de la educación, cumplió su función de organizar la percepción y la experiencia de los docentes en torno a las acciones por las cuales los individuos pueden ser útiles o aportar a la educación (Popkewitz, 1994), pues éstas se definen dentro del marco de regulación estatal mediante un conjunto de discursos cuya función es impactar en dicha organización de ideas.

En entrevista realizada a Manuel Gil (15 de diciembre de 2018), éste afirmó que la Reforma Educativa 2013 concibió al magisterio como “el más grave, y en ocasiones el único de los obstáculos para mejorar la educación, y construyó (...) una generalización injusta: eran todos, o la inmensa mayoría, ignorantes, desobligados, irresponsables y violentos. Objetos a reformar: cosas, acusados y acosados”. Bajo esta premisa, la evaluación fue el mecanismo mediante el cual se buscó alcanzar la calidad educativa deseada, la cual era el corazón de la reforma, como llegaron a señalar las autoridades: “Y tenía que tener ‘dientes’, o estar uncida a la cartera: amenaza laboral para unos, sobresueldos a otros” (Gil, 15 de diciembre de 2018), lo cual generó diversas reacciones adversas en los docentes.

La maestra Carmen, entrevistada en la investigación de Villalaz (2020), expresó que se sentía “bien insegura” realizando su labor do-

1 Primer Secretario de Educación en el periodo 2012-2018

2 Segundo Secretario de Educación en el periodo 2012-2018



## Concreción de políticas educativas

### Las reformas educativas 2013 y 2019 en México

cente: “como en una tabla sin ningún nivel, como que trastabillando porque no estamos seguros con el trabajo”. Las evaluaciones para la permanencia, dijo, la habían sumido en la duda, pues se preguntaba “si no salgo idónea ¿me voy? [porque] la misma palabra lo dice, ‘permanencia’”. Además de sentirse agraviada con la Reforma Educativa 2013, expresó “siente una mucha agresión por parte de las autoridades, que no deja de ser acoso (...), porque están sobre los maestros, nos están haciendo responsables ¡de todo!, de todo lo educativo” (entrevista a Carmen, enero de 2017). Expresiones como la de esta maestra ilustran los planteamientos de Popkewitz (1994) y Popkewitz & Pitman (1986) acerca de que, como consecuencia de algunas reformas, la subjetividad de los actores de la educación se ve alterada en sus emociones, actitudes, expectativas y demandas.

Cabe considerar entonces que las confrontaciones, amenazas y enfrentamientos en respuesta a la Reforma Educativa 2013, pudieron ser originadas por los significados que los maestros construyeron en torno a la misma. Ya afirma Frigerio (2001, p. 2) que “las escuelas siempre significaron las propuestas de las macropolíticas educativas”; es decir, las reformas por sí mismas no definen o deciden los cambios, sino que éstos se originan con base en la interpretación colectiva que se haga de aquéllas.

De acuerdo con Faustino (2018), la Reforma Educativa 2013 incorporó la evaluación docente, específicamente la de desempeño, como el corazón de la reforma, cuando ni el sistema educativo, ni los docentes, ni siquiera la misma autoridad educativa estaba lista para realizar una evaluación de este tipo; eso definió como punitiva y errónea a la Reforma Educativa 2013.

Diversas explicaciones de lo ocurrido con la Reforma Educativa 2013, como las de Gil (2018), De Ibarrola (2018) y Casanova (2018), coinciden en que las autoridades educativas prescindieron de los maestros en su diseño, los confrontaron durante su implementación, y al final, lo que consiguieron fue una malograda Reforma Educativa. Una serie de eventos marcaron el distanciamiento de los docentes con ésta a tal punto que, lejos de generar un “México con educación de calidad” – como se afirmaba en el discurso oficial –, se dio lugar a una situación de crisis política de la educación (Casanova, 2018).

## Los cambios incorporados en la Reforma Educativa 2019

Andrés Manuel López Obrador inició su gestión como presidente de México el primero de diciembre de 2018 y una de sus primeras acciones de gobierno fue firmar la iniciativa de decreto para modificar los artículos 3º y 73 constitucionales y así comenzar el camino para derogar la Reforma Educativa 2013. “Compromiso cumplido, maestras y maestros de México” (León, 12 de diciembre de 2018), fue la frase que utilizó con la intención de poner fin a todo aquello que los profesores identificaron como agresivo, violento y en su contra, e iniciar una nueva ruta que impactara en la mejora de la enseñanza.

En la iniciativa enviada a la Cámara de Diputados, se argumentó: “es un error aplicar criterios sancionadores y persecutorios que parten de la desconfianza hacia los profesionales de la docencia y pretenden poner todo el énfasis de la supuesta mejora de la enseñanza en la sujeción a procedimientos mecánicos de evaluación” (Poder Legislativo, 13 de diciembre de 2018, p. 3). Se señaló también la cancelación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), dada la centralidad que

tuvo la evaluación en la Reforma Educativa: “De los contenidos de la reforma que se propone abrogar, se encontraba el establecimiento de un organismo autónomo con funciones particularmente evaluativas (...), que se percibió como instrumento persecutor para el magisterio, por lo que se cancela” (Poder Legislativo, 13 de diciembre 2018, p. 5).

Poniendo sobre la mesa voces diversas como las de docentes, académicos, analistas, organizaciones gremiales, comunicadores, empresarios, líderes de opinión, autoridades educativas y organizaciones civiles, se analizó cuáles aspectos debían permanecer y cuáles había que ajustar, modificar o eliminar de la Reforma Educativa 2013 con la finalidad de superar todas las consecuencias no deseadas que ésta había provocado.

En un ambiente de fuertes tensiones, el 9 de mayo de 2019, en una segunda vuelta de votaciones, fue aprobada la Reforma Educativa 2019, la cual pasó a la aprobación de las entidades federativas por el hecho de que incluía cambios constitucionales; ésta fue respaldada con el número de votos necesarios el 14 de mayo de 2019.

Algunos de los cambios más controvertidos que aparecen en la Reforma Educativa 2019, extraídos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 2019, son los siguientes:

En el artículo 3º se establece, entre otros puntos, que:

*“Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica”.* (p. 2, cursivas nuestras)

*“Las maestras y los maestros... tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas...”* (p. 2, cursivas nuestras).

*“La ley establecerá las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión. Corresponderá a la Federación su rectoría y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación...”* (p. 3).

*“La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones..., serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos..., lo dispuesto en este párrafo en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio.”* (p. 3, cursivas nuestras)

*“Se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación...”, entre sus funciones tendrá la de “realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional”, así como “determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación”.* (p. 4)

En los artículos transitorios del decreto se establece, entre otros puntos, que:



*“Se abroga la Ley General del Servicio Profesional Docente, se derogan todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias...”*. (p. 6)

*“Se respetarán los derechos adquiridos de las maestras y los maestros, los cuales no podrán ser restringidos o afectados de manera retroactiva con las disposiciones de nueva creación”*. (p. 6)

*“Quedan sin efectos los actos referidos a la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente que afectaron la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio”*. (p. 7)

*“Se abroga la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación...”*. (p. 7)

*“Los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la educación, se regirán por el artículo 123 Constitucional Apartado B. Con fundamento en este Decreto, la admisión, promoción y reconocimiento se regirán por la Ley Reglamentaria del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, prevaleciendo siempre la rectoría del Estado”*. (p. 9)

Tal parece que, en la Reforma Educativa 2019, quedaron “formalmente” solucionados algunos aspectos que habían sido motivo de grandes confrontaciones como la desaparición de la evaluación con carácter punitivo aunque se siguen planteando evaluaciones con carácter diagnóstico y procesos de selección para el ingreso y promoción a puestos de docencia, dirección y supervisión; se atiende a la restauración en su plaza a quienes habían sido perjudicados por no presentarse a las evaluaciones o por haber resultado no idóneos en ellas; se resguardan los derechos laborales; se abrogan la Ley del INEE y la del Servicio Profesional Docente, y al menos en el discurso, se declara que el Estado tendrá la rectoría de la educación; todo esto podría generar la expectativa de que todas las partes (profesores, sindicatos, autoridades educativas, partidos políticos, organizaciones cívicas) quedarían conformes con lo establecido en el decreto al que se viene haciendo referencia; sin embargo, tanto las decisiones tomadas, como ciertas acciones posteriores, demandan dirigir la atención hacia algunas implicaciones de dichas decisiones.

## Algunas implicaciones de los cambios realizados en la Reforma Educativa 2019

### Sobre la rectoría del Estado en materia educativa

Cuando se presentaron los motivos explícitos de la Reforma Educativa 2013, se habló de la necesidad de recuperar la rectoría del Estado en materia educativa, y en el texto de la Reforma Educativa 2019 se declara que dicha rectoría prevalecerá siempre. Esta cuestión resulta fundamental pues las autoridades educativas de más alto nivel habían

ido cediendo a la presión cada vez mayor del SNTE y de la CNTE para tener un amplio control del otorgamiento de plazas, de la obtención de ascensos y de la toma de decisiones sobre los servicios educativos a nivel estatal y nacional. Aunque existía un escalafón de aspirantes a puestos de director de escuela, supervisor o jefe de sector, nada era otorgado sin el visto bueno de la cúpula sindical.

En una situación como la que acaba de referirse, se comprende la importancia de haber establecido concursos de oposición, no sólo para ingresar como docente al sistema de educación pública (aún en el caso de los egresados de las escuelas normales públicas), sino también para obtener ascensos. Lo anterior empezó a ocurrir años antes de la Reforma Educativa 2013, pero fue plenamente avalado por ésta; con ello se pretendía incorporar a los mejores candidatos para hacerse cargo del sistema educativo nacional, dejando atrás lo que algunos grupos habían considerado como prerrogativas conquistadas, tales como la venta y herencia de plazas.

Es saludable continuar con “procesos de selección en igualdad de condiciones” como se les denomina en la Reforma Educativa 2019, pero habrá que asegurar que esos procesos se establezcan en el marco de criterios que superen la simulación y se realicen con apoyo en métodos y procedimientos pertinentes para su propósito.

Además habrá que tomar en cuenta que el texto vigente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (*Diario oficial de la Federación, 26 de febrero de 1963*) permite que las organizaciones sindicales dispongan de la mitad de las vacantes que se generen en el sistema educativo; pero en algunos Estados de la República, ese porcentaje llegó a ser hasta de un 100% cuando las autoridades educativas estatales habían sido elegidas también por los sindicatos.

La posibilidad de velar porque las plazas se asignen a personas con el perfil necesario para desempeñarse como docentes, directores o supervisores, dependerá en gran parte de la forma en que esto se contemple en las leyes reglamentarias que estaban en proceso de elaboración al cerrar este artículo, y sobre todo de la forma en que se actúe en relación con dichas leyes. Así, la rectoría del Estado es algo que no se puede asegurar sólo en el discurso, sino que tendrá que pasar al plano de los hechos.

### Sobre la desaparición del INEE

Los principales señalamientos que se le han hecho al INEE en relación con su papel en la Reforma Educativa 2013, son los de no haber encontrado formas de evaluación que incorporaran suficientemente los aspectos asociados a un buen desempeño profesional docente, así como el haber evaluado a todos de manera única, ignorando las diferencias que existen entre regiones del país, entre culturas, entre contextos en que se labora, entre otras. Al respecto, habría que acercarse a las experiencias de otros países (*cfr. De Ibarrola, 2018*) para tener un panorama, tanto de la complejidad que suponen los procesos de evaluación de trabajadores de la educación, como de los recursos humanos y materiales que es necesario invertir en dichos procesos, para matizar al menos lo que se puede exigir a un organismo al que se le encarga realizar evaluaciones nacionales.

De acuerdo con Alonso (2019, p. 1), el INEE cobró relevancia con la Reforma Educativa dadas las nuevas tareas que se le asignaron, y a su vez, se ganó “mercidamente, una opinión negativa entre un sector importante de los docentes, al ser percibido como un organismo que avalaba una evaluación sumamente criticada e incluso descalificada no sólo por los docentes, sino por expertos en el asunto”. Por otra par-

## Concreción de políticas educativas

### Las reformas educativas 2013 y 2019 en México

te, la desaparición del instituto es también una estrategia para contar con la participación entusiasta de los maestros en la nueva propuesta, generar confianza en las evaluaciones y, al final de cuentas, corregir algunos de los errores cometidos por la anterior reforma que generó “una situación de crisis política de la educación” (Casanova, 2018 p. 77).

Es un hecho que las múltiples realidades educativas que se viven en el país demandan ser tomadas en cuenta en las formas de evaluar; en la Junta de Gobierno del INEE se reconoció ampliamente esa necesidad (cfr. Schmelkes, 2018), incluso la de que la observación directa es el medio por excelencia para evaluar el desempeño docente en cada circunstancia específica, pero no podía llegarse hasta allá en un solo paso, ni se disponía de los recursos humanos y materiales para proceder a una evaluación de esa naturaleza.

Lo que el INEE realizó para responder al mandato que recibió, fue incorporar a la evaluación aspectos en los que los docentes pudieran dar cuenta de su capacidad de análisis de las situaciones educativas a las que se enfrentan, de las estrategias didácticas con las que responden a ellas, del sustento teórico-pedagógico de dichas estrategias, así como del conocimiento de la normatividad, de los planes de estudio y de los programas del nivel educativo en el que se desempeñan. Para definir el contenido y los instrumentos de las evaluaciones, el INEE se rodeó de expertos de las entidades federativas, que dedicaron largas e intensas jornadas de trabajo para consensar lo que en ese momento se consideró la mejor manera de hacerlo con los tiempos y los recursos disponibles. Los planteamientos anteriores, en su conjunto, tendrían que ser objeto de un cuidadoso análisis, pues resulta desproporcionado hacer responsable a un solo organismo de los desaciertos de quienes planean y llevaron a cabo las acciones derivadas de la Reforma Educativa 2013.

## Sobre la evaluación

El gran reclamo de los trabajadores de la educación a la Reforma Educativa 2013 fue que la evaluación pusiera en peligro su permanencia en el servicio. La preocupación que esto generó en ellos, impidió que se percibieran las bondades de contar con un diagnóstico (elaborado con apoyo en los resultados de las evaluaciones) que permitiera diseñar estrategias para fortalecer la preparación y mejorar el desempeño de todos los participantes en las situaciones educativas.

Es posible que durante un largo periodo de tiempo, cualquier evaluación necesaria en el sistema educativo mexicano sea considerada de inmediato como un grave peligro, con las consecuentes reacciones, esto aún en los casos en que la evaluación se realice con fines de diagnóstico, tal como se contempla en la Reforma Educativa 2019.

## Sobre la relación entre los actores que participan en el ámbito educativo

La toma de decisiones en cuestiones que son de interés para toda la sociedad, como es el caso de la educación, ocurre en el marco de opiniones diversas y de formas diferentes de defenderlas; aún las decisiones más conciliadoras no logran satisfacer al 100% de los interesados en una cuestión, así sucedió una vez que fue promulgado el decreto del 15 de mayo de 2019.

La aprobación de la Reforma Educativa 2019 no desactivó la oposición de la CNTE, que no avaló ni reconoció dicha reforma y anunció

que seguiría con movilizaciones todo el sexenio si era necesario. Haberles garantizado que la evaluación de los docentes no sería punitiva, lo cual fue la bandera de su oposición durante todo el sexenio anterior, ahora no resultaba suficiente, lo que hace pensar que la verdadera demanda era la restitución del poder que al menos parcialmente dejaron de tener en el intento del Estado por recuperar la rectoría de la educación en el periodo de la Reforma Educativa 2013.

Como consecuencia de su presión, trece días después de promulgada la Reforma Educativa 2019, el presidente López Obrador cedió a dos demandas más de la CNTE relativas a la entrega de plazas a normalistas y a que los procesos de ascenso y promoción fueran sólo por antigüedad y experiencia (Clemente, 28 de mayo de 2019), logro que por el “momento” ha sido satisfactorio para los intereses de esa organización, pero fue considerado por los miembros del Partido Acción Nacional como una confirmación de que la Reforma Educativa 2019 fue “hecha a la medida de la CNTE” (Barrera, 13 de mayo de 2019).

Este texto fue cerrado en el mes de agosto de 2019, en ese momento se seguían avizorando tiempos de controversias y movilizaciones por lo menos hasta que las leyes reglamentarias fueran propuestas, analizadas y en su caso, aprobadas; es probable que, aún después de la publicación de dichas leyes haya inconformes, porque en el fondo, está en juego una gran lucha de poder que es quizá el verdadero motivo de las confrontaciones que generan las reformas. Los clásicos planteamientos de Bourdieu (1989, 1984) conducen a develar que el factor central de cambio en educación es el poder para incorporar un nuevo orden de las posiciones en las relaciones objetivas, con relación a las que se tenían en un momento dado.

## Conclusiones

El análisis realizado sobre la Reforma Educativa 2013 permite afirmar que hubo un interés prioritario por instaurar un orden diferente a las prácticas en la educación a partir de modificar las relaciones de poder entre las autoridades de educación y los líderes de los gremios. El proceso de reforma se realizó con base en aspectos legales y administrativos, posponiendo la negociación y el acuerdo como instrumento de conciliación.

Con el propósito explícito de mejorar la calidad en la educación, la Reforma 2013 mostró una línea rígida y autoritaria para impulsar los cambios: legislar, reglamentar y evaluar, se convirtieron en las acciones que en forma horizontal generaron la amenaza colectiva del despido y la sensación de vulnerabilidad a los derechos laborales históricamente adquiridos. La lejanía de los docentes en el proceso de llevar a cabo la reforma, se atribuye a la rigidez de la postura de las autoridades quienes se cerraron al diálogo, y consecuentemente, con el paso del tiempo desincentivaron la cooperación de los docentes para mejorar las prácticas educativas, hasta el punto de generar su rechazo.

El conjunto de las situaciones anteriores muestra que, plantear las reformas en términos de cambios legales e imponerlas con implicaciones en la estabilidad laboral, resulta insuficiente para alcanzar un cambio en las prácticas educativas; lo que se genera es un severo cuestionamiento a su legitimidad y credibilidad. Los hallazgos de la información concuerdan con el planteamiento teórico de Popkewitz (1994) y Popkewitz & Pitman (1986), que ubican a las reformas, como un espacio de redefinición de las prácticas educativas a partir de un lenguaje técnico y legal que favorece la configuración de acciones y prácticas deseables interpretadas dentro de un marco de valoración del trabajo académico emanado desde el Estado, en el que se inscriben formas de actuar, de sentir y de juzgar los fenómenos educativos.



El análisis de lo realizado hasta ahora en la Reforma Educativa 2019, permite afirmar que las modificaciones a la educación se agudizaron con el cambio de administración, pero al igual que en las reformas precedentes, quienes llegaron al poder impusieron una visión de educación, de enseñanza y profesionalización docente; todo ello mediado por nuevos discursos que resignifican los valores y obligaciones de la educación.

En ambas reformas, se advierte la inculcación de un marco de interpretación para las prácticas de educación, sustentado en elementos legales y dinamizado por estrategias de relación que van de la imposición a la cesión de prebendas. La Reforma de 2019 fue más una contrarreforma que se interesó en distender la inconformidad de los docentes en torno a la evaluación, la estabilidad laboral y la gestión del INEE para planear y gestionar los contenidos y formas de realizar las evaluaciones. De igual manera, se privilegió el acuerdo con todos los sectores interesados sobre los términos en que se establecería dicha reforma y se otorgaron nuevas concesiones.

Consideramos como un grave problema que, ninguna de las dos reformas a las que se ha hecho referencia, tuvo gran peso en un proyecto educativo como tal. En la Reforma Educativa 2013 se generó el llamado Modelo Educativo 2016 que fue un collage en el que se adoptaron ideas sobre educación y sobre la forma de realizar la enseñanza que han estado vigentes en diferentes épocas, una muestra de ello es el slogan “aprender a aprender” que fue tan publicitado, pero que data de hace más de tres décadas en educación.

Algo similar ocurre con la Reforma Educativa 2019, en el decreto aprobatorio de la misma aparecen cuestiones como la equidad, la inclusión, la interculturalidad, la educación para la vida y la excelencia (**Diario Oficial de la Federación, 2019**), habrá que ser testigos en su momento de las formas en que esos principios se concretan en las leyes secundarias, en los cambios curriculares y en la vida cotidiana escolar.

Lo que distingue hasta ahora las Reformas Educativas 2013 y 2019 es la forma disímil de dar concreción a las políticas educativas que se generaron en uno y otro sexenio: la primera desde la estrategia de la imposición y la sanción, la segunda desde la declaración del diálogo como forma de generación de acuerdos, pero cediendo ante presiones de los grupos que se expresan de la manera más férrea.

A fin de cuentas, en términos de reformas educativas, ni la imposición carente de flexibilidad, ni el diálogo que finalmente cede a las presiones de los más férreos, parecen ser formas de concreción que benefician realmente a la educación; será necesario aprender de la experiencia y dejar de ubicar la educación en el terreno de las pugnas de carácter político y de las luchas de poder.

## Referencias

- Alonso, R. (9 de enero de 2019). ¿Es merecida la cancelación del INEE? Educación Futura.
- Barrera, J. (13 de mayo de 2019). La prueba CNTE de AMLO. El Informador.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A social critique of the judgment of taste*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (1989). *Homo Academicus*. Stanford: Stanford University Press.
- Braslavsky, C., & Cosse, G. (2006). Las actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1-26.
- Casanova, H. (2018). La política educativa gubernamental, 2012-2018. En P. Ducoing, *Educación básica y reforma educativa* (págs. 77-102). Ciudad de México: UNAM.
- Clemente, A. (28 de mayo de 2019). CNTE-AMLO: plazas a todos los normalistas y base para eventuales. *El Financiero*.
- Corrales, J. (1999). Aspectos políticos en la implementación de las Reformas Educativas. *Cuadernos del PREAL*. No.14, 1-31.
- De Ibarrola, M. (2018). La evaluación de los profesores de educación básica. Tensiones políticas y oposiciones radicales. En M. De Ibarrola, *Temas clave de la evaluación de la educación básica. Diálogos y debates* (págs. 215-250). Ciudad de México: FCE / INEE.
- Diario oficial de la Federación. (28 de diciembre de 1963). Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. Obtenido de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111\\_010519](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111_010519)
- Diario Oficial de la Federación. (26 de febrero de 2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_206\\_26feb13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (15 de mayo de 2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019)
- Expansión. (2 de junio de 2016). Los hechos que han marcado las protestas de la CNTE contra la reforma educativa. *Expansión*.
- Faustino, O. (2018). La reforma educativa de 2013 y lo que está por venir. *Nexos*.
- Frigerio, G. (2001). ¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? En UNESCO-OREALC, *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe.
- Frigerio, G. (2001). ¿Las Reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? En UNESCO-OREALC, *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe.
- Gil, M. (2018). La reforma educativa. Fracturas estructurales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 303-321.
- Gil, M. (15 de diciembre de 2018). Las reformas educativas de 2012 y 2018: alto contraste. *El Universal*.
- Gutiérrez, S., & Cuevas, Y. (2018). Enrique Peña Nieto y la iniciativa de decreto de reforma educativa. Argumentos para legitimar su aprobación. En Y. Cuevas, *La Reforma Educativa 2013 vista por sus actores. Un estudio de representaciones sociales* (págs. 33-67). Ciudad de México: UNAM.
- Hernández, L., & Melgar, I. (20 de diciembre de 2012). Truena Elba Esther Gordillo; impugna reforma educativa aprobada. Pronosticó el fracaso de la iniciativa que condiciona la plaza docente a exámenes. *Excelsior*.
- Juárez, E. (18 de abril de 2016). En caso de paro, nadie dude de que la ley se va a aplicar: Aurelio Nuño. *Educación Futura*.
- León, M. (12 de diciembre de 2018). Compromiso cumplido maestros: López Obrador firma iniciativa para derogar reforma educativa. *El Financiero*.
- Lozada, R., Martínez, O., Medina, M., Bodewig, C., Guayasamín, M., González, P., . . . Martínez, N. (15 de octubre de 2015). Aurelio Nuño: ¿negociador de la reforma educativa? *Educación Futura*.
- Notimex. (25 de septiembre de 2013). No hay marcha atrás en la reforma educativa: Emilio Chuayffet. *Excelsior*.

## Concreción de políticas educativas

### Las reformas educativas 2013 y 2019 en México

- Peña, E. (10 de diciembre de 2012). Discurso Enrique Peña Nieto sobre reforma educativa. El Universal.
- Peña, E. (1 de diciembre de 2012). Discurso íntegro del presidente Peña Nieto a la nación. Excelsior .
- Peña, E., PAN, PRI, & PRD. (2012). Pacto por México. Obtenido de <http://pactopormexico.org/PACTO> POR-MEXICO-25.pdf
- Poder Legislativo. (13 de diciembre de 2018). Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de Gaceta Parlamentaria: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181213-II.pdf>
- Popkewitz, T. S. (1994). Popkewitz, T. S. (1994). Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. *Revista de Educación*, 103-137.
- Popkewitz, T. S., & Pitman, A. (1986). The idea of progress and the legitimation of state agendas: American proposals for school reform. *Curriculum and Teaching*, 11-24.
- Schmelkes, S. (2018). Hacia una evaluación con enfoque intercultural. Avances, dilemas y retos. Una mirada desde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México. En M. De Ibarrola, Temas clave de la evaluación de la educación básica. Diálogos y debates (págs. 216-231). Ciudad de México: FCE / INEE.
- Villalaz, A. (2012). Las representaciones sociales de docentes de primaria acerca de la reforma educativa 2012. [Tesis de Doctorado en Educación]. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Zaccagnini, M. (2002). Reformas educativas: espejismos de innovación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1-20.