

La reforma permanente en la educación mexicana

JUAN CARLOS SILAS CASILLAS*

Resumen: *La educación mexicana ha tenido en los últimos 100 años una gran cantidad de modificaciones operativas y legales que implican reajustes tanto en el nivel de la escuela como en la relación entre los actores involucrados: gobiernos y profesores. Esto con la mediación atenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Se pone un acento particular en las dos reformas educativas recientes, cuyo carácter es más bien laboral y político que académico.*

Palabras clave: *Sistema educativo, reforma, sindicato, profesión docente.*

Abstract: *Over the past 100 years, Mexican education has undertaken quite a few operational and legal modifications that involve significant shifts at both the school level and in the relations between key players: governments and teachers, with the watchful mediation of the National Union of Educational Workers. Special attention is paid to the two most recent educational reforms, which affect labor and political relations more than academics.*

Key words: *Educational system, reform, union, teaching profession.*

*/ Es profesor investigador del Departamento de Psicología, Educación y Salud del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Tiene estudios de Licenciatura en Psicología Educativa, Maestría en Educación y obtuvo el Doctorado en Educational Policy and Leadership de la Universidad de Kansas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su interés de investigación está en la línea de currículo y modelos educativos, en los modelos curriculares y la gestión del aprendizaje a nivel superior.

La educación en México es un tema con muchas inercias y tensiones, además de un asunto clave en la conformación de la sociedad y la formación de las nuevas generaciones en un marco de calidad y en consonancia con el modelo de nación que se propone, por tanto, es insoslayable que se busque la mejoría constante. En los años más recientes, la crítica (fundada y no) al sistema educativo en su conjunto, especialmente derivada de la valoración de la profesión docente, ha ganado espacios en las mesas de café, programas de radio y televisión, o sitios de la Internet. Organizaciones como Mexicanos Primero o el Instituto Mexicano para la Competitividad tuvieron en las últimas dos décadas un papel activo en la crítica al sistema y la propuesta de una nueva agenda en relación con la docencia y su evaluación. Esto parece modificarse a partir del año 2018 cuando comienza la actual administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Este texto muestra, a través de un breve recorrido histórico y un sucinto análisis de la política pública reciente sobre el tema educativo, cómo en México se vive en un “estado permanente de reforma educativa”. Se ilustra cómo el estado mexicano ha desarrollado su sistema educativo y su relación con los docentes de acuerdo con sus necesidades.

1. UN POCO DE HISTORIA

El constante crecimiento demográfico y la adopción de diferentes modelos de desarrollo nacional en el siglo XX obligó al estado mexicano a abrir escuelas y contratar maestros en muy corto tiempo. Este texto parte de los años posrevolucionarios, básicamente a partir de 1917 cuando se incluye en la constitución la obligatoriedad para el gobierno de impartir en sus escuelas una educación laica y gratuita, lo cual lo obligaba a llevar a sus centros escolares los materiales y conseguir el personal académico suficientes para la instrucción de los menores.

En distintos momentos de su historia el gobierno se ha impuesto la cobertura total en diferentes niveles educativos. En 1934 se definió que la instrucción primaria sería obligatoria, lo mismo para la secundaria

(1993), el preescolar (2003), la educación media superior (2012) y la educación inicial y superior (2019). En la práctica el estado no ha sido capaz de garantizar la cobertura universal. Se puede decir que desde inicios del siglo XX el estado mexicano ha “tratado de alcanzar al país”. Los 20 periodos presidenciales entre el de Álvaro Obregón (1921–1924) hasta el de López Obrador (2018–2024) han enfrentado retos importantes y han tenido cambios en el “modelo de nación” y las formas de comprender el desarrollo.

Los gobiernos posrevolucionarios buscaban reconstruir la nación a través de políticas desarrollistas con base en un modelo agrícola y una incipiente industrialización. El sistema escolar debía corresponder a ese esquema. En los años de la educación socialista el énfasis era racionalista, el cual se fue amalgamando con el nacionalismo de los años treinta y cuarenta. La posguerra trajo una educación científica e industrial que buscaba ligar a la escuela con la producción nacional. Algo parecido se dio entre los años cincuenta y el inicio de los ochenta. El periodo neoliberal de tres décadas y media entre 1982 y 2018 trajo una apertura comercial sin precedentes y proponía que niños y jóvenes se formaran como ciudadanos de un mundo global e interconectado económicamente. En muchos sentidos se puede decir que México ha vivido una paradoja en la que lo continuo es el cambio, y en este sentido es prácticamente imposible sostener una línea de planeación educativa con modificaciones cada periodo gubernamental.

2. LA PROFESIÓN DOCENTE Y EL SINDICATO

El crecimiento del sistema educativo mexicano pudo lograrse a través de políticas públicas, acciones de gobierno que permitieran, por un lado, incorporar niños y jóvenes en el sistema educativo y, por el otro, la habilitación para la docencia de un gran conjunto de personas con niveles y capacidades dispares realizando actividades profesionales bajo la acción consciente del estado mexicano. En las décadas de los treinta y cuarenta el estado ofreció seguridad laboral como elemento

de atracción. Los maestros tendrían el estatus de empleado del estado mexicano y estarían bajo el cobijo de un poderoso sindicato.

El gobierno de Manuel Ávila Camacho concretó la unificación de los gremios de docentes en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que nació oficialmente el 30 de diciembre de 1943. Este nuevo y poderoso sindicato, el único interlocutor reconocido por el gobierno en su relación con el gremio docente, contó con mecanismos preferenciales en su relación con el estado. Por su parte, el SNTE se comprometió a apoyar la expansión del sistema educativo nacional y al régimen del partido-gobierno que era el Partido Revolucionario Institucional. Este “matrimonio por conveniencia” fue decisivo en la construcción de la profesión docente mexicana, ya que el sindicato se convirtió en un organismo poderoso que realizaría negociaciones no solo en términos académicos o formativos sino en aspectos económicos, laborales o políticos que traerían beneficios directos a los agremiados sin la necesidad de mostrar su mérito profesional. Como sindicato corporativo, organización de carácter oligárquico y grupo de interés, el SNTE representa diferentes papeles que moldean la profesión docente.

En la práctica el SNTE cogobierna y determina de manera conjunta la política pública, pero de manera independiente establece el rumbo real de las acciones acordadas. Toma parte activa en la puesta en marcha de las iniciativas y en este sentido puede influir en el logro de estas y en la percepción que tenga el público sobre la efectividad de la política pública en materia educativa.

Entre las acciones de cogobierno relevantes está lo relativo a la formación docente y los mecanismos de ingreso, promoción y cese de los docentes, que se analizan a continuación.

3. LA FORMACIÓN DOCENTE

La historia de la formación de profesores y las escuelas normales en México es antigua. Respecto del siglo XX se puede decir que sus ante-

cedentes principales son la Escuela Nacional de Maestros y las escuelas normales rurales, que eran el pilar principal del proyecto educativo de los gobiernos posrevolucionarios¹ y, aunque estas últimas carecían de un plan definido, que fue configurándose de manera espontánea,² parecían enfocarse en potenciar la educación en el ámbito rural mexicano al tiempo que proponían la concientización y participación de los que se formaban en estas escuelas en el desarrollo nacional.

Las normales rurales formaron profesores durante décadas y promovieron la autogestión en las comunidades, aunque tuvieron múltiples episodios de crisis por falta de recursos y por el poco atractivo que representaba trabajar con pocos recursos y salarios más bajos. Por otro lado, a partir de 1935 la Escuela Nacional de Maestros introdujo el socialismo en su plan de estudios en tres grandes núcleos temáticos: naturaleza, trabajo y sociedad. En este sentido quedaba claro que el papel de los docentes egresados de las escuelas normales era el de ser de manera simultánea dinamizadores sociales y formadores de niños y jóvenes. El espíritu de los tiempos y los compromisos que México contrajo al alinearse con los países ganadores en la segunda Guerra Mundial llevaron al sistema educativo nacional y la formación ofrecida en las escuelas normales a desplazarse del socialismo a la unidad nacional.³ Esto planteó nuevos retos en las escuelas normales, y merced a ello se creó el Instituto de Capacitación del Magisterio y la Escuela Normal Superior de México.

Un breve recuento del último tercio del siglo XX deja ver la acelerada transición de modelos. En 1972 se modificaron los requisitos de ingreso y egreso en la formación docente y se formalizó que junto con el título de normalista en educación preescolar o primaria los jóvenes

1. Navarrete, Z. "Formación de profesores en las Escuelas Normales de México. Siglo XX", *Revista Historia Educativa Latinoamericana*, vol. 17 núm. 25, julio-diciembre de 2015, pp. 17-34.

2. Curiel, M.E. "La educación normal" en Solana, F; Cardiel R. y Bolaños R. (coords.), *Historia de la educación pública en México*. SEP, México, 1981.

3. *Ibidem*.

obtuvieran el certificado de bachiller en ciencias sociales. En 1978, por decreto presidencial, se creó la Universidad Pedagógica Nacional, la que desde su inicio tuvo varios fines difíciles de hacer compatibles. Por un lado, el SNTE la quería para dar formación y actualización superior a los maestros en servicio, para continuar su capacitación y obtener así un grado superior. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP) la entendía como un centro de docencia e investigación en que confluyeran y se formaran docentes, investigadores y administradores de alto nivel.⁴

Fue hasta 1984 cuando los grados que ofrecían las escuelas normales se reconocieron oficialmente como estudios de educación superior,⁵ lo que aportó tensiones al sistema educativo. Las escuelas normales debían entonces ser reconocidas como instituciones de educación superior (IES), por lo que tendrían que cambiar su estatus ante la SEP y sus docentes debían ahora cumplir con las regulaciones para las IES. En la práctica significó que todo postulante a normalista debería contar con el certificado de educación media superior y que quienes egresaran lo harían en igualdad legal con los licenciados universitarios. También modificó la edad de ingreso y egreso en los estudios normalistas, retrasando con ello su entrada a la docencia. Los maestros normalistas, a partir de finales de los años ochenta, tenían un perfil más robusto profesionalmente y contaban con los títulos superiores que la normatividad establecía.

La última década del siglo XX trajo incrementos moderados tanto en la cantidad de escuelas normales como en el número de estudiantes, situación que no cambió mucho en los primeros años del XXI. Se han desarrollado nuevas licenciaturas y posgrados, siguiendo una lógica disciplinaria, entre las que destacan las licenciaturas en educación

4. Arnaut, A. Historia de una profesión. *Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*, CIDE, México, 1996.

5. *Ibidem*, así como Arnaut, A. *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio* (Cuadernos de Discusión, 17), SEP, México, 2004.

primaria o en educación secundaria con especialidad en alguna asignatura (biología, matemáticas, español, entre otras) o la licenciatura en educación intercultural bilingüe, por citar unos ejemplos.

4. CONTRATACIÓN, PROMOCIÓN Y REMUNERACIÓN

El proceso de contratación de docentes ha sido históricamente difícil. En las épocas del crecimiento acelerado del sistema educativo el reclutamiento y la contratación se caracterizaron por una lógica de urgencia, discrecional y accidentada. Se daban nombramientos por recomendación de algún funcionario o por asignación del SNTE.

Con la institucionalización de los procesos en la SEP la relación entre la formación como docente en las instituciones creadas por el estado para ello y la asignación de plaza como profesional docente en las escuelas operadas por el estado tuvo un comienzo terso que se fue complicando. En 1951 se otorgó una plaza por tres horas a cada uno de los egresados de la Escuela Normal Superior de México. Durante las décadas de los cincuenta a los setenta se mantuvo la tónica y fue en 1983 cuando esas plazas se incrementaron a 19 horas.⁶ Sin embargo, dadas las recurrentes crisis económicas y tensiones políticas la contratación y consecuente asignación de plazas ha tenido altibajos desde finales del siglo XX. Es común encontrar casos en que se asignaron horas a los egresados de las normales en diferentes escuelas, lo que significó que los docentes deberían distribuir su jornada laboral en dos o tres centros de trabajo e invertir una parte sustancial de su día en trasladarse de uno a otro.

Más por presiones de organismos internacionales o de organizaciones empresariales que por interés de romper los pactos políticos, los gobiernos del año 2000 en adelante han buscado reducir la discre-

6. Montaña, L. "La Educación Normal: su tránsito por la educación superior de políticas, reformas y tensiones", en Sandoval, E., Blum-Martínez, R. y Andrews, I. H. (coords.), *Desafíos y posibilidades en la formación de maestros*. Una perspectiva desde América del Norte, UPN, México, 2009, p. 3.

cionalidad en las contrataciones. Diferentes negociaciones entre el gobierno y el sindicato han traído un sistema de contratación un poco más transparente. Un paso notorio fue la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada por el gobierno federal y el SNTE en 2008, que seleccionaba con base en el resultado de evaluaciones a los maestros que se contratarían. La administración 2012–2018, en el marco del Pacto por México entre el gobierno federal y los partidos políticos, instrumentó el conjunto de modificaciones legales y normativas que llevó el nombre de Reforma educativa 2013. Esto se bosquejará muy brevemente en el apartado siguiente.

En todo caso, queda claro que el centro de toda modificación a los mecanismos de contratación–cese y promoción está vinculada con el acuerdo de 1948 entre el gobierno federal y el SNTE que establecía que los docentes contratados por el estado estaban regidos por el apartado B del artículo 123 de la Constitución, lo que les daba seguridad laboral pues era —y es— prácticamente imposible ser despedidos.⁷

5. LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013 Y LA CONTRARREFORMA DE 2019

El gobierno federal en funciones entre 2012 y 2018 diseñó un conjunto de modificaciones legales con la finalidad de recuperar la rectoría del estado en materia de contratación, evaluación, promoción y despido de los trabajadores de la educación. Este esquema tiene una gran similitud con el “Acuerdo de cooperación México–OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas”, de la Organización

7. Secretaría de Educación Pública (SEP). “Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 1973; Santibáñez, L. “¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xxxii, núm. 2, Centro de Estudios Educativos, 2002, pp. 9–41; Ortiz, M. *Carrera magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional* (Cuadernos de Discusión 12) SEP, México, y Arnaut, A. *El sistema de formación de maestros en México*, op. cit.

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),⁸ lanzado en 2013 con el nombre de Reforma Educativa y que involucró cambios en el artículo 3 de la Constitución, la Ley General de Educación, la Ley del Servicio Profesional Docente y crear la Ley que dio autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).⁹ El núcleo duro de estas reformas se ubicó en la modificación del estatus laboral de los docentes, que en la práctica excluía a los profesores de la seguridad que otorga el apartado B del artículo 123.

La parte que generó más ruido estuvo en la Ley General del Servicio Profesional Docente, que establecía una relación distinta entre el gobierno y los trabajadores de la educación, ponía a la evaluación como eje del sistema educativo nacional bajo el supuesto de que incrementaría la calidad y se presentó como una actividad permanente, formativa y adecuada para la profesionalización de los docentes. El ingreso al servicio docente sería por concursos de oposición diseñados por el INEE y conducidos por la autoridad. Al ser abiertos podían postular profesionales no egresados de la Escuela Normal. Los seleccionados tendrían una plaza docente de carácter inicial, el profesor tendría un periodo de inducción de tres años y sería acompañado por un tutor designado por la autoridad educativa.

La permanencia en el servicio se ligó a las evaluaciones obligatorias por lo menos cada cuatro años. Un resultado insuficiente en una primera y segunda ocasión obligaría al evaluado a incorporarse a un programa de regularización. Una vez terminado debería sujetarse a una nueva evaluación en un plazo no mayor de 12 meses. Quien no se incorporara a los programas de regularización o no alcanzara el nivel

8. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas”, OCDE, París, 2010.
9. “Decreto por el que se reforman los artículos 30. en sus fracciones iii, vii y viii, y 73, fracción xxv, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción ii y una fracción ix al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República, México, 2010. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013

de suficiente en la tercera evaluación sería separado de la docencia y reasignado a otro puesto en el servicio público. Si el docente no accedía sería separado del servicio público.

Es importante señalar que las negociaciones incluyeron que esto no ocurriría para ninguno de los docentes en servicio al momento de la promulgación de la ley. Las promociones y los reconocimientos al desempeño se integraron en el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica, que postulaba otorgar estímulos económicos a los profesores con desempeño sobresaliente.

Los resultados de la reforma 2013 fueron magros. En la práctica no se mejoraron los aprendizajes ni se tuvo un incremento real en los niveles formativos de los profesores. De hecho, no existen reportes de maestros separados de su cargo por haber tenido resultados insuficientes en su evaluación, aunque sí hubo maestros cesados por no haberse presentado a las evaluaciones de manera reiterada cuando se les solicitó. Un resultado más fue un importante desprestigio de la profesión docente ante la sociedad civil por dos razones principales: el mensaje del gobierno federal, los medios de comunicación y los organismos empresariales se centró en señalar que el principal responsable de los pobres resultados educativos era el maestro, y algunos grupos de docentes incurrieron en vandalismo como medida de presión hacia el gobierno.

La contrarreforma de 2019 se operó políticamente desde los comienzos del sexenio del presidente López Obrador y se cristalizó en los días previos a la emblemática fecha del 15 de mayo (Día del maestro). Consistió en una serie de cambios que inactivaban los impuestos seis años antes y algunas adiciones. Ese día se hizo público que se echaba para atrás el espíritu y la letra de la reforma de 2013 y se incluyeron varias modificaciones trascendentes.

La primera modificación importante se enfoca en el artículo 3 de la Constitución, al que se le añadieron varios conceptos entre el que se destaca la obligatoriedad para el estado de impartir y garantizar la educación inicial y superior para los mexicanos. La segunda en el ám-

bito del artículo 3 constitucional es retomar la idea de que la educación debe ser obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. Por otro lado resalta que la educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los cambios más importantes se dieron en la abrogación de la ley que creaba como organismo autónomo al INEE, que en la práctica significó su desaparición, y la Ley General del Servicio Profesional Docente, la cual contenía las disposiciones para la evaluación obligatoria y el cese de los maestros que no resultaran idóneos. Se establece que deberá redactarse la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y otro conjunto de disposiciones reglamentarias, pero posiblemente la más relevante fue que se hace explícita la inclusión de los profesores en la fracción B del artículo 123, por lo que se regresa al estatus de servidor público.

En este momento es difícil saber qué contendrán las leyes reglamentarias y cómo prosperará el nuevo diseño de la educación mexicana. Lo que sí es fácil decir es que esta reforma 2019 (o contrarreforma, como se le llamó) responde al modelo de país que tiene la administración lopezobradorista, y que constituye un cambio más en la educación mexicana.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La educación mexicana en el último siglo ha pasado por diferentes episodios que han marcado su carácter. El vínculo entre el gobierno y el sindicato ha sido determinante en la conformación del gremio

docente y la constitución del modelo educativo. Las modificaciones a las normativas, ya sean constitucionales, en el nivel de leyes generales o reglamentarias, parecen estar influidas por presiones políticas (internas o externas) y no tanto por análisis profundos de la realidad educativa.

Es casi una tradición que el gobierno que llega al poder cada seis años haga modificaciones sin realizar cambios de fondo en lo académico y sin resultados tangibles en el logro escolar de niños y jóvenes. El estado de cambio permanente no redundo en mejoras reales, por lo que es importante reflexionar acerca de lo que verdaderamente impacta en las vidas de las comunidades en México y sus habitantes.

Queda como materia pendiente el análisis de las características operativas de la reforma 2019, su modelo educativo, llamado de la “Nueva Escuela Mexicana” y sus materiales. Esto será materia de otro escrito.