



**Casa abierta al tiempo**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE; POLÍTICA PÚBLICA EMPLEADA, EN EL  
2013, PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO A NIVEL  
BÁSICO Y CÓMO CONFIGURÓ EL SISTEMA DE INCENTIVOS DE LOS PROFESORES

TRABAJO TERMINAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

P R E S E N T A:

RAMÍREZ ROSAS CÉSAR MIGUEL

ASESOR: DR. ROMERO VADILLO JORGE JAVIER

Ciudad de México

diciembre 2019.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi mamá, Eleonor Rosas Rodríguez, por apoyarme en todo momento y brindarme todo su amor, cariño, sostén motivacional y económico para concluir la licenciatura. Todo este proceso es gracias a ella y es un triunfo de ella. Me siento afortunado y totalmente complacido de tenerla en mi vida. A mi padre, Miguel Alberto Ramírez Estrada, que lamentablemente falleció cuando yo tenía ocho años, es un triunfo también para él que, donde quiera que este, sé que está muy orgulloso y feliz. Y, por supuesto, a mi hermano Cristián Martínez ¡Los amo!

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo brindado por mi asesor el Dr. Jorge Javier Romero Vadillo, por su enseñanza, consejos, guía y tiempo brindado, persona que admiro, quiero, respeto y que ha sido muy importante en mi formación académica y personal. También estoy eternamente agradecido con la Dra. Esthela Sotelo Nuñez y la Dra. Angélica Rosas Huerta por apoyarme y darme recomendaciones teóricas y metodológicas para concluir mi trabajo, personas que admiro y quiero demasiado y que han influido personalmente y académicamente en mi vida.

Dr. Roberto García Jurado, Dr. Joel Flores Rentería, Mtro. Rodolfo Vergara Blanco, Dra. Laura Valencia, Dra. Mónica Cejas, Dra. Araceli Trejo, Dra. Verónica Gil Montes, profesores y profesoras que me brindaron su conocimiento, aprendizaje y experiencia a lo largo de la carrera.

A mis amigos y compañeros, haciendo especial mención a mi amigo Armando Nativitas, Tonatiah Torres, Yoselín Santiago, Erick Chacón, Fernanda Delgado, Alan SanJuan, Mariana Ramírez, Miroslava Alonso y Estefanía Cruz. Gracias por su amistad y apoyo cuando más lo requerí.

Estoy totalmente agradecido con la UAM-X por brindarme cuatro años inolvidables y permitirme conocer a gente extraordinaria y admirable. Gracias por todas las facilidades, accesos y herramientas que brinda la UAM, sin duda de las mejores instituciones educativas a nivel superior y formadora de gran capital humano.

Por último, y como mención especial, mi mayor agradecimiento al Dr. Ángel Mundo López quien me apoyó y facilitó a realizar trabajo de campo. La Dra. Arcelia Martínez Bordón, la Mtra. Lorena Sierra Serrato y el Dr. Marco Fernández Martínez gracias por su tiempo, amabilidad y conocimiento que me compartieron en las entrevistas.

## ÍNDICE

Introducción .....	4
Capítulo 1. La construcción y desafíos conceptuales del tema educativo.....	12
Concepto de servicio profesional docente .....	12
Concepto de políticas públicas.....	13
Concepto de incentivo.....	14
Concepto de calidad.....	14
1.1 Relación causal.....	16
1.2 El presupuesto.....	17
1.3 Infraestructura.....	20
1.4 Planes y programas.....	23
Capítulo 2. La génesis del sistema educativo mexicano, su relación con el magisterio y los incentivos que se originaron.....	26
2.1 El nuevo institucionalismo, un enfoque para explicar el poder explicar el poder sindical.....	26
2.2 La formación del Estado Moderno mexicano y su sistema educativo.....	30
2.3 La creación de la SEP y la transformación del sistema educativo mexicano.....	37
2.4 Los incentivos clientelistas del SNTE y la entrega de la educación al gremio magisterial.....	41
2.5 Reglas formales que generan incentivos clientelistas y políticos.....	46
Capítulo 3. El servicio profesional docente en el ciclo de las políticas públicas.....	52
3.1 El estudio de las políticas públicas.....	52
3.2 El ciclo de las políticas públicas.....	55
3.2.1 Definición del problema.....	56
3.2.2 Agenda.....	57
3.3 El pacto por México y la incorporación de la reforma educativa en la agenda.....	59
3.4 Diseño y Marco legal: La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.....	61
3.5 El servicio profesional docente.....	67
Capítulo 4 Implementación del servicio profesional docente.....	72
4.1 Teoría de la implementación.....	72
4.2 Perfiles que establece el servicio profesional docente.....	74
4.3 La evaluación del servicio profesional docente.....	75
Anexo (Entrevista) .....	83
Entrevista a Jorge Javier Romero.....	85
Entrevista a Lorena Sierra.....	89
Entrevista a Marco Fernández.....	96
Entrevista a Arcelia Martínez.....	111
Bibliografía.....	119

## INTRODUCCIÓN

La trascendencia de la educación es fundamental para los países; así lo señalan José Narro y David Moctezuma, quienes establecen que la educación es uno de los componentes más importantes de una nación; genera riqueza para los países, proporciona conocimientos, enriquece la cultura, y concretamente, produce progreso tecnológico y avance científico, es decir, la educación, genera estabilidad social, prosperidad económica, mejora los niveles de bienestar social, crea mayores grados de movilidad social y robustece los valores cívicos para fortalecer las relaciones sociales.

En las economías modernas desarrolladas el conocimiento se ha convertido en uno de los factores más importantes de la producción. Las sociedades que más han avanzado en términos de prosperidad económica y en movilidad social son las que han logrado cimentar su progreso en el conocimiento, tanto el que se transmite con la escolarización, como el que se genera a través de la investigación. De la educación, la ciencia y la innovación tecnológica dependen, cada vez más, la productividad y la competitividad económicas, así como buena parte del desarrollo social y cultural de las naciones.

Se puede apreciar, por medio de la experiencia mundial, la existencia de una estrecha correlación entre el nivel de desarrollo de los países, en su sentido amplio, con la fortaleza de sus sistemas educativos de investigación científica y tecnológica. En la actualidad el conocimiento constituye una inversión muy productiva, estratégica en lo económico y prioritaria en lo social. En síntesis, la educación contribuye a lograr sociedades más justas, productivas y equitativas. Es un bien social que hace más libres a los seres humanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Robles, J. N., & Navarro, D. M. (2012). Hacia una reforma del Sistema Educativo Nacional. *J. Narro Robles, JM Quintana y E. Bárzana García (coords.), Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 469.*

Sin embargo, en el caso de México, el sistema educativo está bastante aislado de los países desarrollados. Se puede apreciar que, de acuerdo con los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), patrocinados por la OCDE, del año 2015, México ocupa el lugar 58 de los 72 países participantes.<sup>2</sup>

El rendimiento que los estudiantes mexicanos obtienen en ciencias son, en promedio, 416 puntos. Este puntaje promedio sitúa a México por debajo del promedio OCDE de 493 puntos y a un nivel similar al de Colombia, Costa Rica, Georgia, Montenegro, Qatar y Tailandia.

En rendimiento de lectura los estudiantes mexicanos obtienen en promedio 423 puntos. Dicho rendimiento está por debajo del promedio de 493 puntos de la OCDE y sitúa a México a un nivel similar al de Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Moldavia, Montenegro, Trinidad y Tobago, y Turquía.

Y, por último, en rendimiento matemático los estudiantes de México obtienen en promedio 408 puntos en matemáticas, por debajo del promedio OCDE de 490 puntos y sitúa al país al lado del desempeño promedio de Albania y Georgia. Los jóvenes mexicanos de 15 años obtienen una diferencia de alrededor de 80 puntos por debajo de Portugal y España, y entre 10 y 15 puntos por debajo de los estudiantes de Chile y Uruguay, pero se sitúan por encima de Brasil, Colombia, la República Dominicana y Perú.<sup>3</sup>

Otro dato que indica el problema de educación en México es el último informe emitido por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El informe menciona que alrededor de 4.8 millones de niñas, niños y adolescentes, de entre 3 y 17 años, no asisten a la escuela. Las tasas más altas de inasistencia están en preescolar y en educación media superior.

En dicho informe la consejera presidenta del INEE, Teresa Bracho González,

---

<sup>2</sup> Esta prueba PISA evalúa a los estudiantes en tres disciplinas fundamentales; ciencia, matemáticas y lectura.

<sup>3</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). Resultados de la prueba PISA 2015. 2016, de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos Sitio web: <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>

comentó que al inicio del ciclo escolar 2016-2017, 152 mil alumnos de primaria, 355 mil de secundaria y 780 mil de media superior no continuaron con su educación.

Sobre la infraestructura escolar, los materiales y los métodos educativos se aprecian que, de acuerdo con el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), en México 31% de las escuelas de educación básica presenta daño estructural y 33% funciona con alguna estructura atípica, 55% tiene carencias de accesibilidad y 63% no cuenta con servicios de Internet.

El estado de la infraestructura es particularmente crítico en escuelas ubicadas en localidades rurales y municipios con alto rezago social.

La consejera presidenta de este organismo autónomo comentó que de acuerdo con los datos aportados por PLANEA 2018 en Lenguaje y comunicación, 49% de los estudiantes de sexto de primaria que egresan alcanzan el nivel I de desempeño (insuficiente); 33% el II (básico); 15%, el III (satisfactorio), y 3% el IV (sobresaliente).

En Matemáticas de sexto grado de primaria, 59% de los alumnos se encuentra ubicado en el nivel I; 18%, en el II; 15%, en el III; y 8% se ubica en el IV.

Por último, resaltó que las evaluaciones muestran que los docentes y directivos que ingresaron al Sistema Educativo Nacional mediante los concursos de 2014 y 2015 emplean en su práctica diaria estrategias exitosas.<sup>4</sup>

El problema planteado es que el sistema educativo mexicano es de baja calidad y eso se ve refleja en la deficiente preparación de los alumnos. No obstante, me intriga conocer por qué el sistema educativo mexicano es deficiente ya que, se puede apreciar, con base a los datos de la prueba PISA, que a 17 años de la implementación de la prueba los alumnos siguen arrojando resultados muy bajos.

Si bien México tiene un gran problema público en términos educativos el tema no se ha quedado aislado, se ha debatido alrededor de muchos años en cómo mejorar la calidad educativa y que políticas públicas serían las más eficientes para resolver el problema. El debate ha permitido conocer, desde diversas miradas y

---

<sup>4</sup> INEE. (2019). La educación obligatoria en México. Informe 2019.

ramas, cuáles son sus principales problemas, antagonismos y contradicciones del sistema educativo; se ha especificado que el problema educativo es la centralización tanto organizacional como en la toma de decisiones, o se ha manifestado que el principal problema es la falta de infraestructura en las escuelas, o, en varios casos, se ha especificado que el principal problema es el SNTE y la CNTE.

Sin embargo, planteo, metodológicamente, que existe una relación causal en la cual considero que la variable dependiente ( $y$ ) es que México tiene una educación de baja calidad, no obstante, las causas principales que establezco son cuatro variables independientes que, a mi consideración, son las principales que indican para que la educación sea de baja calidad. Establezco que las variables independientes son: el presupuesto destinado a educación ( $x_1$ ), la infraestructura de las escuelas ( $x_2$ ), los planes educativos en educación básica ( $x_3$ ) y el sindicato magisterial ( $x_4$ ). A pesar de que las variables independientes inciden en mayor o menor grado a que el problema siga vigente y contando con un tiempo relativamente escaso sólo me enfocaré en estudiar la variable del sindicato magisterial ( $x_4$ ) que, a mi consideración y bajo el estudio empírico, creo que es la variable que incide en mayor grado a que el problema de la baja calidad educativa siga existiendo, y, por ende, continúe habiendo alumnos mal preparados.

Una de las políticas impulsadas por el gobierno de Enrique Peña Nieto, en el año 2013, fue la reforma educativa que planteaba mejorar la calidad educativa e ir mermando gradualmente el problema educativo del país, sin embargo, dicha reforma generó una serie de movilizaciones, debates y protestas por la forma en que fue planteada e implementada. A pesar de que es una reforma muy cuestionada por diferentes sectores de la sociedad, y, más concretamente, por el magisterio sindical, que han puesto en debate, por reiteradas ocasiones, que es una reforma laboral hacia el magisterio por la forma en que se puso en marcha el servicio profesional docente. Ciertamente, la política pública del servicio profesional docente tenía como objetivo resolver el problema educativo a partir de mejorar la calidad educativa con base a la evaluación de los profesores y por ende tener profesores

mejor preparados, sin embargo, en toda política pública existen una serie de factores sociales, legales, económicos y políticos que inciden en la negociación y puesta en marcha de la política pública. Toda esta amalgama de dicha política pública fue lo que llamó mi atención para abordar el tema.

Me resultó importante plantear las siguientes preguntas para poder conocer, abordar y profundizar, sobre este tema y presentar, empíricamente, el sistema de incentivos que se fue generando dentro del magisterio y en qué medida impactó en la calidad de la educación. Primordialmente, formulé las siguientes interrogantes; ¿El docente es el principal factor que determina la calidad en la educación en México? ¿El mejor mecanismo para garantizar la calidad docente es mediante la evaluación, es decir, mediante concursos de oposición? ¿El servicio profesional de carrera garantiza a los mejores profesores?, ¿La reforma educativa del 2013 generó incentivos negativos para el magisterio? ¿Por qué varias secciones magisteriales se oponían a la reforma educativa, principalmente a la evaluación?

El tema del servicio profesional docente ha sido abordada en diversas ramas de las Ciencias Sociales, dentro de los trabajos destacados y relativamente enfocados a la evaluación a los profesores podemos encontrar diversos artículos publicados por Jorge Javier Romero, haciendo especial importancia en un artículo que lleva por nombre; *Confusión y contradicciones en materia educativa*, en dicho artículo el autor habla claramente del control del sistema de carrera de los profesores y la apropiación del presupuesto educativo desde 1946 por parte del SNTE<sup>5</sup>. Otros autores relevantes que han escrito sobre el tema son: Carlos Ornelas, esencialmente en su libro *El sistema educativo mexicano*, donde habla del antecedente concreto de incentivos a los profesores que es la Carrera Magisterial<sup>6</sup> y Gilberto Guevara Niebla en su artículo llamado *Sobre el Servicio Profesional Docente*, en el cual hace una crítica la legislación de la reforma educativa y el

---

<sup>5</sup> Romero, Javier. (2018). *Confusión y contradicciones en materia educativa*. Ciudad de México, México.: Sin embargo. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/30-08-2018/3464220>

<sup>6</sup> Ornelas, Carlos. (2016). *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. Fondo de cultura económica.



centralismo en educación<sup>7</sup>.

Finalmente, estudiantes de diversas instituciones han coadyuvado en abordar el tema elaborando diversos trabajos finales, es decir, tesis o tesinas las cuales han profundizado en entender el problema desde diferentes ópticas disciplinarias, primeramente, en la vertiente constitucional, Bulfrano Juárez, presentó un *Análisis jurídico del artículo 76 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y sus consecuencias en materia laboral*, en el cual da una explicación a los acontecimientos inmediatos a partir de la reforma educativa del 2013 y sus consecuencias en materia laboral<sup>8</sup>. Claudia Campos elaboró una tesina enfocada en la disciplina de la Nueva Gestión Pública, esencialmente en los incentivos, que lleva por nombre *El Servicio Profesional Docente como paradigma para aumentar la calidad educativa*, en el cual presenta la importancia de la Reforma Educativa en la actualidad, si era necesaria o no y la relevancia de la profesionalización magisterial en la misma como lo pondera la reforma. Principalmente en conocer con precisión el funcionamiento y el contexto del Programa Nacional de Carrera Magisterial como uno de los primeros esfuerzos del gobierno federal para modernizar a la educación básica y al mismo tiempo aumentar la calidad educativa. A la vez que será analizando el deterioro del mismo que constituye en la desaparición de Carrera Magisterial y el nacimiento del Servicio Profesional Docente como columna vertebral de la Reforma Educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto<sup>9</sup>. Y, por último, Carlos González, desde la disciplina de políticas públicas, elaboró su tesina *Retos y perspectivas de la evaluación docente en México: análisis del nuevo sistema de incentivos y las características de un docente efectivo*, en el cual analiza los factores que influyen de manera positiva para que el docente obtenga un puntaje destacado en el examen estandarizado y

---

<sup>7</sup> Guevara, Gilberto. (2016), *Sobre el Servicio Profesional Docente*. Ciudad de México, México.: Nexos. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=27761>

<sup>8</sup> Juárez, Bulfrano (2018), *Análisis jurídico del artículo 76 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y sus consecuencias en materia laboral* (tesis de licenciatura). FES Aragón, UNAM, Estado de México, México.

<sup>9</sup> Campos, Claudia (2016), *El Servicio Profesional Docente como paradigma para aumentar la calidad educativa* (tesina de licenciatura). UNAM, Ciudad de México, México.

la examinación de los resultados del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (PPFIEB).<sup>10</sup>

La **pregunta de investigación** que planteo es: ¿El control del ingreso, la promoción y el manejo de plazas por parte del sindicato magisterial es la variable que tiene una mayor incidencia para seguir generando una mala calidad en el sistema educativo mexicano y, por tanto, es la variable que transgrede a que las políticas públicas fracasen siempre y cuando afecten sus intereses?

El **objetivo general** de la investigación es conocer y explorar cuales fueron los factores primordiales que incidieron en la realización y aplicación del servicio profesional docente y si es que el servicio profesional docente mejoraba la calidad educativa.

Los **objetivos específicos** que formulo quedan de la siguiente forma:

- Conocer cuáles son los factores primordiales que impiden que el sistema educativo en México sea de mejor calidad.
- Identificar y examinar cuales eran y cuáles son los incentivos, previo y después, de la reforma educativa del 2013.
- Revisar cual es el papel del SNTE y la CNTE, y su influencia para oponerse a la puesta en marcha de la reforma educativa.
- Conocer si el servicio profesional docente sirve para mejorar la calidad educativa.
- Observar si el diseño e implementación del servicio profesional docente es útil para resolver el problema de la mala calidad educativa.
- Conocer si el control de plazas, ingreso y promoción por parte del sindicato magisterial es primordial para entender la baja calidad educativa

---

<sup>10</sup> González, Carlos (2016), *Retos y perspectivas de la evaluación docente en México: análisis del nuevo sistema de incentivos y las características de un docente efectivo* (tesina de licenciatura). CIDE, Aguascalientes, México.

## **Metodología**

La **metodología** que establecí fue, primero, elaborar un marco analítico en el cual construí los conceptos que fuesen necesarios para esclarecer mi tema de investigación, dentro de los conceptos que defino se encuentran: calidad, servicio profesional, incentivos y política pública, que son necesarios dado que el tema genera diversas interpretaciones. Proseguí construyendo una hipótesis causal en la cual menciono cuatro variables independientes que inciden en que la variable dependiente siga presente, dentro de esta hipótesis causal investigué indicadores y establecí lumbrales que demostraran que las variables independientes estaban presentes. Continué mi investigación recopilando información teórica y empírica y haciendo evidencia del porque mi cuarta variable independiente (control de plazas por parte del sindicato) incide mayormente en la variable dependiente. Por último y como mi objeto de estudio es el servicio profesional docente, analicé y lo observé con base en la teoría de las políticas públicas, es decir, como fue el proceso del ciclo de la política pública del servicio profesional docente. Cabe resaltar que utilicé como técnica de investigación la entrevista que fue de gran apoyo para complementar varios sesgos de información que tuve.

## Capítulo 1. La construcción y desafíos conceptuales del tema educativo

Giovanni Sartori, en su libro *La política*, señala que para elaborar una investigación científica se debe impulsar la formación de los conceptos. En efecto, sin conceptos, y sin su sistematización, no es posible arribar a la teoría, Concluye que sin conceptos y sin su sistematización la investigación se empantana y no llega a nada.<sup>11</sup>

Para la construcción de la investigación comenzaré por definir los conceptos del tema que estoy planteando, y proseguiré por abordar y establecer el tema con base en la teoría del nuevo institucionalismo y el análisis de las políticas públicas

La Secretaría de Educación Pública (SEP) define al **servicio profesional docente** como conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados.<sup>12</sup>

Desde otra perspectiva, Cordero y Luna determinan que el **servicio profesional docente** es un tipo de servicio civil de carrera destinado a los profesores de educación básica. El servicio civil de carrera se puede conceptualizar como el sistema o conjunto de lineamientos, normas o disposiciones jurídico-legales que orientan o regulan la administración y el desarrollo de personal (ingreso, permanencia, capacitación, ascenso y retiro del servicio público).<sup>13</sup> No obstante, y

---

<sup>11</sup> Sartori, G. (2019). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>12</sup> Secretaría de Educación Pública. (2018). *¿Qué es el Servicio Profesional Docente?* de Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente Sitio web: <https://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

<sup>13</sup> Cordero Arroyo, G., & Luna Serrano, E. (2014). *El Servicio Profesional Docente en la perspectiva de los sistemas nacionales de formación de profesores y de evaluación. El caso de México*.

complementado los conceptos anteriores, Ortiz Jiménez menciona que el servicio profesional de carrera tiene una serie de características:

- Un esquema de definición, objetivos, etapas y proceso.
- Un sistema de captación, inducción, contratación e ingreso.
- Un sistema permanente de adiestramiento, capacitación y actualización.
- Un sistema de evaluación continua.
- Un sistema de niveles de ascensos, de méritos y escalafonario.
- Un sistema de participación (derechos y obligaciones).
- Un organismo responsable de su aplicación.
- Un organismo externo de certificación.<sup>14</sup>

El término **política pública** queda definido por Mauricio Merino como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados. No obstante, no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Es necesario que las decisiones sean tomadas por órganos ejecutivos o representativos del Estado —y no por los particulares— con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público —al menos parcialmente o como punto de partida— y en un horizonte temporal razonablemente definido.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ortiz, M. (2003). *Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional*. Cuadernos de Discusión 12. México: SEP.

<sup>15</sup> Merino, M. (2016). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (Vol. 2). CIDE

Fernández, Pérez y Merchán establecen que el término **incentivo** se puede entender como algo que estimula o motiva a hacer una cosa. En sentido más concreto, se suele hablar de incentivos para referirse a las recompensas utilizadas para motivar a los trabajadores a alcanzar un determinado objetivo deseado por la organización a la que pertenecen. Por recompensa se entiende el premio que se otorga a un beneficio, un favor, una virtud, un mérito o una forma de actuar. En las ciencias sociales, cuando se habla de recompensas el término se suele insertar en el conjunto de valores y pautas culturales que predominan en una sociedad o en un colectivo social concreto. Una recompensa es una acción que sanciona positivamente un comportamiento. Por último, explican, que el incentivo se puede entender entonces como un caso particular de recompensa. Si aquel remite a un ámbito organizativo, la recompensa es algo menos formalizado. Es parte del conjunto de valores, creencias e intereses existentes en un colectivo social.<sup>16</sup>

Por último, es preciso conocer que se entiende por el término **calidad educativa**. Si bien es una palabra calidad educativa es demasiado ambigua, como mencionan Gamboa y Bonals, podría entenderse como la ampliación de la matrícula y/o mejora de las condiciones en las que se lleva a cabo el proceso educativo (infraestructura, formación docente, materiales instruccionales, entre otros); como formalización de convenios de vinculación con los sectores científico tecnológico o productivo; como aquella que forma innovadores, y un largo etcétera que lleva a pensar que la calidad educativa puede ser cualquier cosa. Cuando se habla de calidad educativa los organismos internacionales como la OCDE, el BID y la UNESCO la definen por una serie de líneas de acción o áreas de intervención para lograrla, las cuales se agrupan de la siguiente manera:

- 1) *Infraestructura y equipamiento escolar*. Estas se refieren, por un lado, a la necesidad de contar con condiciones edilicias y de servicios básicos en los centros escolares, en el entendido que coadyuvan al desarrollo físico e intelectual de los alumnos; por otro lado, aluden al acceso y el uso correcto

---

<sup>16</sup> Fernández Esquinas, M., Pérez Yruela, M., & Merchán Hernández, C. (2005). *El sistema de incentivos y recompensas en la ciencia pública española*.

de las Tecnologías para la Educación (TEd), que incluye el acceso de las escuelas a redes inalámbricas que acerquen a los discentes a la sociedad de la información, permitiéndoles desarrollar posturas críticas y mejorar los resultados de su aprendizaje.

- 2) *Evaluación del desempeño docente.* Mejoramiento o creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño Docente más sólidos y amplios, que le permiten a México y a otros países en desarrollo, medrar la calidad de la enseñanza de sus magisterios. Para ello, en esta área se propone —por los organismos— elaborar estándares para la enseñanza, diseñar una evaluación formativa que paulatinamente se convierta en una evaluación sumativa, ponderar el logro de los aprendizajes de los alumnos de acuerdo a sus necesidades, el clima escolar, entre otros aspectos que deberán ser evaluados por personal capacitado y competente para dichas actividades. Así, la evaluación del desempeño docente funge como un filtro que haría factible, con el paso de su implementación, atraer y retener a los mejores maestros para laborar en educación básica y con ello elevar la calidad educativa en el nivel.
- 3) *Formación docente inicial y continua.* Se da por sentado que la mala preparación de los aspirantes a ocupar plazas docentes en educación básica es una de las principales causas por las que la calidad educativa en América Latina y el Caribe no mejora.<sup>17</sup>

Coadyuvando a las definiciones anteriores, Marco Fernández define que *“calidad educativa es la mejora constante del aprendizaje de los alumnos en las distintas competencias básicas más importantes, referido a comprensión lectora y raciocinio matemático. Es un proceso fundamental que se está midiendo a través de distintas pruebas generalmente estandarizadas en donde por un lado algunas en su diseño buscan ver el avance en el conocimiento en el manejo del curriculum de los alumnos*

---

<sup>17</sup> Gamboa, L. A. A., & Bonals, L. P. (2016). *Calidad educativa en México. De las disposiciones internacionales a los remiendos del Proyecto Nacional.* Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, 12(2), 155-174.

*y, por otro lado, hay otras, como la prueba PISA, que ven las habilidades con base en estos conocimientos para la resolución de problemas concretos, pero lo hecho es que tú necesitas una serie de pruebas para poder medir este concepto de calidad que además se han mostrado diversos estudios a través de los años que es el determinante más importante en términos de beneficio de la educación”.*<sup>18</sup>

### **1.1 Relación causal**

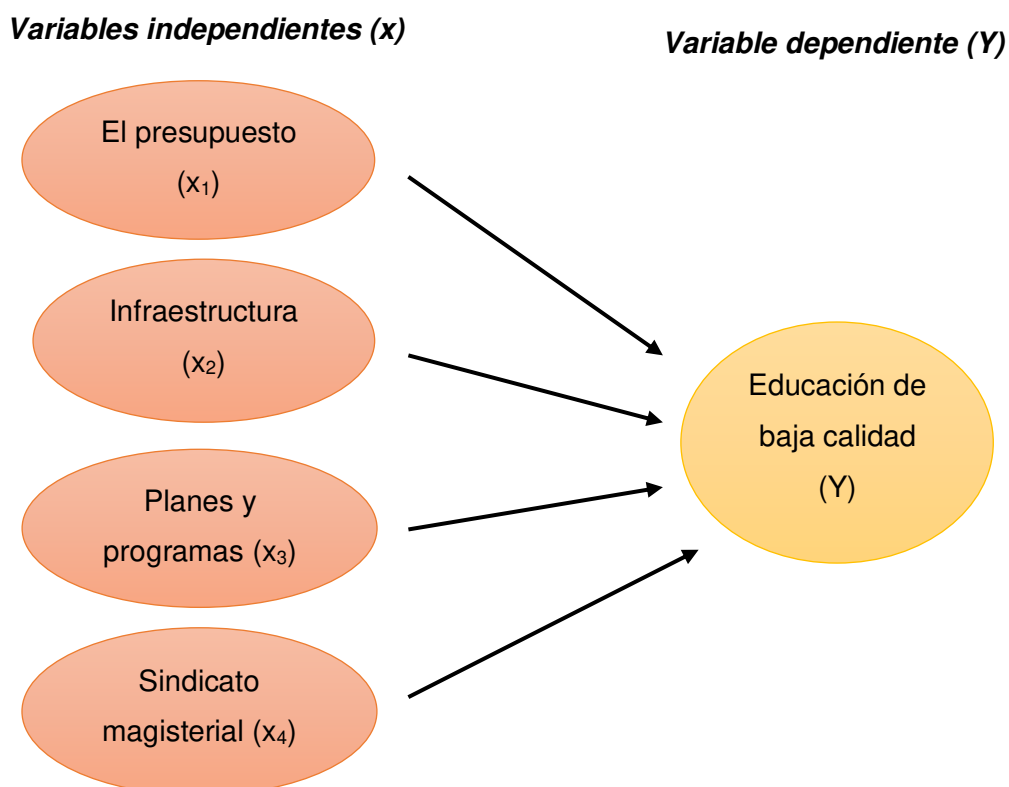
En la introducción de la investigación planteé que existe una relación causal en la cual considero que la variable dependiente (y) es que México tiene una educación de baja calidad, no obstante, las causas principales son cuatro variables independientes que, a mi consideración, son las principales que indican para que la educación sea de pésima calidad. Establezco que las variables independientes son: el presupuesto público destinado a educación, el cual se destina la mayor parte a pagar salarios corrientes ( $x_1$ ), la infraestructura de las escuelas; que en total existe un 93% de escuelas con una o más deficiencias ( $x_2$ ), los planes educativos en educación básica ( $x_3$ ) y el sindicato magisterial, principalmente el manejo de las plazas y del presupuesto ( $x_4$ ) (véase en el esquema 1). A pesar de que las variables independientes inciden en mayor o menor grado a que el problema siga vigente y contando con un tiempo relativamente escaso sólo me enfocaré en estudiar la variable del sindicato magisterial ( $x_4$ ) que, a mi consideración, es la variable que incide en mayor grado a que el problema de la baja calidad educativa y por ende alumnos mal preparados continúe. Discurro que la variable del sindicato magisterial ( $x_4$ ) es la principal causa por la cual las políticas públicas que el gobierno y la sociedad han planteado en mejora de la educación han fallado en su implementación por el fuerte poder de movilización que tiene el “empresario” sindical, por tanto, la calidad educativa sigue siendo muy deficiente.

---

<sup>18</sup> Fernández, Marco (comunicación personal, 23 de octubre de 2019)



## Esquema 1. Variables (indicadores)



**Fuente:** Elaboración propia

Para entender por qué el control de las plazas y el presupuesto por parte del sindicato magisterial es una de las causas que más engrandece el problema de la calidad educativa, hay que abordar porque las otras categorías tienen una gravedad menor.

### 1.2 El presupuesto público

La baja calidad de los rendimientos educativos contrasta con un ritmo de gasto creciente. En México, el gasto educativo como proporción del PIB ha crecido considerablemente en los últimos 20 años, al pasar de 4.1% en 1990 a 6.7% en 2010. Tan sólo entre 1995 y 2004 el gasto en educación en México se incrementó en un 47% en términos reales. Además, México es uno de los países de la OCDE que destina mayor proporción de su gasto programable en educación, 23%. A pesar

de que el presupuesto ha incrementado existe la disyuntiva entre incremento del gasto y cómo distribuir ese gasto.<sup>19</sup>

Efectivamente, surgen dudas sobre la eficiencia del gasto educativo. La preocupación radica en que sí el gasto educativo en el país presenta importantes ineficiencias, aún a mayores niveles de gasto no se consigan los resultados esperados, es decir, sigue el problema de los bajos resultados en conocimientos básicos. Existen ciertas razones que hacen pensar las importantes ineficiencias en el gasto educativo entre las cuales están:

- 1) Que casi la totalidad del gasto educativo está atado al gasto corriente, principalmente en sueldos y personal administrativo. Como tal no sería un problema si hubiese mecanismos de exigencia hacia los docentes y personal educativo (hasta antes de la reforma educativa del 2013, como tal, no había mecanismos de evaluación docente).

En México, dichos mecanismos son débiles y muchas de las veces los trabajadores no presentan las evaluaciones. Por ejemplo, resulta prácticamente imposible sancionar o despedir a un maestro incompetente. Más aun, resulta difícil detectar a un maestro incompetente, dados los pobres mecanismos de evaluación docente. Un caso similar sucede con los directores de plantel. Existe el caso que un importante aumento en el gasto educativo, por lo tanto, tendería a ser absorbido por un incremento salarial el cual no está atado a ningún mecanismo de resultados que pudieran comprobar la eficiencia de dicho aumento.

- 2) Otra razón es el gasto remanente, el que se destina a inversión física, equipamiento, materiales, programas educativos, etc., está sujeto a reglas y procedimientos desarticulados y a una deficiente coordinación entre las distintas dependencias que lo ejercen. En general, las escuelas mexicanas operan en un sistema rígido y jerárquico, en el cual, la política

---

<sup>19</sup> OECD. (2007). *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OECD.

educativa se caracteriza muchas veces por acciones aisladas, sin planificación ni coordinación entre ellas. Además, no existe en el país una clara asignación de atribuciones y responsabilidades de los gobiernos federal, estatal y municipal en cuanto a la gestión y el uso de recursos. Esto conlleva a una desarticulación entre objetivos, actores y funciones que afecta negativamente el flujo de recursos y su potencial impacto. Lamentablemente en la asignación de recursos corre por parte de la federación, es decir, los estados y municipios tienen poca o nula participación en destinar presupuesto a educación.<sup>20</sup>

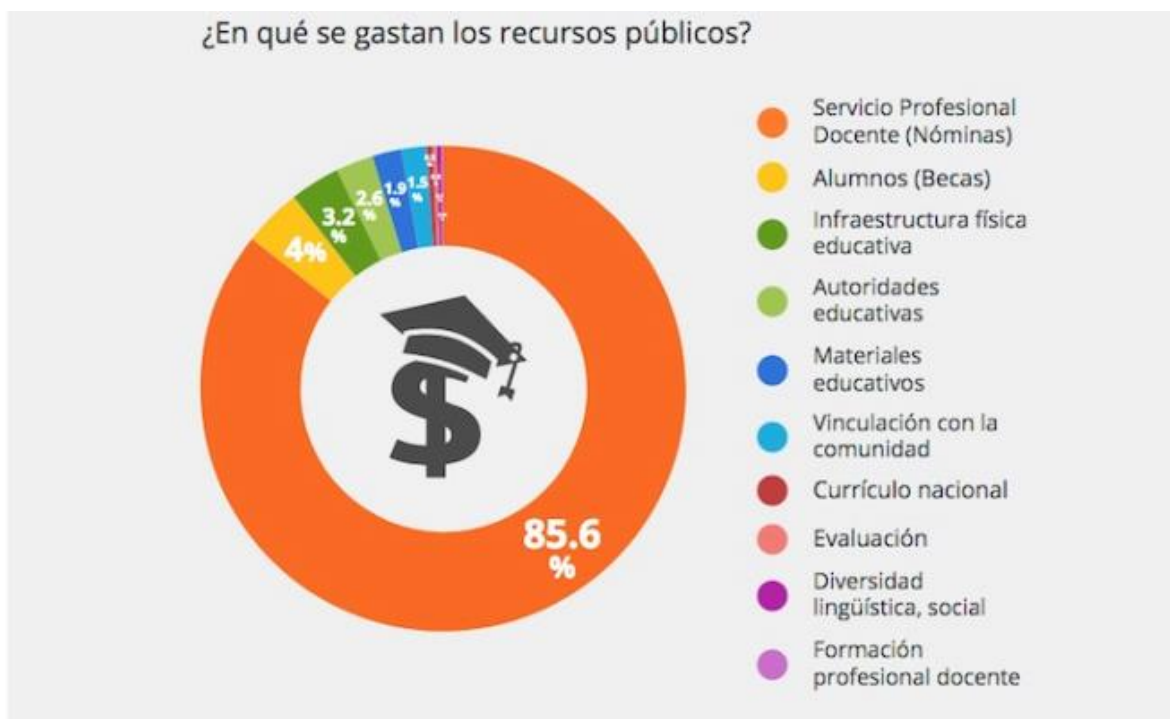
Dulce Olvera menciona en *Sin Embargo* que la distribución de los recursos públicos es la raíz de la falta de infraestructura o capacitación a los docentes. El presupuesto público en educación se va en su mayoría a la nómina de los profesores. El 85 por ciento del presupuesto anual para educación básica (el 65 por ciento del gasto educativo) se destina a salarios de maestros frente al 4 por ciento para becas, 3 por ciento para infraestructura y 2 por ciento para material educativo, documentó el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) con datos del 2015 (como puede apreciarse en la gráfica 1).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Campos, M., Jarillo, B., & Santibañez, L. (2010). Gasto en Educación: La eficiencia del financiamiento educativo en México. *México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas*.

<sup>21</sup> Olvera, Dulce. (2018). México gasta en educación más que otros países de la OCDE, pero es opaco y despilfarra en nómina. septiembre 16, 2018, de Sin Embargo Sitio web: <https://www.sinembargo.mx/16-09-2018/3470746>

## Gráfica 1. Destinos del gasto de Educación Básica



**Fuente:** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP)

### 1.3 Infraestructura

La infraestructura física educativa (INFE) es un componente clave del Sistema Educativo Nacional (SEN) y factor fundamental para el desarrollo de las comunidades escolares: directores, docentes, estudiantes y padres de familia.

La evidencia disponible señala que la infraestructura escolar influye positivamente en la motivación de los estudiantes, en la mejora de sus prácticas de higiene y su salud, incrementa su sensación de seguridad y sus niveles de asistencia, lo que en conjunto repercute en su logro académico. Asimismo, las buenas condiciones escolares fortalecen la satisfacción laboral de maestros y directores y propician el desarrollo de mejores procesos de enseñanza-aprendizaje.

Con base a la información del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), empleada en el documento *Políticas para fortalecer la infraestructura escolar en México*, permite afirmar la falta de infraestructura básica en las localidades donde se ubican las escuelas: 45% de las escuelas de educación

básica no se encuentra conectado al desagüe y 20% a una red de agua potable. Destaca, asimismo, que 5% de las escuelas continúa aún sin acceso a servicios de electricidad. De un total de 145,7041 escuelas de educación básica diagnosticadas por el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), 31% presenta daño estructural en sus instalaciones y 33% funcionan con estructuras atípicas, es decir, con edificaciones que no se apegan a la normatividad establecida

**TABLA 1. PORCENTAJE Y NÚMERO DE ESCUELAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA CON CARENCIAS POR COMPONENTE DE INFE (2013-2015)**

Componente	Dimensión	%	# de escuelas
Seguridad física	Daño estructural	31.0	45,225
	Estructura atípica	33.4	48,656
Servicios básicos	Agua en la localidad	20.0	29,079
	Energía eléctrica en la localidad	4.9	7,185
	Drenaje en la localidad	45.0	65,541
	Baños o letrinas	2.0	2,920
	Bebedores	88.5	128,987
Accesibilidad	Accesibilidad	55.3	80,580
Comunicación e internet	Telefonía	76.2	111,003
	Internet	62.8	59,840
Espacios educativos	Taller de cómputo o aulas de medios	75.1	71,632
	Biblioteca	76.4	111,283
	Canchas deportivas	36.3	34,628
Mobiliario	Mobiliario básico	24.2	35,303
Espacios múltiples	Plaza cívica	38.2	55,625
	Áreas verdes	51.8	75,437
Espacios administrativos	Oficina administrativa	43.9	64,024

(Tabla I).

**Nota:** El espacio de canchas deportivas, taller de cómputo e Internet sólo aplica para los niveles de educación primaria y secundaria.

**Fuente:** Cédulas de Información Técnica (INIFED, 2013-2015)

Así también, poco más de la mitad de las escuelas presenta carencias de accesibilidad (55%) y 63% no cuenta con Internet.

Dentro de las entidades federativas con infraestructura pobre se encuentran: Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Dichos estados del sur presentan el índice de rezago social más alto, en contraste con Aguascalientes, Coahuila y Nuevo León. Entre estos, las diferencias en servicios básicos se encuentran, principalmente, en drenaje y agua potable, así como en materia de accesibilidad e Internet (Tabla 2).

TABLA 2. CARENCIAS DE INFRAESTRUCTURA ENTRE ESTADOS SEGÚN REZAGO SOCIAL				
Entidad <sup>a</sup>	Agua	Drenaje	Accesibilidad	Internet
Guerrero (RSMA)	37.6	59.4	79.0	76.6
Oaxaca (RSMA)	28.2	72.8	66.0	70.9
Chiapas (RSMA)	28.5	66.1	73.6	84.1
Aguascalientes (RSMB)	0.9	2.4	21.8	51.6
Coahuila (RSMB)	10.1	29.0	23.5	39.2
Nuevo León (RSMB)	18.0	25.1	34.5	37.1

**RSMA:** rezago social muy alto. **RSMB:** rezago social muy bajo.

**Fuente:** Cédulas de Información Técnica (INIFED, 2013-2015) y Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones, SIRE (INEE 2015-2016)

Por un lado, se observa que 29% de las escuelas de educación básica presenta problemas estructurales y, además, otras carencias asociadas; en tanto que 2% muestra solamente daño estructural. Por el otro, aunque 66% de las escuelas no tiene daño estructural, sí presenta al menos una carencia de otro tipo. Sólo 3% de las escuelas de educación básica no tiene carencia alguna (Tabla 3).

TABLA 3. POBLACIÓN DE ESCUELAS EN EDUCACIÓN BÁSICA SEGÚN TIPO DE CARENCIA			
		Carece de Seguridad Estructural (SE)	
		Sí	No
Otras Carencias (OC)	Sí	28.9% (42,069)	65.9% (96,053)
	No	2.2% (3,156)	3% (4,426)

SE: daño estructural.  
OC: agua, electricidad, drenaje, baños, Internet, biblioteca y aula de cómputo.

**Fuentes:** CIT (INIFED) y Formato 911 (SEP)

En consecuencia, 17,058,795 de estudiantes y 759,269 docentes asisten a escuelas con carencias. De estos docentes y estudiantes, 8% asiste a escuelas que

tienen daño estructural; 31% acude a escuelas con daño estructural y al menos una carencia adicional; y 61% pertenece a escuelas con al menos una carencia, aun cuando no presenten daño estructural.

Sin embargo, existe una insuficiencia de recursos económicos para la mejora de la INFE, así como escasa eficiencia y transparencia en su aplicación. La política de INFE ha carecido de recursos económicos suficientes para su desarrollo. Destaca que las entidades federativas han disminuido su participación en el gasto destinado a este rubro, mismo que se ha ejercido de manera poco eficiente. Se añade el efecto regresivo de la estrategia de fortalecimiento de la inversión del Programa Escuelas al CIEEN que, tras comprometer 25% del presupuesto del FAM durante los próximos 25 años, prevé una fuerte caída en la inversión gubernamental destinada a la INFE. Ello supone la necesidad de identificar fuentes de financiamiento alternativas, lo que sugiere considerar estrategias de vinculación entre los sectores público y privado que permitan aprovechar oportunidades de financiamiento distintas al público, más allá del uso de instrumentos financieros. En suma, si bien la política de INFE ha realizado esfuerzos importantes, su respuesta ha sido poco articulada y muestra algunos signos preocupantes de ineficacia, que se reflejan todavía en inequidad, ante la complejidad e intensidad de los retos que actualmente enfrenta.<sup>22</sup>

#### **1.4 Planes y programas educativos**

Regularmente cada sexenio trae consigo nuevos planes y programas, en el caso del sexenio de Enrique Peña Nieto, la SEP comunicó que los planes y los programas de estudio de la educación básica forman parte del planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa del 2013. Se articulan en tres componentes para lograr el desarrollo de los aprendizajes clave: formación académica, desarrollo personal y social (el cual incorpora el desarrollo de habilidades socioemocionales), y autonomía curricular. Este último componente es una de las principales

---

<sup>22</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018). *Políticas para fortalecer la infraestructura escolar en México*. Febrero, 2018, de INEE Sitio web: [https://www.amazon.com.mx/gp/cart/view.html?ref\\_=nav\\_cart](https://www.amazon.com.mx/gp/cart/view.html?ref_=nav_cart)

innovaciones del Modelo Educativo y da la flexibilidad para que la comunidad escolar tome sus propias decisiones en materia curricular y para que los estudiantes alcancen el máximo logro de aprendizaje, tomando en cuenta su contexto específico. Los PyPE se publicarán mediante un acuerdo secretarial. Se definirán lineamientos para que las escuelas ejerzan su autonomía curricular, en un marco de inclusión y equidad que atiende la diversidad.<sup>23</sup>

No obstante, esclarece Vicenteño, los programas de estudios aplicados hasta 2017 por la Secretaría de Educación Pública (SEP) formaron alumnos con deficiencias para entender y expresar el español, así como para resolver problemas matemáticos, dentro de los aprendizajes clave, de acuerdo con el informe Panorama Educativo de México.

El reporte elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) presenta los resultados de las pruebas PLANEA-ELSEN, por diferentes tipos de escuelas, aplicadas a estudiantes de tercero de secundaria.

Se detalla que el porcentaje, según en el nivel de logro alcanzado en Lenguaje y Comunicación, a nivel nacional fue de suficiente en el 33.8 por ciento de los estudiantes evaluados.

El 40.1 por ciento alcanzó el nivel intermedio o regular, mientras que sólo 26.1 por ciento obtuvo resultados de satisfactorio y sobresaliente, en la comprensión del idioma español.<sup>24</sup>

Hay que considerar que los planes y programas sirven de guías y fundamentos para llevar a cabo la clase, sin embargo, son los docentes quienes deciden que es lo que les ayudará y complementará de dichos planes y programas para llevar día con día su clase. En efecto, el docente influye en la forma en transmite o no esos planes o programas.

---

<sup>23</sup> Secretaría de Educación Pública. (2017). Ruta para la implementación del modelo educativo. México: Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

<sup>24</sup> Vicenteño, David. (2018). Programa de la SEP forman alumnos deficientes. 02/09/2018, de Excelsior Sitio web: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/programa-de-la-sep-forman-alumnos-deficientes/1262324>



Por último, es menester aclarar que la presente investigación se enfocará en abordar el problema educativo dentro de dos enfoques, inicialmente desde el enfoque del nuevo institucionalismo para poder explicar las reglas formales e informales que generaron incentivos negativos para los profesores y posteriormente desde el enfoque de análisis de políticas públicas respecto al servicio profesional docente. Principalmente, la investigación, tiene como objeto estudiar cuales son las razones por las cuales el servicio profesional docente, como política pública, tuvo éxito o fracasó en su implementación, es decir, por qué la política pública del SPD fue vista como un mecanismo de castigo y despido en vez de un mecanismo para preparación y promoción para los docentes. Justamente, esta investigación se enfoca en analizar y estudiar a un actor que es fundamental en el desarrollo educacional y formativo de los niños, que es; el docente. Para poder abordar este tema es preciso conocer la trayectoria institucional, los acuerdos, los pactos, las reglas informales que se han generado y que persisten actualmente en el contexto magisterial y que han generado incentivos negativos en la meritocracia. De igual manera, me interesa conocer las nuevas reglas del juego que se dieron con la incorporación del servicio profesional docente y cómo esta política pública afecta o beneficia la calidad del sistema educativo mexicano.

## **Capítulo 2. La génesis del sistema educativo mexicano, su relación con el magisterio y los incentivos que se originaron**

La historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino también porque el presente y el futuro están conectados por el pasado por obra de la continuidad de las instituciones de una sociedad.

Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*

### **2.1 El nuevo institucionalismo, un enfoque para explicar el poder explicar el poder sindical**

Guy Peters menciona que la ciencia política tiene raíces en el estudio de las instituciones. Durante gran parte del periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial la disciplina rechazó esas raíces en favor de dos enfoques teóricos más basados en supuestos individualistas: el conductismo y la elección racional. Ambos enfoques dan por sentado que los individuos actúan automáticamente como individuos, basándose en características socio-psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal. En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones; y en ambas perspectivas las experiencias son exógenas al proceso político.

En la década de los ochenta se produjo un retorno al interés por el importante rol que desempeñan las instituciones formales (e informales) del sector público. De algún modo, las explicaciones institucionales habían seguido teniendo cierto arraigo en los estudios sobre política y gobierno, pero por otra parte los institucionalistas también reavivaron su uso para explicar el comportamiento a nivel individual.

El nuevo institucionalismo contiene muchas de las características de la versión anterior de esta manera de entender la política, pero también hace aportes en diversos aspectos teóricos y empíricos. Utiliza muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero lo enriquece con las herramientas de

investigación y con la explícita explicación por la teoría que habían formado tanto al conductismo como al análisis de la elección racional.<sup>25</sup>

No obstante, y para entender mejor lo que examinaba el viejo institucionalismo, Roberto Jurado establece que Peters conceptualiza al viejo institucionalismo a través de cinco características básicas: 1. *Legalismo*, ya que se centra en el estudio de las leyes para explicar la actividad gubernamental. 2. *Formalismo*, debido a su inclinación a considerar las estructuras políticas como el factor determinante de un sistema. 3. *Holismo*, porque para comprender cada uno de los sistemas políticos se tiende a compararlos con otros de manera íntegra. 4. *Historicismo*, en tanto que ponía especial atención al desarrollo histórico y al contexto cultural y socioeconómico de las instituciones. 5. *Normativo*, debido a que comúnmente vinculaba las consideraciones descriptivas con la preocupación por el buen gobierno. Jurado concluye que lo que diferencia al nuevo institucionalismo del viejo institucionalismo es que el nuevo institucionalismo pone mayor atención a la acción colectiva y a los aspectos teóricos y metodológicos, además de compartir con aquel la concepción general de que las instituciones determinan la conducta de los individuos.<sup>26</sup>

Douglass North define que las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico y, por supuesto, generan arreglos institucionales los cuales se convierten en la manera de hacer las cosas en una sociedad. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

---

<sup>25</sup> Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa editorial.

<sup>26</sup> García Jurado, Roberto. (2005). B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Estudios políticos (México)*, (4), 217-220. <https://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2005.4.37650>

Las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los Estados; o bien pueden evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, cómo evoluciona el derecho consuetudinario.

Las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. Tal como las define North constituyen el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana.<sup>27</sup>

Jorge Javier Romero señala que las instituciones se les puede dividir en dos grandes grupos: aquéllas que requieren del Estado para operar (instituciones formales) y aquéllas que se reproducen autónomamente como una manera de hacer las cosas de una comunidad concreta —todo eso que llamamos cultura— y que incluyen los valores morales, las tradiciones, las prácticas religiosas colectivas, la sanción social en el trato o la manera de entender la convivencia y la ley (instituciones informales). Por supuesto que los dos grupos se refuerzan mutuamente: el Estado, para imponer las reglas formales a bajo costo, tiene que contar con la aceptación mayoritaria de sus actos, y a la vez, históricamente, los valores morales de origen religioso fueron inculcados con la ayuda de la coacción física y la violencia del Estado.

El Estado juega un papel muy importante porque es el que media las relaciones entre los grupos sociales, obliga al cumplimiento de los contratos, impone las normas de comportamiento social y beneficia a unos grupos en detrimento de otros. El Estado es la organización encargada de imponer las reglas del juego social, de impartir justicia y de castigar a los transgresores. Pero, en algunos casos, puede ocurrir también que el Estado no tenga la suficiente fuerza para imponer sus reglas formales. Entonces, los distintos grupos sociales desarrollan sus propios sistemas de reglas y negocian constantemente con el Estado su desobediencia de las normas

---

<sup>27</sup> North, Douglass (2012). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Trad., Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica

escritas. Esas sociedades operan con altos grados de incertidumbre e ineficiencia, pues las reglas no están claramente especificadas y no son iguales para todos.

Las instituciones, en tanto que maneras de hacer las cosas, generan comportamientos rutinarios que son difíciles de modificar, pues crean resistencias entre quienes están acostumbrados a comportarse de determinada manera y a establecer cierto tipo de relaciones, muchas veces por mandato religioso, otras por simple costumbre y por simbiosis con el sistema institucional. Las instituciones se heredan y generan rutinas, repertorios estratégicos, costumbres e ideologías que no son fáciles de modificar.

Por último, finaliza Romero, el cambio institucional no es una simple cuestión de diseño, sino que implica la construcción de coaliciones sociales a favor de las transformaciones, capaces de enfrentar las resistencias y de legitimar la futura acción estatal a la hora de hacer cumplir las nuevas reglas.<sup>28</sup>

Actualmente el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) es el sindicato más grande de América Latina cuenta con un millón 673 mil 623 miembros en todo el país. Esto de acuerdo con datos que el propio SNTE hizo públicos a través de una solicitud de acceso a la información.<sup>29</sup> Sin embargo, este sindicato ha obtenido un poder de decisión, cabildeo, chantaje y presión sumamente grande en diferentes ámbitos tanto legales (reformas), políticos (clientela electoral) y de movilización (presión y chantaje), etc., y que gracias a este gran poder del sindicato ha sido bastante complicado crear e implementar reformas o mecanismos legales que se dirijan en beneficio de la calidad educativa (principalmente la evaluación al docente).

¿Cómo se puede explicar que hoy en día el sindicato tenga ese poder? ¿Qué circunstancias favorables se dieron para que fuera acumulando poder? ¿En qué medida ha afectado al sistema educativo mexicano esos intereses sindicales,

---

<sup>28</sup> Romero, Jorge Javier. (2010). *Las instituciones políticas*. México, D.F.: Nostra.

<sup>29</sup> Islas, Laura. (2018). *¿Cuántos integrantes tiene el SNTE?* febrero 26, 2018, de Unión CDMX Sitio web: <http://www.unioncdmx.mx/articulo/2018/02/26/educacion/cuantos-integrantes-tiene-el-snte>

principalmente el control de las plazas? Para entender el poder que tiene actualmente el sindicato magisterial y responder a cada una de estas interrogantes, es menester esbozar, inicialmente, la construcción y la trayectoria institucional del Estado Moderno mexicano; explicar este punto es elemental porque es el Estado y las instituciones (las reglas del juego), quienes generan incentivos, ya sean positivos o negativos, para los diversos individuos de la sociedad; posteriormente, una vez establecidos los criterios históricos de la construcción de Estado Moderno mexicano, avistar la formación de los primeros indicios concretos del sistema educativo mexicano, subsecuentemente, comprender la forma en que se transformó el sistema educativo a raíz de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y, por último, la institucionalización formal e informal del SNTE, haciendo especial énfasis en los pactos y acuerdos que brindaron su nacimiento y una vez constituido acentuar las condiciones, reglas e incentivos que se establecieron al magisterio en los años cuarenta y setenta.

## **2.2 La formación del Estado Moderno mexicano y su sistema educativo**

Se ha debatido amplia y holgadamente sobre cuál es la época o sobre que mandatario podemos empezar a hablar de Estado Moderno en México, de esto ya han escrito diversos intelectuales, entre ellos Daniel Cosío Villegas<sup>30</sup> y Enrique Florescano<sup>31</sup> y se ha llegado a la conclusión que es con Porfirio Díaz y el porfiriato donde se puede hablar de Estado Moderno en México. Se ha señalado que el Estado mexicano ha sido un Estado que, relativamente, es débil, en términos de *enforcement*<sup>32</sup>; legal y coercitivo. En palabras de Migdal; un Estado débil es aquel que se presenta como casi indefenso en el torbellino de vertiginosos cambios sociales, que es totalmente incapaz de eliminar los problemas públicos y que no puede controlar a diversos actores que compiten contra él<sup>33</sup>, en otras palabras, es

---

<sup>30</sup> Véase en: Cosío Villegas, D. (1974). Historia moderna de México.

<sup>31</sup> Véase en: Florescano, E. (2005). Patria y nación en la época de Porfirio Díaz. *Signos históricos*, 7(13), 152-187.

<sup>32</sup> La palabra *enforcement* no tiene un significado como tal en el idioma español, se puede entender cómo; aplicación, ejecución o realización.

<sup>33</sup> Migdal, J. S. (2012). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.

incapaz de aplicar la ley y el orden.

Realizando un bosquejo efímero del nacimiento del Estado y del sistema educativo mexicano, se puede apreciar que son relativamente recientes, el Estado Moderno no nace con la independencia y el Imperio de Agustín I, –donde, a pesar de que México era independiente, no se rompió con la dependencia de la trayectoria de la era virreinal, en efecto, su forma de gobierno, su régimen y organizaciones eran exactamente las mismas, y especialmente la educación no estaba en manos del Estado, todo lo contrario, estaba en manos de la Iglesia, uno de los poderes más influyentes de la Nueva España y del México independiente, eran los franciscanos, dominicos, mercedarios entre otros personajes del viejo régimen quienes diseñaban, planeaban y establecían los criterios de enseñanza y aprendizaje, – como tal todavía no había maestros profesionalizados–. Mucho menos se puede hablar de Estado Moderno en el periodo de la Primera República Federal, en el cual hubo por lo menos 50 presidentes, derivado por riñas entre federalistas y centralistas, intervenciones extranjeras, y beligerancias entre liberales contra conservadores, aunado a que ni siquiera se tenía un sistema educativo establecido y concreto, ya que, para subrayar, en esa época, entre 1821 y 1857, la inestabilidad política y social impidió el establecimiento de planes e instituciones educativas con viabilidad y vigencia permanente. Para especificar esta etapa, sólo se planteó un proyecto ambicioso el cual fue la reforma en materia educativa de 1833 – 1834; el cual, hay que recalcar, se establecía la enseñanza obligatoria en todo el país y se proponía abrir escuelas en pequeños poblados, fundar universidades y apoyar el desarrollo del conocimiento científico, la supresión del Colegio Mayor de Santa María de Todos Santos y se creó un sistema de escuelas populares administradas por la Dirección General de Instrucción Pública, sin embargo, esta reforma y las posteriores fracasaron en la práctica por no tener un sostenimiento social, cultural y político<sup>34</sup>, el país no estaba en las condiciones propicias para el aval reformista. Ni tampoco podemos hablar de Estado Moderno con la República Restaurada de

---

<sup>34</sup> Barba Casillas, J. (2016). *La libertad de enseñanza: un principio educativo innovador de la Constitución mexicana de 1857*. Investigación y Ciencia, 24 (68), 60-69.

Juárez y Lerdo de Tejada, en donde anteriormente el país había entrado en un lapso de guerra civil e intervencionismo extranjero francés, en dicha República Restaurada el país se formaría a la imagen y semejanza de la Constitución en 1857 de corte liberal, en aquella Constitución se establecía en su artículo tercero el principio educativo e innovador de la libertad de enseñanza asociado a la no intervención de la Iglesia en la educación, el Estado laico.<sup>35</sup> Si bien en el periodo de la República Restaurada se percibió una nueva disputa en el tema educativo entre liberales contra positivistas. Relata Armando Soto que: “

“Para los liberales clásicos la educación no admitía limitaciones, partían de la premisa que un padre tiene derecho de educar a sus hijos tal y como se lo dictare su conciencia, incluyendo en estos aspectos la educación religiosa. Para los positivistas, tres principios regían sus concepciones, la ley de los tres estados, la pirámide de la ciencia y de la religión de la humanidad; por el primero y el tercero, se excluía a la educación religiosa de cualquiera de las partes del sistema educativo básico, pues se consideraba a los niños demasiado susceptibles e influenciados por tales doctrinas. Paulatinamente la educación se fue inclinando a los positivistas”.<sup>36</sup>

Aunque el país ya se estaba perfilando a la estabilidad social y política, se erigió la reconstrucción de todo el daño generado en los años previos, los presidentes liberales, Juárez y Lerdo, nunca se acataron a la Constitución y gobernaron sin apego a ella, de hecho, se negaban a dejar el poder presidencial, en el caso de Benito Juárez, se desató una revuelta civil en contra de su reelección, hecha en Oaxaca por Porfirio Díaz bajo el estatuto del Plan de la Noria, aunque el Plan de la Noria no causa grandes problemas, Juárez se reelige; penosamente se muere. El caso de Lerdo es más particular, al momento de su reelección, Porfirio Díaz, nuevamente se alza con la bandera antireeleccionista y declara el 10 de enero de 1876 el Plan de Tuxtepec que desconocía a Sebastián Lerdo de Tejada, dentro

---

<sup>35</sup> Ibid, p 68.

<sup>36</sup> Flores, A. S. (2013). El artículo 3o. constitucional: un debate por el control de las conciencias. *Cuestiones constitucionales*, 28, 211-240.



de la misma justificación del Plan de Tuxtepec se manifestaba que la educación pública se encontraba totalmente abandonada.

Una vez que triunfó el Plan de Tuxtepec el cinco de febrero de 1877, Porfirio Díaz llega al poder con el propósito claro de modernizar y pacificar al país, en este periodo, conocido como “el porfiriato”, se comienza a discutir sobre el nacimiento del Estado Moderno. Durante este régimen, el gobierno incorpora la consigna positivista de orden y progreso. Se empieza a tener un *enforcement* coercitivo y, en efecto, podemos señalar el principio del Estado moderno porque, en esta etapa, nace una organización social suficientemente fuerte para poseer y concentrar el monopolio legítimo de la violencia en términos de Max Weber<sup>37</sup>, no obstante, a pesar de que tiene el poder coercitivo no goza de una cobertura territorial total, así que necesita hacer pactos y negociar con caciques, hacendados y señores de guerra. Es primordial entender esta época porque marca el inicio del orden y la construcción sosiega tanto del Estado y perceptiblemente del sistema educativo mexicano, porque, como mencioné anteriormente, el país estaba sumido en la incertidumbre social y no se habían creado las condiciones propicias para desarrollar instituciones, planes, programas e infraestructura educativa.

En la inverosímil decadencia educativa, Díaz, heredó un país que tenía una población asentada en zonas rurales y sumamente marginada en términos educativos, según el estudio de Josefina Granja, México era, a finales del siglo XIX, un país eminentemente rural. Estudios de demografía histórica señalan que en 1895 el 79.8 por ciento de la población vivía en asentamientos rurales (menos de 5 mil habitantes), 11 por ciento en localidades urbanas (5 mil a 20 mil habitantes) y 9.2 por ciento en ciudades (más de 20 mil habitantes).<sup>38</sup> Y complementando al estudio demográfico, Moisés González Navarro, proporciona los datos concretos entorno a la educación, con base al año 1900, menciona que la población total del país ascendía a 13 millones 607 mil 257 habitantes de los cuales 23.8 por ciento (3

---

<sup>37</sup> Weber, M. (1967). *El político y el científico*. [sn].

<sup>38</sup> Granja Castro, Josefina. (2010). *Procesos de escolarización en los inicios del siglo XX: La instrucción rudimentaria en México*. Perfiles educativos, 32(129), 64-83.

millones 239 mil 989) correspondían al grupo de edad entre 6 y 15 años. De ellos sólo 21 por ciento estaba inscrito en algún grado escolar. El analfabetismo reportado en el censo de 1895 era de 85 por ciento, cifra que representaba una mejora, aunque pobre, respecto del 99.38 por ciento declarado al inicio de la vida independiente de México.<sup>39</sup>

Empero, para entender la meticulosa disminución de personas que dejaron de ser analfabetas y paulatina mejora en la calidad educativa debemos entender la lógica del gobernante. Porfirio Díaz se percató, como lo había hecho Comonfort, Juárez y Lerdo en su momento, de que no se puede gobernar con apego a la ley, es decir, con apego a la Constitución, porque la Constitución del 57 estaba llena de contradicciones, vacíos constitucionales y estaba basada en una realidad idealizada, sin embargo, Díaz, conoce perfectamente todas las lagunas institucionales que existían en la Constitución y por ende nunca se adhirió ni se apegó a ella, generando una simulación legal y creando instituciones informales, en el tema educativo no pasó desapercibido, Justo Sierra, ministro de Instrucción Pública, estableció la obligatoriedad de la educación elemental –Congreso higiénico-pedagógico en 1882 y dos congresos nacionales de Instrucción Pública de 1890 y 1891<sup>40</sup>– en un país donde la mayor parte de la población vivía en zonas rurales y era analfabeta pudo fomentar.

A pesar de que el país se encaminaba gradualmente a la modernización, al crecimiento económico y la paz social, se necesitaban reformar y crear diversas políticas sociales para mejorar las condiciones de la sociedad que sin lugar a dudas estaban en declive total y crear el tan anhelado progreso de Porfirio Díaz y los positivistas.

La política en educación del Porfiriato sentó las bases para establecer una mejor

---

<sup>39</sup> González Navarro, Moisés (1956), *Estadísticas sociales del porfiriato*, México, Secretaría de Economía.

<sup>40</sup> Ballín, R. (2007). El congreso nacional de instrucción pública de 1889. In *Workingpaper: IX Congreso Nacional de Investigación Educativa*.

calidad educativa, según Mílada Bazant, en su libro *Historia de la educación durante el Porfiriato* menciona que:

“La educación tuvo triunfos en la calidad, no en la cantidad. En número relativos más niños fueron a la escuela, pero el índice de alfabetismo apenas aumentó. El crecimiento no se dio ahí sino en toda la pila de ideologías y debates, que transformaron y adoptaron como propia la modernidad en la educación. Podemos decir que la base de la educación actual se gestó en esos años que van de 1876 a 1910. Se introdujo la pedagogía moderna, se crearon y multiplicaron las escuelas normales, se ofrecieron carreras técnicas a los obreros y la educación superior alcanzó una época de oro”.<sup>41</sup>

Siguiendo con el escrito de Mílada Bazant, cuenta que México siguió el modelo francés de tomar la gratuidad absoluta, la obligatoriedad y el laicismo de las escuelas. Justo Sierra llamó a estas características de la enseñanza “nuestra fórmula, copia de la francesa”. Si bien la educación era de calidad y no cantidad, los elegidos eran de las clases altas.

El 20 de noviembre de 1910 se inició el proceso revolucionario primordialmente en contra del dictador Díaz que generó el fin de su gobierno e inmediatamente su exilio a Francia. Este proceso revolucionario derivó en una crisis de autoridad legítima, es decir, diversos caudillos que tenían controles territoriales, armas y un gran respaldo popular se proclamaban como bandidos estacionarios, en términos de Olson<sup>42</sup>. A pesar de que el país atravesaba por una efervescencia social, se establece, en 1916, un Congreso constituyente, integrado por 170 diputados mayoritariamente carrancistas a la par que, en ese mismo Congreso, se integraron grupos obregonistas y demás grupos radicales, desde socialistas hasta

---

<sup>41</sup> Bazant, M., & de Saldaña, M. B. (1993). *Historia de la educación durante el porfiriato*. El Colegio de México AC, p. 15.

<sup>42</sup> Olson, M. (2001). *Poder y prosperidad: la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Siglo XXI de España.

anarquistas. Dentro de los debates más efervescentes se encontraban tres temas esencialmente primordiales, la educación, la tierra y el trabajo<sup>43</sup>.

El 5 de febrero de 1917 entró en vigor la “nueva Constitución”, bueno, se reformó la Constitución de 1857, y en el tema educativo se estableció, en el artículo 3º; que: *“La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”*.<sup>44</sup> El artículo tercero constitucional era bastante progresivo para su tiempo y mantenía el brío de la equidad e igualdad con el propósito concreto de menguar las desigualdades existentes entre el campo y la ciudad, más aún proporcionaba las bases para los derechos sociales y las garantías individuales. Evidentemente, este proyecto se inscribía dentro de la visión civilizatoria de la educación. Se trataba de “civilizar” a los indígenas y educar a los campesinos como fundamento para una nueva nación.

Se podría pensar que un artículo bastante moderno y progresista como el tercero funcionaría como institución formal y que elevaría la calidad de la educación, sin embargo, no fue así, y es la crítica que asisten Juárez y Comboni al mencionar que:

“El país tenía muchas limitantes ambientales, situación aunada a la frágil estabilidad del Estado, no permitió que se pusieran en marcha las nuevas disposiciones en materia educativa. En este ámbito no se avanzó debido a las

---

<sup>43</sup> Ver debates en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)

<sup>44</sup> Cámara de Diputados. (2000). V. *EVOLUCION JURIDICA DEL ARTICULO 3 CONSTITUCIONAL EN RELACION A LA GRATUIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR*. Septiembre del 2000, de Cámara de Diputados Sitio web: [www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/evolucion.htm](http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/evolucion.htm)

circunstancias por las que atravesaba el país y, evidentemente, a la fragilidad del contexto político, económico y social”.<sup>45</sup>

Efectivamente, las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas no correspondían a la norma formal de la Constitución, por ende, fracasó totalmente en la realidad y, sintetizada la problematización de Juárez y Comboni culminaron que:

“En un primer momento la nueva Constitución dio lugar al caos educativo, ya que se responsabilizó a los municipios de la oferta educativa, cosa que no todos los estados de la Federación podían asegurar por la falta de recursos. Los campesinos no podían aprovechar cabalmente estas resoluciones constitucionales por las condiciones estructurales, político-económicas y culturales que seguían imperando en el país; los municipios carecían de recursos suficientes para hacerse cargo de la tarea educativa que el Estado les había encargado. Por otra parte, la oposición de la Iglesia católica y de los padres de familia seguía siendo un obstáculo a superar, particularmente en lo relativo a la educación laica”.<sup>46</sup>

Ni que decir de los maestros que, a pesar de tener arraigadas las ideas revolucionarias y ser intelectuales orgánicos tanto de los carrancistas como del campesinado no fungían como grupo totalmente organizado, eran relativamente pocos los maestros profesionales.

### **2.3 La creación de la SEP y la transformación del sistema educativo mexicano**

Las bases de la educación de los años veinte no se podía sostener por el hecho de que no existían instituciones para ejecutar, fomentar y promover el derecho a la educación, es hasta 1921, bajo el gobierno de Álvaro Obregón, cuando se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP) bajo la tutela de José

---

<sup>45</sup> Juárez Núñez, J., & Comboni Salinas, S. (2016). *La Constitución de 1917 y su influencia en la educación nacional contemporánea. Argumentos*, 29 (82), 43-67.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 52.

Vasconcelos, y gradualmente se comienza a expandirse la educación en todo el país, es decir, se comenzaron a crear escuelas, instituciones culturales y establecimientos de formación profesional, y fundamentalmente, se entabla en práctica lo estipulado por los artículos constitucionales 3, 27, 31, 73 y 130, en relación con la educación.<sup>47</sup>

En efecto, como lo relata Arnaut, a partir de la fundación de la SEP, en 1921, se inició el reclutamiento masivo de maestros rurales (no especializados) para atender las escuelas de este tipo que fueron fundadas en todo el territorio nacional bajo la dependencia directa del gobierno federal. De esa manera, en cada estado se configuró un sistema educativo dual integrado por el antiguo subsistema estatal (dependiente del gobierno de cada estado) y el nuevo subsistema federal (dependiente del gobierno federal). La mayoría de los maestros rurales federales eran jóvenes que apenas habían terminado sus estudios de primaria elemental de cuatro años, su empleo era precario y fluctuante. Cabe señalar que en esas condiciones era muy difícil transformar la docencia de una ocupación temporal en, al menos, un oficio que se aprendiera en la práctica y muchísimo menos en algo parecido a una profesión, con una formación especializada y con ciertas posibilidades de permanecer y moverse dentro de una carrera meritocrática, concretamente, la apresurada “planeación” de creación de escuelas generó una alta demanda de profesores, que no eran, hasta cierto punto, pedagogos especializados o pedagogos experimentados, y cabe resaltar que la formación de esos maestros en las escuelas normales no era la más adecuada.<sup>48</sup>

En esta etapa de los años veinte, México, se incorporada progresivamente al nacimiento de las instituciones aunado al imperceptible fin de la era del caudillismo, a pesar de estos esfuerzos el país continuaba en un contexto social inestable y violento, característicamente con la Rebelión delahuertista y posteriormente con el

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, P. 53.

<sup>48</sup> Arnaut, A. (2013). *Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación*. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613\\_presentacion1.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613_presentacion1.pdf).

asesinato de Álvaro Obregón.

Plutarco Elías Calles, autoproclamado jefe máximo de la revolución, observa que es imposible que el país progrese si hay un ambiente social violento y disperso, así que opta por incorporar a la mayor parte de los caudillos y fuerzas políticas en la vía democrática, competitiva e institucional mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929. La creación del partido hegemónico se fundó con los ideales nacionalistas generados de la revolución y que en primera instancia buscó la integración cooptada de los estratos y grupos sociales, obreros y campesinos más importantes. No obstante, fue hasta Lázaro Cárdenas donde se agrupó formalmente a los tres estratos más importantes; los obreros con la Confederación de Trabajadores de México (CTM), los campesinos con la Confederación Nacional Campesina (CNC) y las clases populares con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). El agrupamiento de estos grupos tenía como objetivo principal mantenerlos al margen, subyugados y totalmente serviciales al régimen, esto, claramente, con el fin de tener el respaldo clientelista y generar certidumbre social y política. Cabe recalcar que al inicio del periodo Cardenista se experimentaron cambios radicales en la sociedad mexicana, así lo describen Juárez y Comboni, no sólo por el crecimiento cuantitativo de la población sino por las mismas necesidades económicas y los acontecimientos internacionales, entre ellos el socialismo en la URSS, las ideas dominantes en la clase obrera y en un círculo de intelectuales en torno a Lombardo Toledano, así como las ideas socialistas de Narciso Bassols, como secretario de Educación, hicieron inclinar la política educativa de Cárdenas hacia el socialismo, por lo cual se reforma el artículo tercero para añadir que la educación sería socialista. Si bien se atribuye a Cárdenas la modificación del artículo 3 para introducir la educación socialista, lo histórico es que Narciso Bassols redactó la reforma que sería aprobada por el Congreso en octubre de 1934. Cárdenas asumiría el poder en diciembre de ese mismo año y el día 12 hizo pública dicha reforma.<sup>49</sup> Concretamente, la reforma

---

<sup>49</sup> Juárez Núñez, J., & Comboni Salinas, S. (2016). *La Constitución de 1917 y su influencia en la educación nacional contemporánea. Argumentos*, 29 (82), 43-67.

socialista al artículo tercero fomentó aún más la centralización del sistema educativo, específicamente en la determinación de los planes y programas de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y normal, la acelerada expansión del sistema educativo federal y la creciente absorción de los sistemas educativos estatales; al mismo tiempo tendía a contraerse la acción educativa de los estados, todo esto a través de la SEP y que fungía con la organización principal que contrataba maestros de educación básica.

Arnaut prosigue diciendo que durante estos años también se multiplicaron las asociaciones de maestros y, aunque inicialmente no fueron reconocidas como sindicatos, en varios estados surgieron conflictos magisteriales que llegaron a organizar paros colectivos (con reclamos asociados principalmente a la inestabilidad en el empleo y los bajos e impuntuales pagos de sueldos). También se multiplicaron los actores interesados en promover la formación de organizaciones nacionales o estatales de maestros. Después de la revolución los maestros comenzaron a mostrar mayor interés en la organización del magisterio los gobiernos (nacional y estatales), los partidos políticos y las principales centrales obreras y campesinas.

Para sintetizar la historia del asociacionismo magisterial, basta recordar los nombres de las principales asociaciones magisteriales con vocación nacional de esta época:

- Liga Nacional de Maestros (1919)
- Federación Nacional de Maestros (1926)
- Confederación Mexicana e Maestros (1932)
- Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (1935)
- Federación Nacional de Trabajadores de la Educación (1936-1937)
- Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (1938)

Formalmente los maestros eran empleados públicos que desempeñaban una tarea técnica o profesional especializada; pero en los hechos la mayoría de los



maestros se parecía mucho más a una gran masa de trabajadores no especializados que realizaban una labor a cambio de un salario.<sup>50</sup>

#### **2.4 Los incentivos clientelistas del SNTE y la entrega de la educación al gremio magisterial**

El magisterio, particularmente, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), desde su fundación en 1943, fue uno de los principales grupos que se oponían rotundamente a unificarse, sin embargo, y como menciona Carlos Ornelas, se organizó y se planeó desde el poder del Estado unificarlos en una organización centralizada y unitaria, en efecto, formar un solo ente magisterial, indubitablemente, contra la voluntad de la mayoría de los más de 700 sindicatos, federaciones y confederaciones de maestros.<sup>51</sup>

En la época de los años cuarenta el régimen clásico del PRI conserva la trayectoria institucional de negociación de la ley con los empresarios, sindicatos, campesinos, clases populares, etc., y es menester señalar que esta negociación de la ley está hasta la fecha, tenemos una dependencia de la trayectoria que sigue persistiendo. El Estado sigue siendo débil, es un Estado que no termina por construirse, que requiere negociar la desobediencia con diversos grupos mediante pactos y reglas informales, y dentro de esos grupos tenemos al magisterio.

Como expresé anteriormente, y es lo que comenta Luis Medina en su libro *Del cardenismo al avilacamachismo*; la peculiaridad del corporativismo mexicano fue su esencia autoritaria y vertical. Los sindicatos y demás corporaciones sólo alcanzaron el monopolio de la representación cuando hubo autorización del poder público, específicamente de la figura presidencial y del partido hegemónico. Claramente se asignaban pactos de subordinación de los trabajadores a la estructura del Partido y de lealtad al Presidente orientados a mantener el orden

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, PP. 7 – 8.

<sup>51</sup> Ornelas, C. (2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13(37), 445-469.

social, la legitimidad del Estado y el consenso para el sistema.<sup>52</sup> Y, pormenorizadamente, como plantea Córdova, el gobierno creó instituciones para la protección de los agremiados. "El derecho en las sociedades industriales se usa cada vez más para fortalecer los intereses corporativos".<sup>53</sup> Además, se otorgó incentivos a los líderes para garantizar la subordinación de los trabajadores. Por medio del PRI, los sectores tenían posiciones: regidurías, diputaciones, senadurías y hasta gubernaturas.

Sin embargo, para entender cómo se originó la entrega de la educación al SNTE, es preciso entender dos aspectos; el primero los pactos y acuerdos informales entre la SEP y el SNTE, posteriormente las leyes que sustentan el poder del SNTE, visiblemente en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública (1946) y en el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública (1973).

Carlos Ornelas escribió que, a grandes rasgos, el SNTE obtuvo el monopolio de la representación de los maestros de mano del presidente Ávila Camacho, quien ordenó a la Secretaría de Hacienda que retuviera la cuota sindical a los maestros y la entregara al secretario general del SNTE. Algunos de los atributos corporativos que marcaron al SNTE como un aparato ligado al Estado es que era único, nacionalista, autoritario y vertical. El sindicato de maestros fue un defensor fiel del nacionalismo revolucionario, el abogado número uno de la filosofía del artículo tercero de la Constitución (excepto en la porción donde define a la democracia), y el forjador de la ideología del normalismo mexicano. Atributos que le sirvieron para fraguar camarillas<sup>54</sup> que se apropiaron de la representación de los maestros.

Continuando con Ornelas, lo que apenas comienza a documentarse es cómo el

---

<sup>52</sup> Medina, Luis (1978), *Del cardenismo al avilacamachismo*, México: El Colegio de México.

<sup>53</sup> Córdova, Arnaldo (1972). *La formación del poder político en México*, México: Era

<sup>54</sup> Una camarilla es un grupo de personas que se asocian para proteger sus intereses ilegítimos dentro de alguna institución; muchas veces la conveniencia de los camaradas choca con los propósitos institucionales.

SNTE alcanzó altos grados de autonomía del poder, excepto del Presidente, y colonizó a la SEP y las dependencias encargadas de administrar la educación básica en los estados. En correspondencia a la lealtad política, desde los años cincuenta, el gobierno permitió, (como se cita en Reséndiz, 1992:5). –reforzó y estimuló-:

[...] la colonización de vastos territorios de la SEP por parte de la burocracia sindical y que permitieron una agregación funcional de intereses burocráticos [...] De ese modo, las bases materiales de reproducción de la burocracia sindical, sus activos de dominación y representación, extendieron sus raíces en la misma Secretaría de Educación Pública; mientras, la capacidad de conducción de la burocracia estatal sobre el sistema educativo encontraría en el SNTE un soporte fundamental para conducir y operar el sistema educativo.<sup>55</sup>

Subsecretarías; direcciones generales, de área, así como de educación federal (primarias, secundarias y de educación física) en los estados quedaron a cargo de funcionarios que habían empezado su carrera como militantes del SNTE y es razonable suponer que fueran más leales al sindicato que al gobierno. Algunas de esas dependencias quedaron como posiciones del magisterio. Maestros que compartían criterios políticos y trabajaban por la misma causa se encontraban frente a frente en la mesa de negociaciones; unos representando a la SEP y otros al SNTE.

En el mismo artículo, Carlos Ornelas, hace hincapié sobre el término *colonizar*<sup>56</sup>, y cómo dicho término explica lo acontecido del pacto informal; menciona que el vocablo *colonización* es útil para ilustrar la escalada del SNTE sobre la SEP. La colonización supone un cambio radical en la institución colonizada: segregación política (ser o no normalista, por ejemplo), mestizaje y aculturación. Los leales al SNTE se establecieron -y continúan el proceso- en los segmentos medios y bajos

---

<sup>55</sup> Ornelas, C. (2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13(37), 445-469.

<sup>56</sup> Calos Ornelas menciona que el término *colonizar* significa la intervención por conquista o convenio de un territorio por nacionales de otro país; los colonizadores se asientan e imponen su "cultura" al pueblo colonizado. Sustituyendo nación y país por institución el concepto es claro.

de la burocracia del sector educativo. Es una estrategia sindical consciente y permanente.

Ejemplificando (como se cita en Martin Carnoy 1972:6061), el colonizador llega con poder al contexto colonial; él tiene el apoyo de un aparato sindical pudiente detrás de sí; el colonizado no tiene poder; si él intenta luchar, es conquistado por otros medios. El colonizado (lo que era la burocracia oficial) no tiene libertad para elegir. Esta explicación psicológica otorga un sentido de superioridad a la fuerza colonizadora, orgullo, autoestima y lazos de solidaridad que se fundan más allá de las oficinas burocráticas. En cambio, los burócratas modernizadores no comparten la "cultura" e "historia" de los colonizadores, ni tienen lazos de identidad que les permita formar un espíritu de cuerpo. Ellos se concentran en áreas técnicas, de planeación y evaluación, pero en la educación básica, el control lo ejercen los leales del SNTE, los colonizadores.<sup>57</sup>

Por esa razón, la burocracia de la SEP también se compone por "[... ] los directores, inspectores y directores generales que llegaron a esos puestos con el apoyo de la organización sindical [quienes] ponen en juego valores, orientaciones, preferencias y pautas de comportamiento que adquirieron en su socialización" (palabras citadas de Loyo, 1997:208). Su control sobre el aparato era fundamental, si no para fabricar políticas, sí para su instrumentación o falta de ejecución. Ergo, en los mecanismos de negociación burocrática (grupos SEP-SNTE) era y es frecuente que la mayoría de sus miembros comulguen con la misma ideología y defiendan los mismos intereses.<sup>58</sup>

A lo largo de la historia, la colonización de la SEP por parte del SNTE debilitó la presencia de la burocracia oficial en la educación básica. El sindicato tenía una ventaja sobre los altos burócratas de la SEP, por lo general políticos de carrera, pero no dentro del sector educativo. En cambio, los cuadros del SNTE no se improvisaban, se profesionalizaban por medio de un escalafón sindical -sigue siendo así hasta la fecha-, informal pero efectivo. Un dirigente del SNTE comenzaba

---

<sup>57</sup> *Ibid.* P 445-469.

<sup>58</sup> *Ibid.* P 445-469.

con algún cargo menor en alguna delegación (zona escolar), luego la secretaría de esa delegación, después una cartera en el comité ejecutivo de la sección (un segmento federal o estatal en alguna entidad federal), después una función de mayor jerarquía y, más tarde, otra cartera o una comisión importante. Estos cuadros, por lo general, comenzaron sus carreras políticas como dirigentes estudiantiles en las escuelas normales.

Por medio de una combinación de méritos sindicales, carisma, palancas en la alta nomenclatura y habilidades políticas, los más ambiciosos llegaban a la secretaría general de la sección correspondiente. Además del progreso en el escalafón interno, esos dirigentes adquirirían experiencia política partidista, eran candidatos -en los tiempos en que ser candidato del PRI era garantía de triunfo- a diputados u otros puestos de elección popular o de representación. Los más destacados pasaban a ocupar carteras en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), con mayor precisión el grupo dominante que se concentra en el SNTE, con al menos 12 años de experiencia previa, conocimiento de los mecanismos del poder y habilidades para argüir en favor de su causa (palabras extraídas de Loyo, 1997; Ornelas, 2006). Para estos cuadros, el sindicato de los maestros es un proyecto de vida, no la escuela o la educación.

La alta burocracia oficial, por el contrario, llegaba por designación política, muchas veces sin conocer el medio, sin compromiso de largo tiempo, miembros de algún equipo político. En ese juego, muchos funcionarios se conformaban con cumplir y luego pasar a otra comisión. Incluso, cuando llegaban políticos con la consigna de empujar algún proyecto importante -como la reforma de Luis Echeverría, o las administrativas en el gobierno de López Portillo, por ejemplo- tenían que negociar con cuadros experimentados, conocedores de la realidad de las escuelas y con una ideología consolidada -el normalismo mexicano- e intereses claros. La defensa de esas inclinaciones era la pieza clave en toda negociación. La

burocracia del SNTE tenía un mayor dominio de la tecnología del poder que sus homólogos de la SEP o de las débiles dependencias de los estados.<sup>59</sup>

## **2.5 Reglas formales que generan incentivos clientelistas y políticos**

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública (1946), la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional (1963) y el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública (1973) son las reglas formales claras para poder explicar el poder que fue adquiriendo el sindicato principalmente en el control de acceso y promoción de los docentes.

Gilberto Guevara Niebla menciona que en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública publicado el 29 de enero de 1946 se creó una alianza entre el Estado y el SNTE donde ambas partes obtenían beneficios de su alianza. El papel político relevante de los maestros elementales se había puesto de manifiesto desde los años veinte y treinta, sobre todo en las comunidades rurales, donde los maestros actuaban como guías políticos o líderes, es decir, fungían y respondían a intereses no meramente educativos. Por tanto, el Estado se beneficiaba con el apoyo político directo del sindicato y con el uso de éste como instrumento de “control social”. Por su parte, el SNTE se beneficiaba con acceso a puestos políticos: el PRI-gobierno periódicamente entregaba al SNTE alcaldías, diputaciones, senadurías y, eventualmente, gubernaturas. Además, el sindicato gozaba —y goza— de ciertos privilegios legales. ¿En qué consisten esos “privilegios”? En primer lugar, el SNTE se benefició con el reconocimiento como “representación oficial”. En segundo, aun cuando el SNTE, literalmente, no tiene “cláusula de exclusión” funciona como si la tuviera, dado que al adquirir su plaza el trabajador de la educación pasa a formar parte, de

---

<sup>59</sup> Ornelas, Carlos. (2008). *El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón*. Revista mexicana de investigación educativa, 13(37), 445-469.

manera automática, del SNTE. Por otro lado, el abandono del SNTE implica, tácitamente, la pérdida de la plaza.

Niebla establece que el registro definitivo del SNTE y la obtención de la titularidad del contrato colectivo se dio, el 15 de julio de 1944 por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Empero, los principales privilegios se otorgaron al SNTE se establecieron en el *Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de 1946*, que está todavía vigente. Dentro de los principales privilegios que obtuvieron se encuentran:

1. El SNTE fue designado como “la agrupación gremial legalmente reconocida”.
2. La SEP se obliga a contratar su personal de base a través del SNTE.
3. Son trabajadores de base —ergo, miembros del sindicato— los directores federales de educación (cap. II-C).
4. Son trabajadores de base docentes, todos aquellos “que realicen funciones pedagógicas”, a saber: maestros, directores, inspectores, jefes de sector, etcétera (cap. II, art. 6).

**Fuente:** El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública, extraído de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=195555&pagina=4&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=195555&pagina=4&seccion=0)

En síntesis, el Reglamento le otorga al sindicato el control, no solamente de los trabajadores de intendencia, si no el control de los profesores, de los directores, inspectores (supervisores) y de los jefes de sección o jefes de zona, es decir, el control de todas las direcciones de las escuelas.

Este “doble control” sobre los trabajadores de base y sobre los puestos directivos tiene efectos paralizantes sobre la operación del sistema escolar. Lo que ocurre es que la maquinaria entera de la educación deja de funcionar adecuadamente por ausencia de principios administrativos con sustento lógico. El que manda, el director de escuela, no manda. Es decir, no puede actuar jerárquicamente ante el profesor porque el sindicato se lo impide.

Dado que no hay una relación lineal y jerárquica, ocurre que, si un profesor

se queja de un director, o si un director se queja de un profesor, ambos tienen como opción recurrir al delegado sindical del centro, que puede arbitrar en un sentido o en otro. Sobreviene así una parálisis. Esta parálisis funcional (palabras citadas de Torres Bodet, 1958, *La tierra prometida*).

En buena lógica administrativa, la dirección de la escuela debería estar controlada por la autoridad educativa (SEP federal o SEP estatal). De esa manera los Consejos Técnicos Escolares deberían ser espacios de representación académica donde los docentes podrían negociar cotidianamente sus ideas, proyectos e intereses pedagógicos frente a la autoridad escolar (el director). Sin embargo, estos espacios le han sido sustraídos a los docentes por el sindicato, porque éste ha diluido la figura de la autoridad escolar; como consecuencia, los Consejos Técnicos —cuando existen— son estructuras planas y sin una real dinámica de trabajo colegiado.<sup>60</sup>

Para complementar la idea anterior, Jorge Javier Romero relata en un artículo que lleva por nombre *El perverso sindicalismo magisterial* que partir del decreto presidencial de enero de 1946, al sindicato se le dio el control de buena parte de presupuesto educativo, pues se crearon comisiones mixtas para decidir el ingreso y la promoción de los profesores, formadas paritariamente por las autoridades educativas y representantes sindicales. Así, el sindicato decidía la mitad de los puestos de maestros y la mitad de los nombramientos de directores y supervisores. En efecto, la entrega educativa del Estado al SNTE generó claramente méritos clientelistas y no meritocráticos.<sup>61</sup>

Carlos Ornelas relata que desde 1949 —cuando, Jesús Robles Martínez fue electo secretario general— la lucha entre facciones por el control del aparato sindical, hacían casi imposible una representación homogénea de los intereses de los trabajadores; mientras la SEP avanzaba en la centralización del sistema, creando

---

<sup>60</sup> Guevara, G. (2012). *Leyes que sustentan el poder del SNTE*. Nexos.

<sup>61</sup> Romero, Jorge Javier. (2019). *El perverso sindicalismo magisterial*. marzo, 21, 2019, de Sin embargo Sitio web: <https://www.sinembargo.mx/21-03-2019/3553493>



más escuelas, absorbiendo porciones de los sistemas estatales haciéndose cargo de las escuelas municipales que sobrevivían a duras penas. Pero parecía incapaz de establecer reglas formales para regular el desempeño y la conducta de los maestros.<sup>62</sup>

La *Ley Federal del Trabajo (1963)*, en tanto, concedía los siguientes privilegios:

Artículo 49	En cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón conforme a las bases establecidas en este título, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo.
Artículo 54	En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.
Artículo 62	Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato.

**Fuente:** LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, extraído de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111\\_010519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111_010519.pdf)

Por último, el *Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública (1973)* establece que:

Artículo 2	Las disposiciones de este Reglamento son obligatorias para la Secretaría de Educación Pública, sus trabajadores, la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Artículo 12	Se denomina concurso escalafonario al procedimiento por el cual la Comisión Nacional Mixta de Escalafón reconoce los derechos escalafonarios de los trabajadores, con base en la calificación de los factores escalafonarios.

<sup>62</sup> Ornelas, C. (2019). *La contienda por la educación: globalización, neocorporativismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica. P. 157.

Artículo 14	La Comisión Nacional Mixta de Escalafón, es un organismo constituido de conformidad con el Artículo 54 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se integra en el presente con dos representantes de la Secretaría de Educación Pública y con dos representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quienes designarán de común acuerdo a un quinto miembro que tendrá el carácter de Presidente Arbitro, pudiendo aumentarse el número de representantes, de acuerdo con las necesidades del servicio.
Artículo 26	La Comisión Nacional Mixta de Escalafón efectuará los movimientos de ascenso y permuta de los trabajadores de base de la Secretaría de Educación Pública, con fundamento en lo dispuesto en el Título Tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del presente Reglamento.
Artículo 28	Corresponde a la Comisión Nacional Mixta de Escalafón: <b>II.-</b> Convocar a concursos para cubrir las plazas vacantes, definitivas o provisionales. <b>III.-</b> Resolver los ascensos, previo el estudio y determinación de los diferentes elementos que permitan la adecuada valoración y calificación de los factores escalafonarios. <b>IV.-</b> Resolver las solicitudes de permuta que presenten los trabajadores.
Artículo 37	Las Subcomisiones Auxiliares de Escalafón se establecerán en cada Grupo, según las necesidades del mismo. Se integrarán con un representante de la Secretaría de Educación Pública y un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quienes de común acuerdo designaran un Presidente Arbitro.
Artículo 82	Corresponde a la autoridad oficial y a la representación sindical de cada dependencia, fijar en lugares visibles del centro de trabajo, los boletines escalafonarios.
Artículo 83	La Subcomisión competente, al cumplirse el plazo señalado en el boletín respectivo, procederá en los términos siguientes: <b>I.-</b> Revisará las solicitudes presentadas por los aspirantes a la plaza vacante, con el objeto de precisar si llenan los requisitos para participar en el concurso.

**Fuente:** Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, extraído de: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento\\_escalafon\\_sep.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf)

Como forma de conclusión y acertadamente lo plantea Jorge Javier Romero, el sindicato decidía quién obtenía una plaza, también si una vez en el puesto el maestro se movía de una escuela rural en la punta del cerro a una urbana, si se promovía a director o a supervisor y si, al momento de la jubilación, el profesor heredaba su plaza a su hija o su sobrino. Y no eran criterios profesionales o de buen

desempeño los que se exigían, sino sindicales y políticos, cuando no de lealtad personal o de intercambio mercantil o hasta sexual. El magisterio mexicano obtuvo buenas prestaciones laborales, seguridad social y pensiones muy superiores a la media nacional a cambio de su disciplina y su militancia política. Hubo disidencia, pero esta fue aplastada con violencia durante la época clásica del régimen corporativo.<sup>63</sup>

Las reglas formales generaron incentivos en beneficio de la cúpula sindical en vez del beneficio de la educación. Principalmente la trayectoria institucional del sindicato, desde su fundación hasta la década de los noventa, fue entendida como un arreglo informal entre el Estado y el sindicato en el cual el sindicato servía como mecanismo de clientela político-electoral, movilización y adoctrinamiento de los alumnos; a cambio de eso el sindicato controlara el ingreso, la promoción y el reconocimiento de los docentes generando incentivos negativos a los maestros, concretamente, el incentivo era de lealtad y subordinación al líder sindical de dicha sección para que te ingresara o promoviera. Este hecho perjudicó gravemente a la calidad educativa en México, pues como el ingreso estaba a cargo del SNTE no existían mecanismos de ingreso por medio del mérito, es decir, por medio de evaluación solo se podría acceder al cargo público de maestro por la vía de compadrazgo, lealtad y apego al líder de sección.

---

<sup>63</sup> Ibid.

### **Capítulo 3. El servicio profesional docente en el ciclo de las políticas públicas**

*No sorprende que a buena parte de los profesores esta reforma les resulte ajena, lejana, impuesta. La mayoría la ha aceptado con una docilidad producto de años de sometimiento al sindicato oficial –el cual por cierto está vivito y coleando y controla aún segmentos relevantes de la carrera de los profesores, como la movilidad entre escuelas– mientras que los irredentos se han convertido en hueste de una camarilla ultra izquierdista, tan antidemocrática como la oficialista, pero dispuesta a inmolarlos con tal de mantener su influencia y sus parcelas de rentas.*

*Jorge Javier Romero, Sin embargo*

#### **3.1 El estudio de las políticas públicas**

Merino señala que el enfoque de las políticas públicas nació después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la preocupación por la eficacia de los gobiernos se incrementó tanto como la complejidad política, económica y social en la que habrían de desenvolverse. Por un lado, era tan evidente el crecimiento de los asuntos que debían ser atendidos por los gobiernos como sus limitaciones técnicas y financieras; y por otro, el fracaso de los modelos que habían privilegiado la más absoluta libertad de los mercados y la modificación posterior de los patrones de actuación de los aparatos gubernamentales —primero como respuesta a las necesidades sociales de la posguerra y después por el efecto de la globalización de los mercados— propiciaron una revisión a fondo de los principios sobre los que se había fundado la administración burocrática tradicional.

La respuesta intelectual más influyente para comprender la relación entre los medios disponibles por los Estados y sus capacidades para afrontar problemas públicos fue la que inauguró el profesor norteamericano Harold D. Lasswell en 1951. La propuesta básica de ese ensayo surgió de la idea de convocar, en tiempos de paz, el mismo esfuerzo y la misma energía que un país es capaz de producir en tiempos de guerra, en favor de la persecución de un objetivo indiscutible y compartido. Ese enfoque, desarrollado de manera exponencial, tuvo como eje la

propuesta de entender a los gobiernos como organizaciones que concentran el diseño y la implementación de cursos de acción comunes para la sociedad y que se comprometen con sus resultados, dejando atrás la concepción según la cual los aparatos burocráticos eran un conjunto de órganos, estructuras y procedimientos establecidos de manera rígida para cumplir atribuciones permanentes e invariables a lo largo del tiempo. Entendidas como cursos de acción destinados a afrontar — resolver, gestionar o solventar— problemas públicos claramente definidos y aceptados como tales por los medios de representación y legitimación sociales, en un momento determinado y con propósitos explícitos, las políticas públicas se convirtieron en el foco de análisis para explicar los propósitos y el sentido de la acción de los gobiernos.<sup>64</sup>

Sin embargo, y complementando el argumento de Merino, Luis F. Aguilar relata que la política pública tomó forma académica y profesional en Estados Unidos a mitad de la década de los años cincuenta del siglo pasado, es decir, que el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales no había sido objeto de estudio. En las ciencias sociales no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas, que explicara la manera en que los gobiernos seleccionaban y defendían los problemas públicos y aclarara cuáles eran los criterios que seguían al decidir las acciones que consideraban apropiadas para resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados. Tampoco se tenían estudios probados que señalaran la forma en que los gobiernos se relacionaban con las organizaciones de la sociedad económica, civil y política a lo largo del proceso decisorio y que mostraran si ese tipo de relaciones favorecía o dificultaba que las decisiones del gobierno fueran apropiadas y eficaces para realizar las aspiraciones sociales de beneficio público.

El proceso decisorio de las políticas (*the policy decision-making process*) era objeto de opinión, según los intereses políticos en juego, pero no era objeto de

---

<sup>64</sup> Merino, M. (2014). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (Vol. 2). CIDE.

conocimiento: no se sabía fundamentalmente cómo se desarrollaba y concluía la decisión ni cómo y por qué permanecía o cambiaba en el tiempo. En efecto, existía un sesgo de conocimiento del proceso de toma de decisiones, la ciencia política tenía como interés y objeto de conocimiento la legitimidad política del gobierno, relacionada con la estructura y el funcionamiento del régimen político (sistema electoral y de partidos, composición de los poderes públicos, sus normas de relación, las relaciones entre los niveles de gobierno y las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y otros), pero no el proceso mediante el cual el gobierno legítimo diseñaba, deliberaba, decidía y llevaba a cabo sus acciones directivas. La disciplina de la administración pública de entonces tampoco tenía como objeto de conocimiento el proceso por el cual el gobierno elaboraba sus decisiones y decidía las políticas públicas, pues la administración se entendía tradicionalmente como la actividad que se encarga de organizar la forma en que habrán de ejecutarse las decisiones del gobierno a fin de que sean eficaces, pero no del proceso mediante el cual las decisiones son elaboradas, que es actividad exclusiva de la cúpula directiva y cuyas decisiones son vinculantes para los administradores.

La disciplina de las políticas públicas surge para llenar este vacío de conocimiento, para conocer cómo se toman las decisiones de gobierno (bajo cuáles supuestos, cuáles consideraciones y procedimientos, cuál interacción entre los actores...) y para saber si se toman con base en datos, análisis y cálculos racionales, que incrementan la eficacia de la acción decidida, o si en cambio se sustentan en otros criterios. Bajo la premisa fundada de que el conocimiento es fundamental para que las decisiones sean eficaces, la disciplina surge con el objetivo de conocer la manera en que toma forma el proceso de decisión del gobierno y de saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto.

Desde su origen, la disciplina puso el énfasis en la eficacia de la política pública y, por lo tanto, en su dimensión cognoscitiva más que en su dimensión político-institucional.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Aguilar, Luis. "Introducción" en Aguilar, Luis (Comp). *Políticas Públicas*, BBAPdf, México, 2012.

Existen diferentes definiciones de política pública pero sólo estableceré dos que, a mi consideración, son las más precisas. Preponderantemente, Franco Corzo establece que la definición de políticas públicas se puede expresar como un conjunto de acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad.

No obstante, en esta definición, propone que las acciones de política pública tienen dos características fundamentales: 1) buscar objetivos de interés o beneficio público; y 2) ser resultado de un proceso de investigación que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público.<sup>66</sup>

Circunstancialmente, Canto Chac define que las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.<sup>67</sup>

### **3.2 El ciclo de las políticas públicas**

El ciclo de la política pública o proceso de las políticas, hasta cierto punto, no son etapas causales y consecutivas. Son momentos analíticos, de calidad y duración heterogéneas. Las fases del ciclo son interdependientes, es decir, no están determinadas como una cadena o receta de cocina. Con precisión y con base a la mayoría de los especialistas existe un consenso para distinguir al menos cuatro momentos analíticos: la gestación o inclusión en la agenda, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto (véase en el diagrama 1).

---

<sup>66</sup> Corzo, J. F. (2013). *Diseño de Políticas Públicas Segunda Edición: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. IEXE editorial.

<sup>67</sup> Canto Chac, Manuel. "Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas" en *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio*, Canto, M y O. Castro (Coordinadores). MCD, México, 2002.

**Diagrama 1.** Ciclo de vida de las políticas públicas



**FUENTE:** Corzo, J. F. (2013). *Diseño de Políticas Públicas Segunda Edición: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables.* IEXE editorial.

### 3.2.1 Definición del problema

La naturaleza de una política pública implica el reconocimiento de un problema público. Un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. La forma en que se lleva a cabo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o “solución”. No obstante, el problema es una construcción social que será definido por el analista.<sup>68</sup>

Para que un problema constituya un asunto público, requiere cumplir tres condiciones: 1) Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, ello es, que afecte negativamente a un grupo considerable

<sup>68</sup> Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Flacso México.



o influyente de la sociedad; 2) Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y 3) Que, a los ojos de los miembros de la comunidad, la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.<sup>69</sup>

En el sentido en que lo plantea Aguilar, el nivel de conflictividad de un problema es un factor clave que bien puede favorecer o reducir su expansión o difusión, y, en consecuencia, su incorporación en la agenda del gobierno.<sup>70</sup>

### 3.2.2 Agenda

En palabras de Padioleau la *agenda* se puede definir como <<el conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas>>.<sup>71</sup> En síntesis: una autoridad pública administra una agenda, más o menos llena según las circunstancias. Mény y Thoening advierten que hay que cuidarse de no confundir dicha agenda con una orden del día o un programa. Un *orden del día* es un momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de problemas. Un *programa* es una plataforma de intenciones destinada a llamar la atención de un público (electoral, parlamentario). La agenda, en cambio, designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas. Dichos problemas, cuya enumeración varía con el tiempo –la agenda deberá tenerlo en cuenta–, exigen la intervención de la autoridad pública. Ello significa que todos los problemas posibles no se hallan contenidos al mismo tiempo en la agenda de la misma autoridad. Algunos problemas figuran en ella y otros no. En efecto, la agenda es un mecanismo selectivo que deja pasar o no tal o cual problema, propiciando la desigualdad entre clases con intereses particulares, principalmente élites económicas y políticas. Lo que los políticos llaman poner en la

---

<sup>69</sup> Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa

<sup>70</sup> Enciso, H. A. P. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, (83), 247-273.

<sup>71</sup> Padioleau (J.), 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

agenda o inscribir en la agenda, aparece como un mecanismo esencial en una sociedad política.<sup>72</sup>

La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención.<sup>73</sup>

En términos de los especialistas Luis F. Aguilar, Mény y Thoening existen dos tipos de agenda:

- *Agenda institucional (formal o gubernamental)*: reúne los problemas que dependen funcionalmente por consenso de la competencia de la autoridad pública legítimamente reconocida. Así, la constitución de un Estado o los estatutos de una entidad local, enumeran los problemas, institucionalizan su modo de emergencia, el calendario y la orden del día de los órganos políticos y administrativos competentes. También se puede entender como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. La agenda institucional tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos.
- *Agenda sistémica (coyuntural, pública o constitucional)*: está constituida por problemas que, al contrario del primero, no pertenecen a la competencia <<habitual>> o <<natural>> de la autoridad pública. A priori se trata de una libertad importante de los individuos y –con pocas expresiones– únicamente de ellos, quedando excluida la intervención de toda autoridad en la procreación. La agenda sistémica es más abstracta, busca saber cómo

---

<sup>72</sup> Mény y Thoening. (1992), "Las políticas públicas", Ariel, Barcelona, pp. 109-128.

<sup>73</sup> Bachrach, P y Baratz, M.S. (1962): "The Faces of Power", en American Political Science Review, vol. 56, pp. 947-952.

determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de “problema público”.<sup>74</sup>

Lo que realmente caracteriza la agenda es el *grado de consenso* o, al contrario, de *conflicto* que suscita el problema considerado.<sup>75</sup>

### **3.3 El pacto por México y la incorporación de la reforma educativa en la agenda**

El Pacto por México estableció, explícitamente, una agenda de reformas que pretendían presentar. Se había establecido que con base a diversos indicadores y casos empíricos la educación en México concentraba grandes deficiencias y problemas que se requerían resolver y superar. Dentro de esas reformas se colocaba el segmento dedicado a “Educación de calidad y con equidad”, una serie de propuestas que establecían las bases para una reforma legal y administrativa con tres objetivos “iniciales y complementarios”:

- Aumentar la calidad de la educación básica de manera que se refleje en mejores resultados en evaluaciones internacionales como el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés).
- Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior.
- Que el Estado mexicano recupere la rectoría del SEN, manteniendo el principio de laicidad.

El Pacto establece que tales objetivos deberán alcanzarse con el cumplimiento de nueve compromisos específicos (ver cuadro 1).<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Luis, F., & Porrua, M. A. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. L. F. A. Villanueva (Ed.). Porrúa.

<sup>75</sup> Ibid: 114-115

<sup>76</sup> Normativo, R. E. M. (2015). Reforma Educativa, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. México. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs\\_INEE/Reforma\\_Educativa\\_Marco\\_normativo.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf).

**Cuadro 1.** Compromisos en educación contenidos en el Pacto por México y que, más adelante, se llegaron a establecer en la reforma constitucional

Compromiso 7	<b>Sistema de Información y Gestión Educativa</b>	Se creará el Sistema de Información y Gestión Educativa a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos que le permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, haga posible una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas.
Compromiso 8	<b>Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)</b>	Se dotará de autonomía plena al INEE, consolidando un sistema de evaluación integral, equitativo y comprensivo, adecuado a las necesidades y contextos regionales del país.
Compromiso 9	<b>Autonomía de gestión de las escuelas</b>	Se robustecerá la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, con el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.
Compromiso 10	<b>Escuelas de tiempo completo</b>	Se establecerán escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, con el firme mandato de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico. En aquellas escuelas que más lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales.
Compromiso 12	<b>Crear el Servicio Profesional Docente (SPD)</b>	Se establecerá un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres. Se construirán reglas para obtener una plaza definitiva, se promoverá que el progreso económico de los maestros sea consecuente con su evaluación y desempeño, y se establecerá el concurso de plazas para directores y supervisores.

**Fuente:** Pacto por México, <http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>.

El 10 de diciembre de 2012 el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, con el respaldo de los dirigentes de los partidos políticos que suscribieron el Pacto por México –Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática–, presentó públicamente y envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con este acto se inició el proceso legislativo que, tras la aprobación de la iniciativa en ambas cámaras del Congreso

de la Unión y en 23 congresos locales, concluyó con la promulgación de la reforma constitucional el 26 de febrero de 2013.<sup>77</sup>

La Reforma implicó modificar, como se mencionó anteriormente, el artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación (LGE), así como promulgar dos nuevas leyes secundarias: la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). Estas últimas están diseñadas para que la SEP, a través de la Coordinación del Servicio Profesional Docente, y el INEE trabajen de manera coordinada, de tal manera que los procesos de evaluación señalados en la Constitución y en las leyes secundarias se realicen en tiempo y forma.<sup>78</sup>

### **3.4 Diseño y Marco legal: La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente**

Uno de los momentos más creativos es el diseño de soluciones a los problemas públicos. Aaron Wildavsky menciona que la elaboración de opciones de una política es un arte que se hace cargo de la tarea de resolver el acertijo que son los problemas públicos y cuya solución significa establecer una relación satisfactoria entre “los medios manipulables y los objetivos inalcanzables”. Evidentemente, Wildavsky se refiere a que es necesario crear el problema (arte), resolverlo con base en información analizada y viendo con que capacidades contamos. Wildavsky afirma que para crear el problema se requiere de una artesanía, la artesanía para Wildavsky es la capacidad que tenemos para argumentar y persuadir para llegar a disminuir la incertidumbre y la desconfianza para crear un consenso social.<sup>79</sup>

En parte, Franco recomienda que, en la fase del diseño de la política pública, los servidores públicos o consultores externos deben analizar con detalle el

---

<sup>77</sup> Raymundo, R. R. (Ed.). (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. P. 11.

<sup>78</sup> Backoff, E., & Guevera, G. (2015). La Reforma Educativa y la evaluación docente: retos para su implementación. Nexos (blog), 17 de junio de 2015.

<sup>79</sup> Wildavsky, Aaron. (1979), *Speaking Truth to Power, the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown.

problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo, El analista debe brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal, económicamente viable, legalmente permisible y administrativamente y políticamente posible para que se pueda llevar a cabo.<sup>80</sup>

La reforma al artículo tercero quedó de la siguiente forma:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

**El Estado garantizará la calidad** en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.<sup>81</sup>

No obstante, se incorporaron una serie de leyes secundarias que reforzaron y establecieron los lineamientos del servicio profesional docente.

La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tenía dos de los ejes mediante los cuales el cambio constitucional precisa las rutas de acción que dan soporte a la legislación secundaria ponen en primer plano, por primera vez en la historia del SEN, a la evaluación, a saber:

- 1 El establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), junto con la creación del INEE como un organismo constitucional autónomo.
- 2 El establecimiento del servicio profesional docente teniendo la evaluación como regla esencial en los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. La LGSPD establece que la evaluación habrá de llevarse a cabo por medio de los procedimientos de concursos de oposición y de evaluación del desempeño.

---

<sup>80</sup> *Ibíd.* P. 92

<sup>81</sup> Véase en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo tercero.

La LINEE establece, principalmente:

<p><b>Artículo 7</b></p>	<p>I. <b>Contribuir a mejorar la Calidad de la Educación;</b>            II. Contribuir a la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven.</p>
<p><b>Artículo 8</b></p>	<p>La evaluación del Sistema Educativo Nacional que lleve a cabo el Instituto, así como las evaluaciones que en el ámbito de su competencia lleven a cabo las Autoridades Educativas, serán sistemáticas, integrales, obligatorias y periódicas. <b>Estas evaluaciones deberán considerar los contextos demográfico, social y económico de los agentes del Sistema Educativo Nacional</b>, los recursos o insumos humanos, materiales y financieros destinados a éste y demás condiciones que intervengan en el proceso de enseñanza-aprendizaje.</p>
<p><b>Artículo 25</b></p>	<p><b>El Instituto tendrá por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional</b> en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios.            Asimismo, el Instituto diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y Autoridades Escolares, así como, de las características de instituciones, políticas y programas educativos.</p>
<p><b>Artículo 27</b></p>	<p>Para el cumplimiento del objeto previsto en el artículo 25 de esta Ley, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:            I. Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional;            II. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;            III. <b>Contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes;</b>            IV. Diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones;</p>
<p><b>Artículo 28</b></p>	<p>En materia de Servicio Profesional Docente, para la educación básica y media superior que imparta el Estado, corresponden al Instituto las atribuciones siguientes:            III. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en la educación obligatoria, en los aspectos siguientes:            a) <b>La evaluación para el ingreso al servicio docente, así como para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan;</b>            b) La evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión, determinando el propio Instituto los niveles mínimos para la realización de dichas actividades;            f) La difusión de resultados de la evaluación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente, y</p>

g) **La participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de aplicación de instrumentos de los concursos de oposición para el ingreso y promoción;**

**Fuente:** LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN.  
[https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_instituto\\_nacional\\_evaluacion\\_educativa.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf)

Mientras tanto la Ley del Servicio Profesional Docente establecía, principalmente:

<b>Artículo 7</b>	<p>En materia del Servicio Profesional Docente, para la Educación Básica y Media Superior, corresponden al Instituto las atribuciones siguientes:</p> <p><b>III. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas, así como los Organismos Descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio Profesional Docente en la educación obligatoria, en los aspectos siguientes:</b></p> <p><b>a) La evaluación para el ingreso al servicio docente, así como para la Promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan;</b></p> <p>b) La evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión, determinando el propio Instituto los niveles mínimos para la realización de dichas actividades;</p> <p><b>VI. Supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados previstos en el Servicio;</b></p>
<b>Artículo 8</b>	<p>En el ámbito de la Educación Básica corresponden a las Autoridades Educativas Locales las atribuciones siguientes:</p> <p><b>IV. Convocar los concursos de oposición para el ingreso a la función docente y la Promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión, y participar en su ejecución de conformidad con los lineamientos que el Instituto determine;</b></p> <p>V. Participar en los procesos de evaluación del desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión de conformidad con los lineamientos y periodicidad que el Instituto determine;</p> <p>VIII. Ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión que se encuentren en servicio;</p>
<b>Artículo 13</b>	<p>El Servicio Profesional Docente tiene los propósitos siguientes:</p> <p>I. Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país;</p> <p>II. Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios;</p>



	VIII. <b>Desarrollar un programa de estímulos e Incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.</b>
<b>Artículo 21</b>	<b>El Ingreso al Servicio en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados, se llevará a cabo mediante concursos de oposición,</b> preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, con sujeción a los términos y criterios siguientes:
<b>Artículo 22</b>	En la Educación Básica y Media Superior el Ingreso a una plaza docente dará lugar a un Nombramiento Definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, en términos de esta Ley
<b>Artículo 24</b>	Artículo 24. En los concursos de oposición para el Ingreso que se celebren en los términos de la presente Ley podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente; así como con los requisitos que establezca la convocatoria respectiva, en igualdad de condiciones, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional. En la Educación Básica dicho perfil corresponderá al académico con formación docente pedagógica o áreas afines que corresponda a los niveles educativos, privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos; también se considerarán perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas de la enseñanza.
<b>Artículo 25</b>	<b>Quienes participen en alguna forma de Ingreso distinta a lo establecido en este Capítulo, autoricen o efectúen algún pago o contraprestación u obtengan algún beneficio, incurrirán en responsabilidad y serán acreedores a las sanciones correspondientes.</b>
<b>Artículo 33</b>	Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados observarán en la realización de los concursos el cumplimiento de los principios que refiere esta Ley. La o las organizaciones sindicales reconocidas, para los efectos del ejercicio de sus funciones de atención laboral de <b>sus agremiados, serán informadas del inicio de los procesos de Promoción y recibirán facilidades para la realización de tareas de observación.</b>
<b>Artículo 52</b>	Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado. <b>La evaluación a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria. El Instituto determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento</b>
<b>Artículo 59</b>	El Estado proveerá lo necesario para que el Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en servicio tengan opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural.
<b>Artículo 60</b>	La oferta de formación continua deberá: II. Ser gratuita, diversa y de calidad en función de las necesidades de desarrollo del personal; III. Ser pertinente con las necesidades de la Escuela y de la zona escolar.

<b>Artículo 76</b>	Con el propósito de asegurar la continuidad en el servicio educativo, el servidor público del sistema educativo nacional, el Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que <b>incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de treinta días naturales, sin causa justificada será separado del servicio</b> sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado, y sin necesidad de que exista resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o sus equivalentes en las entidades federativas, aplicando para ello el procedimiento previsto en el artículo 75 de esta Ley.
<b>Transitorio octavo</b>  (véase en el esquema 2)	<b>El personal que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentre en servicio y cuente con Nombramiento Definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la Educación Básica o Media Superior impartida por el Estado y sus Organismos Descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el Título Segundo, Capítulo VIII de esta Ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.</b> <b>El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la Ley, será separado del servicio público sin responsabilidad</b> para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda.
<b>Transitorio noveno</b>	El Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión en la Educación Básica o Media Superior impartida por el Estado y sus Organismos Descentralizados que a la entrada en vigor de esta Ley tenga Nombramiento Provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la presente Ley. <b>Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará Nombramiento Definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto en esta Ley.</b> <b>Será separado del servicio público</b> sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según sea el caso, <b>el personal que:</b> <b>I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;</b> II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley, o III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53.

**FUENTE:** LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE.  
[https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_servicio\\_profesional\\_docente.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf)

Respecto a esta parte normativa del diseño del servicio profesional docente Marco Fernández menciona que *“El problema es que, quienes propusieron el servicio profesional docente que supuestamente se inspiraron en el caso chileno, particularmente, es que ni siquiera ellos se tomaron en serio las lecciones comparadas para adaptar el modelo de forma adecuada a México, los chilenos se tardaron más de diez años en hacer el primer despido por malos resultados de los docentes porque primero hicieron una calibración mucho más adecuada de las pruebas para seleccionar y para poder hacer las otras pruebas de los servicios derivado de exámenes, han hecho una serie de calibraciones sobre los cursos en particular y cursos de capacitación continua e ir realmente mejorando la forma en que tu preparas a tus docentes con base en las áreas de oportunidad que detectan los exámenes que has estado mejorando para tener más elementos para mejor formarlos y ni siquiera, Chile, con esas cualidades lo ha logrado completamente satisfactoria”*.<sup>82</sup>

### **3.5 El servicio profesional docente**

Como ya había definido al principio el servicio profesional docente es un conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados.

Cabe recalcar que quienes desempeñan dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promueven el logro de aprendizajes de los

---

<sup>82</sup> Fernández, Marco (comunicación personal, 23 de octubre de 2019)

educados, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan.

Lorena Sierra lo describe al servicio profesional docente como: *“Un mecanismo para estructurar esto con base en el mérito mejores docentes ya que, anteriormente, se regían bajo parámetros de lealtad y clientelismo. Este servicio pretendía recuperar la rectoría del Estado; de las plazas docentes y, segundo, lo que querían era profesionalizar al docente, es decir, que el docente se asumiera como un profesional de la educación”*.<sup>83</sup>

### **Objetivos del servicio profesional docente**

- Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educados y el progreso del país.
- Mejorar la práctica profesional vía evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos necesarios.
- Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente, Directivo y de Supervisión.
- Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional.
- Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión.
- Otorgar los apoyos necesarios para que el Personal del SDP pueda, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades.
- Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del Personal del SDP a través de políticas, programas y acciones específicas.

---

<sup>83</sup> Sierra, Lorena (comunicación personal, 18 de octubre de 2019)

- Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

## Principios del servicio profesional docente (véase en el esquema 2)

**Esquema 2.** Principios del servicio profesional docente



**Fuente:** Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente, extraído de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/>

### Esquema 3. Procesos y mecanismos del servicio profesional docente

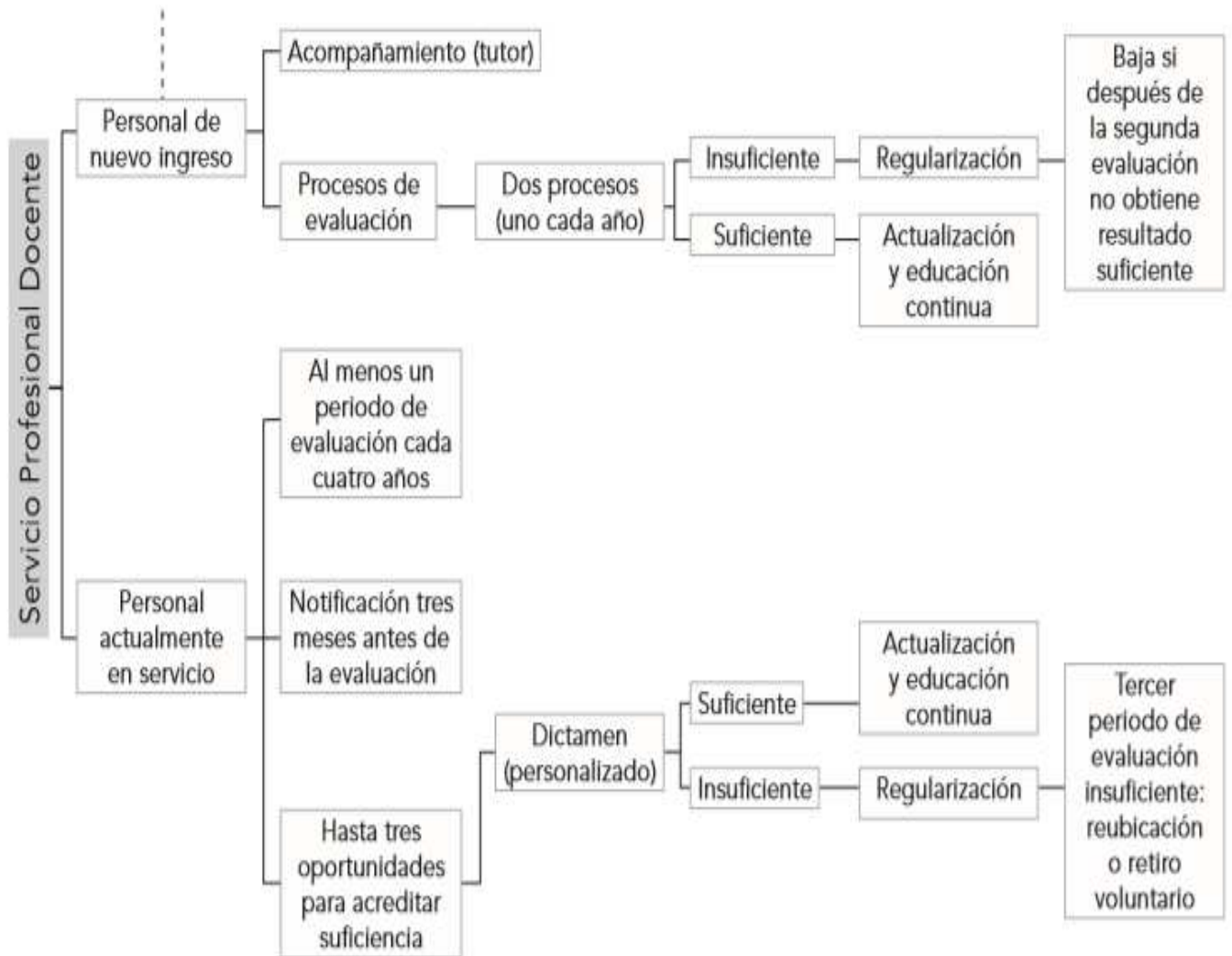


**Fuente:** Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente, extraído de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/>

Para finalizar este capítulo cabe explicitar gráficamente que la trayectoria de los profesionales de la enseñanza incluye diversas rutas dentro de las cuales éstos experimentarán diversos procesos de evaluación y acompañamiento (véase en el esquema 3).<sup>84</sup>

<sup>84</sup> *Ibíd.* P. 31

**Esquema 3.** Trayectoria de los profesionales de la enseñanza de acuerdo a la LGSPD  
 Concurso de oposición



**Fuente:** Normativo, R. E. M. (2015). Reforma Educativa, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. México. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs\\_INEE/Reforma\\_Educativa\\_Marco\\_normativo.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf). P. 31.

## **Capítulo 4 Implementación del servicio profesional docente**

Hay una triste historia de políticas fracasadas. En parte por errores de diseño, en parte por defectos de implementación de las políticas. Por un lado, si se acepta que de suyo toda política es una hipótesis que se espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público: hay que contar con teoría causal (o proceder con rigurosa lógica de inducción a la manera del “método de comparación sucesivas limitadas” de Lindblom).

Luis F. Aguilar, La implementación de las políticas

### **4.1 Teoría de la implementación**

Rein y Rabinovitz definen que la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.

Los autores insisten en que la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas. De igual forma, la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados (o, en su caso, después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto).<sup>85</sup> La ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante”. Por lo tanto, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política.

La implementación depende, parcialmente, del tipo de política en cuestión y de que los factores específicos que facilitan o impiden la realización de los objetivos de un programa suelen variar de un tipo de política a otro. Más específicamente la

---

<sup>85</sup> En el caso del servicio profesional docente ya están establecido los objetivos y la legislación, es decir el marco institucional a los que pretendía llegar.



hipótesis plantean Rein y Rabinovitz apunta a que la implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. A la inversa, cuando se ordenan grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso, las perspectivas de una implementación efectiva serán sumamente dudosas. Más aún, y concluyen los autores en que las políticas que impliquen grandes cambios y, simultáneamente, un alto grado de consenso, serán implementadas con mayor éxito que aquellas que supongan cambios menores, pero también escaso consenso. El consenso en torno a las metas ejerce una mayor influencia sobre el proceso de implementación que el elemento del cambio.<sup>86</sup>

Lorena Sierra comenta que, en el proceso de implementación, se reconoce que existe una separación entre el tomador de decisiones y el administrador de las mismas. Pressman y Wildasky fueron de los primeros autores en reconocer la importancia del estudio de la implementación; para ellos la implementación es un conjunto de eslabones de diferentes acciones para lograr el objetivo de las políticas.<sup>87</sup>

Dentro del mismo análisis de la implementación, Mény y Thoening explican que existen dos modelos; el primer modelo es el *Top down* de Pressman y Wildasky. Este modelo describe la puesta en práctica como una secuencia lineal, es decir, una puesta en marcha jerarquizada (de arriba abajo) y donde los actores de las bases, que son los ejecutores de las políticas tienen autonomía limitada y siempre ejecutan las decisiones que se generan en la autoridad legítimamente reconocida para el logro de los objetivos. Actualmente las instituciones administraciones de los Estados modernos están edificadas sobre estas premisas. Es también intelectualmente elegante. En fin, en un mundo ideal, provee la solución a la gestión de la intendencia diaria, es decir, basado en el cumplimiento de órdenes.

---

<sup>86</sup> Luis, F. (comp.) (2007). *La implementación de las políticas*. A. Villanueva (Ed.). Porrúa.

<sup>87</sup> Sierra, Lorena (2017) *Análisis de la implementación de la evaluación del desempeño docente 2015 desde el enfoque de redes de política pública* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

No obstante, esta propuesta tiende a ser burocratizadora en los procesos de implementación lo cual tiende a llevar a un efecto de problema de agencia o de corrupción, además no toma en cuenta a los actores involucrados, en efecto, como mencionan Mény y Thoening, el papel de los ejecutores parece determinante. Los ejecutores adoptan posiciones frente al tema: distracción de los recursos, deformación de los objetivos, elusión de los controles exteriores, uso de la ley para aplicarla a otras políticas públicas. La panoplia está repleta de las múltiples formas que revisten las estrategias y las tácticas de aquellos a quienes la ley ha sido confirmada para su ejecución. A su manera, el ejecutor es un empresario político.<sup>88</sup>

El otro modelo, inspirado en la teoría del *public choice*, es el *bottom up* (que vaya de abajo arriba), el cual reconoce la importancia de los consensos y de la acción de los que operan la política, es decir, que se tiene una estructura más horizontal para la toma de decisiones respecto a las políticas, y se reconoce la importancia de las bases para el éxito en la implementación, además de que se tiene más conocimiento de los problemas operativos que pudieran ocurrir.<sup>89</sup>

#### **4.2 Perfiles que establece el servicio profesional docente**

La Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente establece que el perfil y aptitudes que tiene que tener el personal docente y técnico docente requiere tener para un desempeño profesional eficaz; además de ser una guía que permita a maestras y maestros orientar su formación para desempeñar un determinado puesto o función en el sistema de Educación Básica. Este perfil corresponde a la función docente y a la función que realiza el personal técnico docente, en los tres niveles de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y tiene un carácter nacional. Está integrado por cinco dimensiones que describen los dominios fundamentales del desempeño (como se puede ver en la figura 1).<sup>90</sup>

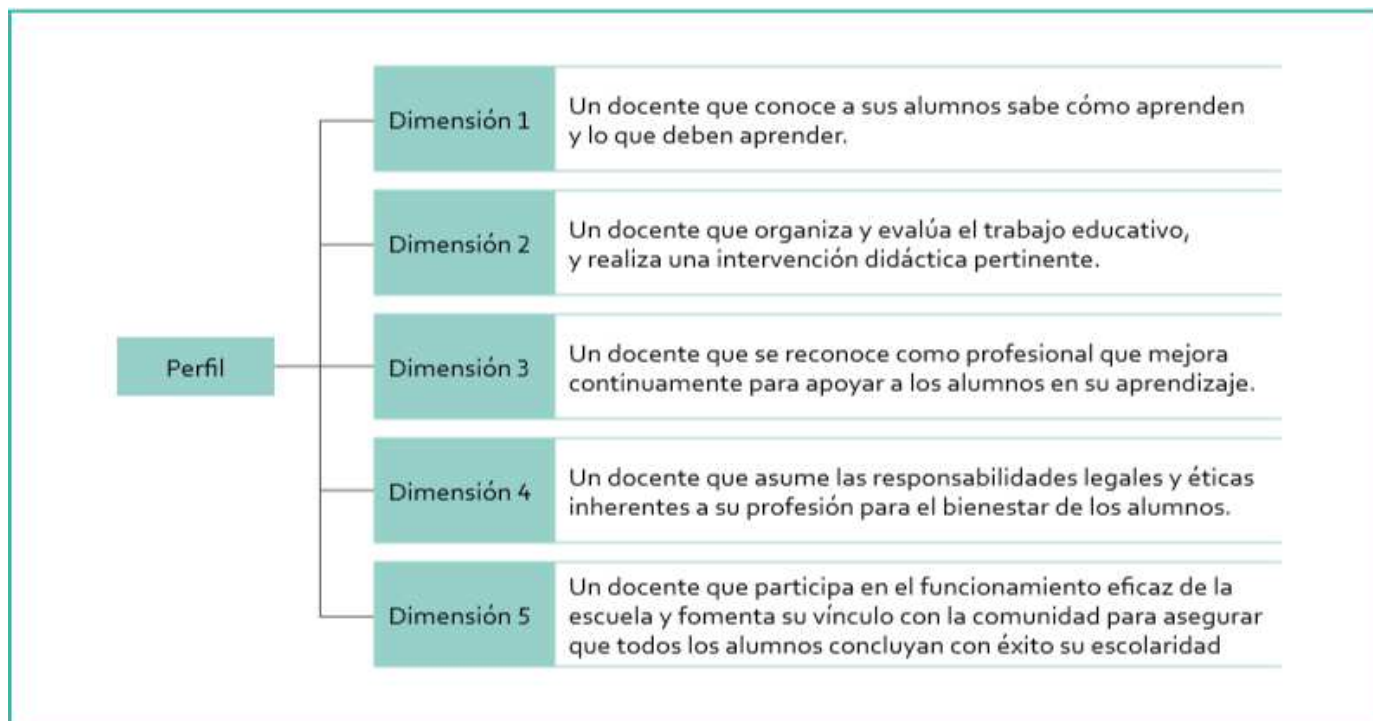
---

<sup>88</sup> Mény y Thoening, "Las políticas públicas", Ariel, Barcelona, 1992, pp. 159-171.

<sup>89</sup> Ibid, P 19.

<sup>90</sup> Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD). Perfil, parámetros e indicadores para Docentes y Técnicos docentes. Ciclo escolar 2015-2016

**Figura 1** Perfil para docentes y técnicos docentes de educación básica



### 4.3 La evaluación del servicio profesional docente

El INEE, la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales, así como los organismos descentralizados, han desarrollado diversos esfuerzos para avanzar no sólo en la implementación de las evaluaciones nacionales del Servicio Profesional Docente. Con el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, se ha generado también el espacio para el diseño e implementación de evaluaciones de corte local, complementarias a las nacionales, que se enfocan en la evaluación de la función docente, de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica

(ATP), para contribuir a garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades de estas figuras educativas.<sup>91</sup>

Backhoff Escudero y Guevara Niebla comentan que, a partir de 2014, se iniciaron los procesos evaluación en el marco de la nueva ley. Habiéndose creado por mandato de ley la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) como órgano desconcentrado para la gestión y el control del servicio profesional docente, y en acuerdo con el INEE, se decidió sólo aplicar la evaluación para el ingreso en ese año. Aunque originalmente se había planeado la realización solo del primero de ellos, el bajo porcentaje de aspirantes que obtuvo resultados

Indicadores de los concursos para el ingreso al SPD:  
2014-2015

Indicadores	Educación básica	Educación Media Superior
Plazas de jornada	16,135	2,648
Plazas por hora/semana/mes	65,530	76,248
Aspirantes evaluados para el ingreso al SPD	146,890	34,637

satisfactorios y la necesidad de las entidades federativas de ocupar las plazas vacantes, obligaron a realizar un concurso extraordinario. En la siguiente tabla se muestran algunos datos que dan idea de la magnitud del proceso de evaluación.

**Fuente:** Escudero y Niebla (2013). Extraído de: <https://www.nexos.com.mx/?p=25277>

Como en su momento se informó, una gran cantidad de aspirantes a ingresar al SPD no obtuvo una calificación satisfactoria en estos primeros concursos de oposición: 88 mil 770 (60%) en educación básica y 23 mil 260 (67%) en educación media superior.

<sup>91</sup> INEE (2017). "Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) 2016-2020". INEE.

Sin embargo, la verdadera “prueba de fuego”, en palabras de Backhoff Escudero y Guevara Niebla, está representada por la evaluación del desempeño a profesores que se encuentran en servicio, que incluye la promoción en la función y la permanencia. La promoción en la función implica, entre otras posibilidades, obtener mayor número de horas frente a grupo o un tipo de reconocimiento (económico o de otro tipo); el reconocimiento en el servicio significa la posibilidad de fungir como tutor o asesor técnico pedagógico; y, la permanencia se traduce en mantenerse en la función que se desempeña. Continuando con la incorporación de la evaluación para promoción a cargos directivos y de la promoción en la función docente en 2015; finalmente, en 2016 tuvo lugar la primera evaluación del desempeño docente.<sup>92</sup>

Bracho y Miranda recopilan que de 2014 a 2017, se han realizado cerca de 1.1 millón de aplicaciones en todos los procesos de evaluación del servicio profesional docente, tanto de educación básica como de educación media superior. El mayor número de aplicaciones se encuentra en los concursos para el ingreso al servicio (véase Tabla 4).

**Tabla 4** Aplicaciones (Educación básica y Media superior) en todos los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente

<i>Ciclo escolar</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Promoción</i>	<i>Permanencia</i>	<i>Permanencia segundo año</i>	<i>Diagnóstico</i>	<i>Total</i>
2014-2015	181,521	1,546	---	---	---	183,067
2015-2016	159,791	47,012	135,806		24,465	367,585
2016-2017	151,646	43,478	35,164	23,461	44,289	298,038
2017-2018	162,892	41,973	101,456	47,682	39,595	351,195
			272,426	71,143		
<i>Total</i>	<i>652,886</i>	<i>133,892</i>		<i>343,569</i>	<i>108,349</i>	<i>1,241,777</i>

**Fuente:** CNSPD, 2018a

<sup>92</sup> Backhoff, E. E., & Guevara, N. G. (2015). La reforma educativa y la evaluación docente: retos para su implementación.

Para los concursos de ingreso al servicio<sup>93</sup>, se han emitido ocho convocatorias ordinarias (cuatro para educación básica y cuatro para educación media superior) y cuatro convocatorias extraordinarias (tres para educación básica y una para educación media superior).

En el caso de los concursos para la promoción en el servicio<sup>94</sup> según cifras de la CNSPD, se han realizado un total de 128, 896 evaluaciones. Como se muestra en la Tabla 5, la función directiva en el caso de educación básica es la que registra el mayor número de evaluaciones.

**Tabla 5** Sustentantes (EB y EMS) a promoción a cargos con funciones de dirección en EB y EMS

<i>Cargo</i>	<i>Número de sustentantes</i>
Directores EB	66,681
Supervisores y Directores EMS	12,627
ATP	16,237
Supervisores EB	33,351

**Fuente:** CNSPD, 2018. Estadísticas de la página del SNRSPD.

Por otra parte, por lo que se refiere a la evaluación del desempeño docente, se han evaluado tres grandes grupos de población de docentes, técnicos docentes y personal con funciones de dirección y supervisión. El primer grupo se evaluó en el ciclo escolar 2015-2016 y se integró por 135,806 docentes, técnicos docentes y personal con funciones de dirección y supervisión, todos convocados por la autoridad educativa; de éstos, 86% de docentes y técnicos docentes, y 78.7% de directores y supervisores tuvo resultados de al menos suficiente. En el ciclo escolar 2016-2017, se evaluó un segundo grupo conformado de la siguiente manera: i) los docentes que se registraron voluntariamente luego de la publicación de la

<sup>93</sup> Participan aquellos que tienen interés en incorporarse como personal docente o técnico docente en educación básica (preescolar, primaria y secundaria) o educación media superior (bachillerato general, bachillerato tecnológico, profesional técnico).

<sup>94</sup> Participa el personal docente que aspira a ocupar cargos de dirección, asesoría técnico-pedagógica (en el caso de Educación Básica) y supervisión.

convocatoria respectiva; ii) los docentes que, tras su primera evaluación, rindieron otra como segunda oportunidad; y iii) los docentes que ingresaron al servicio en 2014 y que presentaron su evaluación de desempeño al término de su segundo año. En este grupo, el número de participantes ascendió a 58,625 docentes, técnicos docentes y personal con funciones de dirección y supervisión, de los cuales 95.8% de docentes y técnicos docentes, y 92.4% de directores y supervisores obtuvieron el nivel de al menos suficiente. El tercer grupo evaluado en el ciclo escolar 2017-2018 se conformó por 47,955 sustentantes que presentaron su evaluación de permanencia de segundo año, y por 101,4568 que fueron convocados por la autoridad educativa para ser evaluados en diciembre de 2017; el total de participantes para este ciclo escolar en evaluación para la permanencia fue de 149,411. A la fecha, continúa el proceso de calificación de este grupo, por lo que aún no se cuenta con cifras oficiales y públicas para indicar el número de docentes, técnicos docentes y personal con funciones de dirección y supervisión con resultados de al menos suficiente. En suma, a la fecha se han implementado todos y cada uno de los procesos de evaluación que se establecen en la Ley General del Servicio Profesional Docente. A partir de estas evaluaciones, han ingresado al servicio profesional docente 265,792 nuevos profesores que resultaron idóneos en los concursos de oposición de los ciclos escolares 2014-2015 al 2017-2018 (CNSPD, 2018). Las cifras oficiales de la CNSPD indican que los sustentantes con resultados idóneos se han incrementado en 20% en los cuatro concursos realizados. Asimismo, se promovieron 68,072 docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, que corresponden a 52.68% de la población que participó en estos procesos voluntarios. En el ciclo escolar 2015-2016, del total de personas con función docente, de dirección o de supervisión en educación básica y educación media superior, evaluados en su desempeño profesional, 84.73% obtuvo resultados al menos suficientes; y para el ciclo escolar 2016-2017, el porcentaje de evaluados con los mismos resultados fue de 95.8%.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> González, T. B., & López, F. M. (2018). El Servicio Profesional Docente en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. *El Cotidiano*, 33(208), 79-92.

A pesar de que la evaluación era obligatoria en algunos estados se negaron, no todos los docentes, a presentar la evaluación. En la Evaluación del Desempeño Docente Educación Básica Ciclo Escolar 2015-2016 Existen casos como Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas controlados por secciones sindicales fuertes, principalmente de la CNTE, que se negaron a realizar la evaluación (como se muestra en las dos tablas siguientes).<sup>96</sup>

---

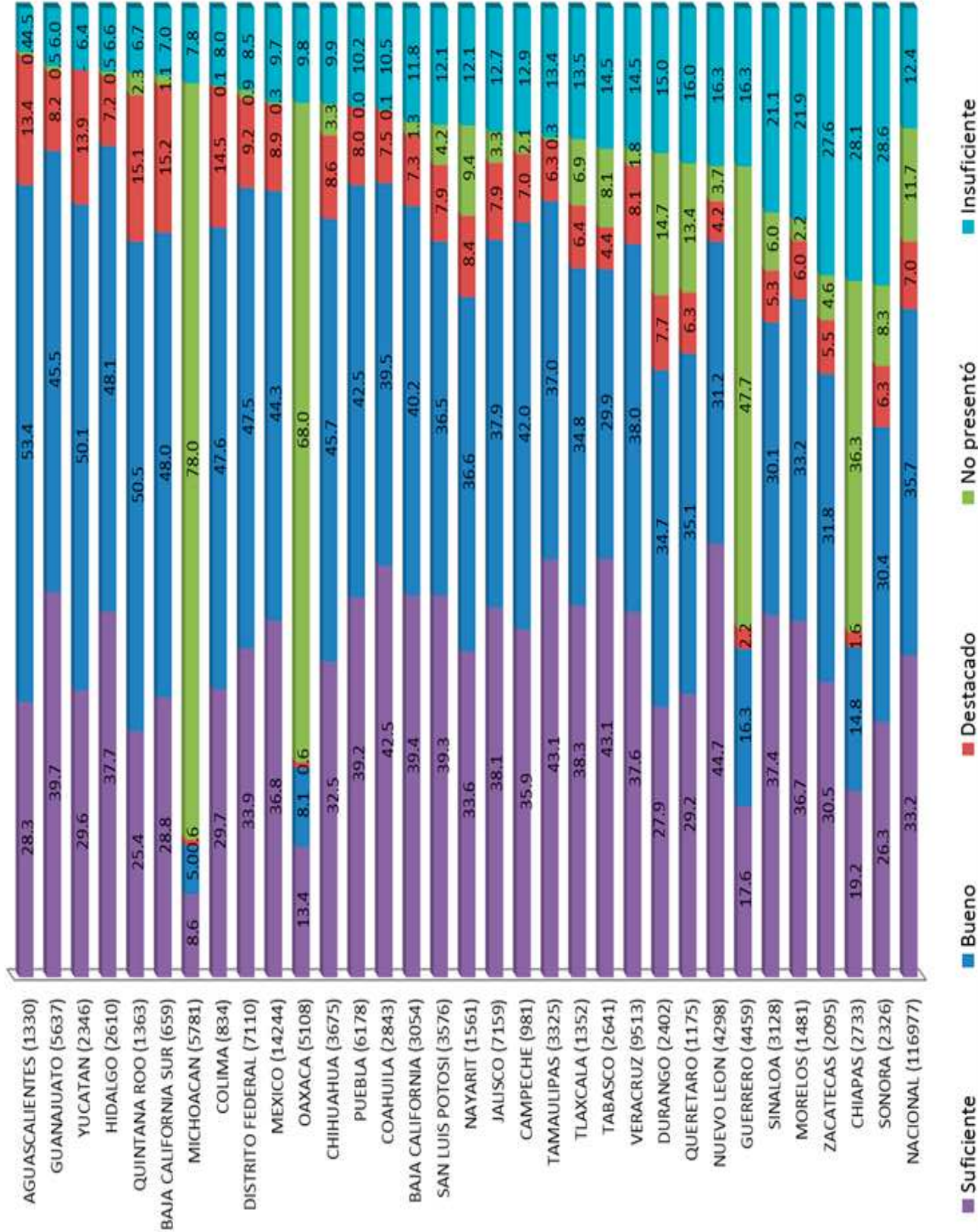
<sup>96</sup> Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente, véase en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/ba/permanenciadocentes/estadisticas/>



Número y porcentaje de maestros evaluados por grupo de desempeño y entidad federativa  
EDUCACIÓN BÁSICA

ENTIDAD	GRUPO DE DESEMPEÑO												
	Permanencia				Insuficiente	No presentó	TOTAL	Porcentaje permanencia			Porcentaje insuficiente	Porcentaje no presentó	
	Suficiente	Bueno	Destacado	Total				Suficiente	Bueno	Destacado			Total
<b>NACIONAL</b>	<b>38,824</b>	<b>41,791</b>	<b>8,153</b>	<b>88,768</b>	<b>14,545</b>	<b>13,684</b>	<b>116,977</b>	<b>33.19</b>	<b>35.73</b>	<b>6.97</b>	<b>75.89</b>	<b>12.43</b>	<b>11.68</b>
AGUASCALIENTES	377	710	178	1,265	60	5	1,330	28.35	53.38	13.38	95.11	4.51	0.38
BAJA CALIFORNIA	1,202	1,227	223	2,652	361	41	3,054	39.36	40.18	7.30	86.84	11.82	1.34
BAJA CALIFORNIA SUR	190	316	100	606	46	7	659	28.88	47.95	15.17	91.96	6.98	1.06
CAMPECHE	352	412	69	833	127	21	981	35.88	42.00	7.03	84.91	12.95	2.14
CHIAPAS	525	405	43	973	769	991	2,733	19.21	14.82	1.57	35.60	28.14	36.26
CHIHUAHUA	1,196	1,680	315	3,191	363	121	3,675	32.54	45.71	8.57	86.83	9.88	3.29
COAHUILA	1,207	1,122	213	2,542	298	3	2,843	42.46	39.47	7.49	89.41	10.48	0.11
COJIMA	248	397	121	766	67	1	834	29.74	47.60	14.51	91.85	8.03	0.12
DISTRITO FEDERAL	2,409	3,379	655	6,443	604	63	7,110	33.88	47.52	9.21	90.62	8.50	0.89
DURANGO	670	834	186	1,690	360	352	2,402	27.89	34.72	7.74	70.36	14.99	14.65
GUANAJUATO	2,238	2,566	465	5,269	339	29	5,637	39.70	45.52	8.25	93.47	6.01	0.51
GUERRERO	785	725	96	1,606	728	2,125	4,459	17.60	16.26	2.15	36.02	16.33	47.66
HIDALGO	983	1,255	188	2,426	171	13	2,610	37.66	48.08	7.20	92.95	6.55	0.50
JALISCO	2,729	2,716	569	6,014	912	233	7,159	38.12	37.94	7.95	84.01	12.74	3.25
MEXICO	5,242	6,309	1,272	12,823	1,382	39	14,244	36.80	44.29	8.99	90.02	9.70	0.27
MICHOACAN	496	289	36	821	450	4,510	5,781	8.58	5.00	0.62	14.20	7.78	78.01
MORELOS	544	492	89	1,125	324	32	1,481	36.73	33.22	6.01	75.96	21.88	2.16
NAYARIT	524	571	131	1,226	189	146	1,561	33.57	36.58	8.39	78.54	12.11	9.35
NUEVO LEON	1,921	1,340	179	3,440	701	157	4,298	44.70	31.18	4.16	80.04	16.31	3.65
OAXACA	687	416	31	1,134	500	3,474	5,108	13.45	8.14	0.61	22.20	9.79	68.01
PUEBLA	2,419	2,628	497	5,544	633	1	6,178	39.16	42.54	8.04	89.74	10.25	0.02
QUERETARO	343	413	74	830	188	157	1,175	29.19	35.15	6.30	70.64	16.00	13.36
QUINTANA ROO	346	688	206	1,240	92	31	1,363	25.39	50.48	15.11	90.98	6.75	2.27
SAN LUIS POTOSÍ	1,407	1,306	283	2,996	431	149	3,576	39.35	36.52	7.91	83.78	12.05	4.17
SINALOA	1,170	943	167	2,280	660	188	3,128	37.40	30.15	5.34	72.89	21.10	6.01
SONORA	612	708	147	1,467	666	193	2,326	26.31	30.44	6.32	63.07	28.63	8.30
TABASCO	1,139	789	115	2,043	384	214	2,641	43.13	29.88	4.35	77.36	14.54	8.10
TAMAULIPAS	1,432	1,229	210	2,871	444	10	3,325	43.07	36.96	6.32	86.35	13.35	0.30
TLAXCALA	518	471	87	1,076	183	93	1,352	38.31	34.84	6.43	79.59	13.54	6.88
VERACRUZ	3,581	3,613	767	7,961	1,384	168	9,513	37.64	37.98	8.06	83.69	14.55	1.77
YUCATAN	694	1,176	325	2,195	151		2,346	29.58	50.13	13.85	93.56	6.44	-
ZACATECAS	638	666	116	1,420	578	97	2,095	30.45	31.79	5.54	67.78	27.59	4.63

## Distribución de resultados de los maestros evaluados (Insuficiente y grupos de desempeño), por entidad federativa. Educación Básica



## ANEXOS

### Entrevista

EL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE; POLÍTICA PÚBLICA EMPLEADA, EN EL 2013, PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO A NIVEL BÁSICO Y CÓMO CONFIGURÓ EL SISTEMA DE INCENTIVOS DE LOS PROFESORES

- a) Nombre:
- b) Sexo:
- c) Edad:
- d) Nivel de estudios:
- e) Ocupación:
- f) Organización pública/privada enfocada a temas educativos en la labora o laboró:

1.- ¿Qué se puede entender como calidad educativa?

2.- ¿Por qué es importante la educación de calidad para un país?

3.- Con base en los datos emitidos por la OCDE; México es un país con resultados deficientes en conocimientos básicos, ¿a qué se debe esto?

4.- A pesar de que se invierte, en promedio, 4.3% del PIB en educación ¿por qué existe la disyuntiva de seguir arrojando resultados deficientes?

5.- Dentro de los diversos problemas y causas que generan una mala calidad educativa, ¿cuál es, desde su punto de vista, la causa principal que sigue generando el problema?

6.- ¿Por qué la actuación del sindicato magisterial es importante para entender el rumbo de la educación?

7.- ¿Cuál fue el diagnostico que sustentó la decisión de crear el INEE y el servicio profesional docente?

8.- La reforma educativa del 2013 dotó de autonomía al INEE e instauró el servicio profesional docente, ¿qué importancia tuvo esto?

9.- ¿Qué fue el servicio profesional docente?

10.- Se habló que la reforma educativa del 2013 era una reforma laboral y que su intención era privatizar la educación, ¿esto fue cierto?

11.- La reforma educativa implementó el servicio profesional docente, ¿por qué fue visto como un mecanismo de castigo y, en algunos estados, muchos profesores no hicieron la evaluación, a pesar de que era obligatoria?

12.- ¿Cómo el servicio profesional docente configuró el sistema de incentivos de los profesores, es decir, bajo que parámetros se regían antes y después de la reforma?

13.- ¿Con cinco años de servicio profesional docente podría usted decir que hubo una cierta mejora gradual de la calidad educativa?

14.- ¿Qué propuesta o propuestas consideraría para mejorar la calidad educativa en México?

## Entrevista 1

- a) **Nombre:** Jorge Javier Romero Vadillo
- b) **Sexo:** Masculino
- c) **Edad:** 60 años
- d) **Nivel de estudios:** Doctorado por la Universidad Complutense de Madrid
- e) **Ocupación:** Profesor investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-X

### **1.- ¿Qué se puede entender como calidad educativa?**

Pues la calidad educativa es el desempeño de un sistema educativo para hacer que los egresados tengan las capacidades suficientes para generar empleo y también para tener capacidad transformadora, formativa y demás, y que tengan las competencias elementales en lectura, matemáticas y comprensión de los problemas científicos.

### **2.- ¿Por qué es importante la educación de calidad para un país?**

Pues porque de eso depende su capacidad de aprovechar las ventajas del cambio tecnológico y de los mercados complejos.

### **3.- Con base en los datos emitidos por la OCDE; México es un país con resultados deficientes en conocimientos básicos, ¿A qué se debe esto?**

Pues se debe fundamentalmente a la calidad de sus docentes, porque los docentes en México han tenido esencialmente incentivos sindicales y políticos; y no académicos y profesionales, y tienen una formación deficiente y, por último, no tienen incentivos para capacitarse permanentemente.

### **4.- A pesar de que se invierte, en promedio, 4.3% del PIB en educación ¿Por qué existe la disyuntiva de seguir arrojando resultados deficientes?**

Porque la mayor parte del gasto educativo se destina a financiar un arreglo corporativo en el cual los profesores avanzan en su carrera a partir de disciplina, lealtad política y sindical; y no política y profesional, entonces, el gasto educativo se va a financiar un magisterio mal formado y no a propiciar que ese magisterio tenga una mejor capacitación.

**5.- Dentro de los diversos problemas y causas que generan una mala calidad educativa, ¿Cuál es, desde su punto de vista, la causa principal que sigue generando el problema?**

El arreglo corporativo que hace que la carrera de los maestros no esté en manos de los propios profesores y no esté normada por un sistema de incentivos profesionales, sino que esté controlada por las organizaciones sindicales.

**6.- ¿Por qué la actuación del sindicato magisterial es importante para entender el rumbo de la educación?**

Desde 1943 cuando se concretó el proceso forzoso de unificación sindical propiciado desde el Estado y se le concedió el monopolio al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y eso ha generado, principalmente, que siga existiendo una paupérrima calidad educativa.

**7.- ¿Cuál fue el diagnóstico que sustentó la decisión de crear el INEE y el servicio profesional docente?**

Pues el diagnóstico era ese; los malos resultados que se expresaban en las pruebas estandarizadas tanto las internacionales como las locales que mostraban que el sistema educativo mexicano estaba dando muy malos resultados y que era necesario tener mecanismos permanentes de evaluación del desempeño de todo el sistema educativo y que había que cambiar el sistema de incentivos de los docentes.

**8.- ¿Qué fue el servicio profesional docente?**

Pues fue un intento fallido porque lo que intentaba el servicio profesional docente era, precisamente, cambiar el sistema de incentivos de los profesores, hacer que el ingreso, la promoción y la permanencia de los profesores se basara en evaluaciones de desempeño y que estas contribuyeran también a que ellos tuvieran incentivos para mejorar su ejercicio profesional, pero tuvo un problema serio de diseño; se diseñó mal el servicio profesional docente.

**9.- Se habló que la reforma educativa del 2013 era una reforma laboral y que su intención era privatizar la educación, ¿Esto fue cierto?**

Por supuesto que nunca se intentó privatizar nada, tiene contenidos laborales porque lo que hace es quitarle al sindicato el control de la carrera y se argumentó que era una reforma laboral porque se estaba eliminando la definitividad, cosa que tampoco fue cierta, sin embargo, lo que hizo esta reforma fue poner demasiado acento en la evaluación punitiva –como dijeron los sindicatos– y muy poco acento en la evaluación promocional.

**10.- La reforma educativa implementó el servicio profesional docente, ¿Por qué fue visto como un mecanismo de castigo y, en algunos estados, muchos profesores no hicieron la evaluación, a pesar de que era obligatoria?**

Porque todo el diseño de la ley, en lugar de ponerle atención en la promoción, en la función y de generar un sistema de incentivos positivos que hiciera que quien se evaluara y saliera bien en la evaluación tuviera mejores ingresos, mejor categoría en su escuela, puso todo el peso en los efectos negativos de la evaluación aunque no se perdía la plaza, en aquellos profesores que habían ingresado antes de la reforma, si se ponía una amenaza sobre ellos de salir del aula y quedar estigmatizados, por supuesto, esto generó el fracaso total de la Ley del Servicio Profesional Docente.

**11.- La reforma educativa implementó el servicio profesional docente, ¿por qué fue visto como un mecanismo de castigo y, en algunos estados, muchos profesores no hicieron la evaluación, a pesar de que era obligatoria?**

No fue necesario plantear esta pregunta ya que la respondió anteriormente.

**12.- ¿Cómo el servicio profesional docente configuró el sistema de incentivos de los profesores, es decir, bajo que parámetros se regían antes y después de la reforma?**

Los profesores se regían bajo parámetros clientelistas, es decir, se estableció el decreto presidencial de las Condiciones Generales del Trabajo del Personal de la

Secretaría de Educación Pública de 1946 y después el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública de 1973, ahí quedan establecidas las condiciones paritarias, con mitad de participación del sindicato y mitad de participación de las autoridades educativas en la asignación de plazas y en el sistema de promoción a cargo de dirección y supervisión y todos los mecanismos de beneficio salarial de los trabajadores controlado por el sindicato en la medida en que, tanto el sindicato como las autoridades, eran del PRI y por lo tanto las autoridades educativas cada vez fueron más miembros del sindicato, por lo tanto el sindicato acabo controlando completamente el sistema de incentivos.

**12.- ¿Con cinco años de servicio profesional docente podría usted decir que hubo una cierta mejora gradual de la calidad educativa?**

Pues hay estudios que dicen que sí, que los profesores que ingresaron por concurso han dado mejores resultados que los profesores tradicionales y que si hubo cierta mejora, pero, de todas maneras, es muy poco el tiempo de vigencia como para tener estudios de largo plazo y tener conclusiones solidas sobre el tema.

**13.- ¿Qué propuesta o propuestas consideraría para mejorar la calidad educativa en México?**

Pues una de las cosas fundamentales es que los profesores tienen que tener incentivos para capacitarse, necesitan capacitarse y mejorar su desempeño, tiene que hacer que eso se premie mucho en la carrera y, por supuesto, mientras sean los sindicatos los que controlan el proceso de ingreso, promoción y permanencia como parece que va ocurrir de nuevo con la nueva ley, por supuesto, lo que vamos a tener es más de lo mismo.



## Entrevista 2

- a) **Nombre:** Lorena Sierra Serrato
- b) **Sexo:** Femenino
- c) **Edad:** No respondió
- d) **Nivel de estudios:** Maestría en Políticas Públicas Comparadas en FLACSO
- e) **Ocupación:** Trabajo actualmente en Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, lo que antes era el INEE

### 1.- ¿Qué se puede entender como calidad educativa?

Es una pregunta complicada y tiene distintos significados normativos. En la Constitución venía como el máximo logro de los aprendizajes, esto a través de los métodos, la estructura y la idoneidad de los docentes, todo esto trabajara para lograr la calidad educativa. Es una definición compleja que depende de muchos factores para que se cumpla y pues, entre ellos, es que tú puedas adquirir las competencias y los conocimientos necesarios para cumplir con tu derecho a una educación de calidad. Es decir, entran muchos factores en juego para lograr una educación de calidad tanto del sistema como del entorno social y familiar.

Algo importante es que la educación es un derecho que se tiene que, a la vez, al adquirirlo te abre el camino para que puedas hacer valer otros derechos humanos.

### 2.- ¿Por qué es importante la educación de calidad para un país?

Justamente su importancia radica en que es un derecho, es decir, es algo que no nos lo pueden quitar y es algo intrínseco al ser humano. Te abre las puertas a que adquieras otros derechos para que te puedas desarrollar como ser humano, derechos como el trabajo, a la calidad de vida y a la movilidad social.

### 3.- Con base en los datos emitidos por la OCDE; México es un país con resultados deficientes en conocimientos básicos, ¿a qué se debe esto?

Como te mencionaba anteriormente, la educación en si es algo multifactorial y lo mismo los resultados educativos o sea no se puede achacar a un solo elemento o a ninguna sola dimensión, entonces creo que es más como un problema

sistémico. Tiene que ver en tanto con carencias de infraestructura física, con deficiencias en las practicas docentes y en la formación de los docentes; es algo muy complejo de decir, es por esto porque creo que es algo de muchos factores que hacen que los resultados sean como son y pues, evidentemente el sistema educativo de México es muy complejo, muy grande, muy diverso. El contexto cultural de México es como muy rico y eso complejiza atender a todas estas necesidades educativas, entonces, creo que es complicado decirte a qué, pero creo es en su conjunto que hay deficiencias sistémicas en el país y pues también tiene que ver con otros factores; el contexto económico. Siento que es muy complejo dar una respuesta del por qué es deficiente. Creo que es mejor dar soluciones y atacar el problema desde diversas dimensiones.

**4.- A pesar de que se invierte, en promedio, 4.3% del PIB en educación ¿por qué existe la disyuntiva de seguir arrojando resultados deficientes?**

Si, o sea, aunque la inversión en educación es buena también tiene que ver mucho con a que se va el dinero, aquí en México, como te decía el sistema es muy grande y el pago de la nómina de los docentes es mucho y el pago administrativo de la Secretaría, pero si se va gran parte así y pues por lo que se ha optado es por esta parte de programas sectoriales como para focalizar recursos a determinados problemas educativos como a distintas poblaciones, ahorita, pues, tenemos los programas y se está viendo como otro giro de repartición de recursos pero, en sí, el presupuesto que se destina a educación, gran parte, se va en salarios y no en los alumnos. Y pues también tiene que ver mucho con la formación de los docentes, la educación que reciben en las normales.

**5.- Dentro de los diversos problemas y causas que generan una mala calidad educativa, ¿cuál es, desde su punto de vista, la causa principal que sigue generando el problema?**

Bueno, sin duda, yo sí creo que un eje primordial son los docentes y toda la parte de gestión escolar, o sea; docentes, directivos, supervisores, evidentemente sus deficiencias no son culpa de ellos, hay mucha irresponsabilidad por parte de la

formación que reciben en las normales, eso es algo muy importante; por ejemplo, los estas formando para un plan de estudios ya pasado o no esta como en concordancia con esto, no hay suficiencia de figuras de apoyo. También, creo, que la parte colaborativa entre docentes como la reflexión de la práctica docentes es algo que se da, pero se da en casos aislados y que el docente también se asuma como un agente de cambio, que ve su importancia en el sistema educativo, creo que eso es importante y, evidentemente, sentir el apoyo de todo el sistema administrativo; en casos de éxito, de los que yo conozco, como Puebla, han querido enfocarse a indicadores específicos, como matemáticas, que sepan sumar, leer y escribir, entonces, se comprometieron a subir sus indicadores a través de la formación de docentes, formación continua dentro de la escuela, pero si, efectivamente, el docente es un agente muy importante para el cambio y para la mejora y pues, obviamente, la motivación. Si el docente es muy responsable del aprendizaje de los alumnos, sin embargo, el docente trae consigo deficiencias del sistema principalmente su formación.

#### **6.- ¿Por qué la actuación del sindicato magisterial es importante para entender el rumbo de la educación?**

Bueno, el problema o la importancia destaca en que es el sindicato y la coordinadora, como parte del sindicato, han politizado el proceso educativo y como tal se ha desvirtuado el objeto, y se ha vuelto más en peticiones laborales que algo realmente en pro de la educación. Entonces, lo que te decía es importante; que los docentes (parte del sindicato y los que no) asuman su responsabilidad como actores de cambio y vean más allá de los intereses políticos de las cúpulas del sindicato, el problema justo es que, como en la reforma actual (2019), el poder del sindicato juega un papel importante para regresar a prácticas clientelares con las cuales se habían erradicado cinco años antes con la reforma educativa, a pesar de que son cinco años en los cuales no es posible ver resultados en la calidad de educación, pues ahora entraron, nuevamente, como un actor en la arena política que influye en la educación y regresaron a estas prácticas que tanto tiempo hicieron en el sistema; es decir en el control de plazas. Pero a pesar de que las leyes secundarias están

un poco desdibujadas es un hecho que el sindicato vuelve a ser un actor importante para la negociación de proyectos y la negociación de plazas; decidir quién va a entrar más allá del mérito y establecer, nuevamente, el acceso por relaciones clientelares o por el pago para entrar a obtener una plaza desvirtúa el fin de la educación.

### **7.- ¿Cuál fue el diagnóstico que sustentó la decisión de crear el INEE y el servicio profesional docente?**

Evidentemente, primero, cuando se creó como tal el INEE en el sexenio de Fox tuvo otro fin al que se le concedió con la reforma del 2013; pues en el Pacto por México se plantearon los principales elementos que iba a contener la reforma del 2013, se vio la necesidad de contar con un instituto autónomo que le diera contrapeso y que tuviera, también, su nivel jerárquico de igualdad con la SEP, entonces, una de las cosas principales por las que se le dio su autonomía fue por lo que comenté anteriormente; es decir, para que tuviera igualdad con respecto a la SEP, para que tuviera esta posibilidad de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y, por tanto, buscaría establecer elementos para la evaluación de los diferentes componentes del sistema educativo, pero del único componente del que no se iba a ser cargo de la evaluación justo era de los docentes; iba, evidentemente, a validar los instrumentos, validar como se iba hacer las evaluaciones, pero el INEE no iba a ser responsable de evaluar a los docentes, justo porque los docentes son trabajadores del Estado. Entonces el contrapeso principal era esta figura autónoma que pudiera evaluar también a la SEP a través de la evaluación de políticas y programas, pero, o sea, salvo por el Pacto de México no se hizo un diagnóstico como tal ya que se partió de la idea de recuperación de la rectoría del Estado, crear un instituto autónomo y la coordinar este sistema de evaluación educativa.

### **8.- La reforma educativa del 2013 dotó de autonomía al INEE e instauró el servicio profesional docente, ¿qué importancia tuvo esto?**

No respondió a esta pregunta, alegando que la anterior es muy parecida.

### **9.- ¿Qué fue el servicio profesional docente?**

El servicio profesional docente fue un sistema que se constituía por procesos y mecanismos para regular la carrera docente y que establecía estas evaluaciones para el ingreso, la proporción y la permanencia de los docentes con fines de mejora en el sentido de era un círculo virtuoso lo que se planteaba que era: te evalúas para saber cuáles son tus déficits, a través de eso te voy a ofrecer formación y eso, evidentemente, se impactará en el aula con una mejora para los resultados de los alumnos, sin embargo, en la Ley General del Servicio Profesional Docente no queda tan claro este círculo virtuoso que te comenté. Pero era estructurar esto con base en el mérito porque, anteriormente, se regían bajo parámetros de lealtad y clientelismo. Este servicio pretendía recuperar la rectoría del Estado; de las plazas docentes y, segundo, lo que querían era profesionalizar al docente, es decir, que el docente se asumiera como un profesional de la educación.

### **10.- Se habló que la reforma educativa del 2013 era una reforma laboral y que su intención era privatizar la educación, ¿esto fue cierto?**

Pues no, más bien, le quitó el poder al sindicato y se lo regresó al Estado, evidentemente se reguló el ingreso para acabar con estas prácticas clientelares de asignación de plazas y se puso el mérito como principal elemento. Entonces, para nada se quiso privatizar, más bien se quiso regularizar y, evidentemente, si tiene que ver con una reforma laboral porque, lo que veían mal es que ese mecanismo de ser evaluado constantemente y que de eso dependiera mantener tu trabajo, aunque pues al final eran tres oportunidades para que te pudieran reacomodar en el aparato administrativo, porque ni siquiera te corrían y pues, obviamente, lo ideal es que te ofrecían esa formación para que no perdieras tu lugar frente al grupo porque el trabajo no lo perdías. Si fue una reforma que tuvo un aspecto laboral, pero, creo, al final no se buscaba privatizar la educación.

### **11.- La reforma educativa implementó el servicio profesional docente, ¿por qué fue visto como un mecanismo de castigo y, en algunos estados, muchos profesores no hicieron la evaluación, a pesar de que era obligatoria?**

Si existieron estados donde había mayor disidencia a la evaluación, específicamente los que pertenecen al CNTE, pero aun así se hicieron evaluaciones, quizá no todas, pero si se llegaron hacer evaluaciones y la CNTE, en cierto momento, si llegó a perder un poco de poder en Oaxaca y algunos estados y hubo participación porque evidentemente estas irregularidades y clientelas eran mayor, pero, no te puedo decir que hubo nula participación porque había veces en que los docentes no presentaban evaluación en su estado si no presentaban en otros. Existe un estudio que se realizó en el cual recupera las voces de los docentes y los actores involucrados donde en las pocas veces que existió fuerza pública fue para proteger a los docentes que iban a presentar su examen justo para protegerlos contra aquellos docentes que iban a sabotear la evaluación. Yo la verdad creo que llevaba buen ritmo irle quitando poco a poco poder al CNTE y a el SNTE, en realidad el sindicato, en esa administración, se enfocó en apoyar a los docentes en formación a través del SINADep, sin embargo, la CNTE quedó advertida por Aurelio Nuño con la premisa de que quien no presentara la evaluación serían cedidos.

**12.- ¿Cómo el servicio profesional docente configuró el sistema de incentivos de los profesores, es decir, bajo que parámetros se regían antes y después de la reforma?**

No respondió a esta pregunta

**13.- ¿Con cinco años de servicio profesional docente podría usted decir que hubo una cierta mejora gradual de la calidad educativa?**

Yo creo que es complicado puesto que el porcentaje de docentes que se evaluó fue poco, yo creo que llega al 20% de los docentes y los que ingresaron representan muy poco el porcentaje de toda la planta docente que hay en el sistema educativo, entonces, aun cuando fue muy poco tiempo para que realmente hubiera un efecto, creo que, por ejemplo, en términos de los docentes que ingresaban, las calificaciones que obtenían en sus exámenes de ingreso, incluso los que participaron en las evaluaciones de permanencia, aprendieron muchos de esos procesos, aprendieron mucho de sus prácticas, y otros tanto también sufrieron

mucho, pero, obviamente se reflejó poco en el aula. Fue muy poco tiempo en el que se llevó a cabo para saber si tuvo un impacto o no por el porcentaje de docentes que participó.

Lo que si te puedo decir es que se mejoraron otras cosas como los docentes aviadores que trabajaban en la estructura organizativa se regularon. Sin embargo, no creo que se haya logrado ver en una mejora de la calidad educativa por el tiempo, por la poca participación que fue y pues, no se alcanzó la participación del cien por ciento. Entonces, mejoraron procesos sí, pero pues es complicado verlo reflejado en la calidad.

#### **14.- ¿Qué propuesta o propuestas consideraría para mejorar la calidad educativa en México?**

Creo que el fortalecimiento de las escuelas normales como fuente de mejoramiento de su calidad de la formación que reciben los que van a ser docentes es importante. Considero que debe haber algún instrumento que realmente funcione un sistema de asistencia técnica a la escuela, o sea, que apoye al trabajo colaborativo que se fomente esta reflexión del docente de su práctica y que exista esta evaluación formativa y diagnóstica que realmente sea en pro de la mejora y pues, lo principal, es que los docentes asuman este rol de actores de mejora en educación. Entonces, creo que la formación de los docentes es importantísima y fortalecer la asistencia técnica en la escuela, que sería lo que propiciaría una mejora interna.

### Entrevista 3

- a) **Nombre:** Marco Fernández
- b) **Sexo:** Masculino
- c) **Edad:** No respondió
- d) **Nivel de estudios:** Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Buke, Estados Unidos.
- e) **Ocupación:** Profesor-investigador de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey y coordinador la iniciativa de educación con equidad y calidad que es un Centro de Investigación de Política Educativa y, al mismo tiempo, soy el Coordinador de Educación y Anticorrupción de México Evalúa

#### 1.- ¿Qué se puede entender como calidad educativa?

Calidad educativa es la mejora constante del aprendizaje de los alumnos en las distintas competencias básicas más importantes, referido a comprensión lectora y raciocinio matemático. Es un proceso fundamental que se está midiendo a través de distintas pruebas generalmente estandarizadas en donde por un lado algunas en su diseño buscan ver el avance en el conocimiento en el manejo del curriculum de los alumnos y, por otro lado, hay otras, como la prueba PISA, que ven las habilidades con base en estos conocimientos para la resolución de problemas concretos, pero lo hecho es que tú necesitas una serie de pruebas para poder medir este concepto de calidad que además se han mostrado diversos estudios a través de los años que es el determinante más importante en términos de beneficio de la educación. No obstante, para el desarrollo no es el número de años de escolaridad sino realmente lo que aprenden los chicos en las aulas, la tragedia del país lamentablemente es que, a pesar de que, hemos aumentado el número de años de escolaridad todas las pruebas nacionales e internacionales desde Enlace, Planea, PISA, la prueba de la UNESCO y Tinks, todas, coinciden lamentablemente en problemas serios de calidad educativa en los distintos niveles, no solamente en los estudiantes de escuelas públicas sino también de privadas, o sea es un problema que además se ahonda de acuerdo al tipo de institución en la que va el chico, en el caso, por ejemplo, de las escuelas secundarias, quienes están teniendo peores resultados son las telesecundarias siendo las escuelas secundarias técnicas las que tienen mejor resultado dentro de las instituciones públicas; entonces si te habla, al mismo tiempo, de que lamentablemente el sistema educativo está no resolviendo sino perpetuando los problemas de desigualdad tanto de acceso, en desigualdad de oportunidades como de aprendizajes que suceden en el sistema educativo mexicano.



## **2.- ¿Por qué es importante la educación de calidad para un país?**

Por lo que acabo de mencionar, creo, haber, en primer lugar, la educación está ligada a la potenciación del ser humano en términos de su desarrollo como persona, de su posibilidad de desarrollarse por ciudadanía, está demostrado como estas habilidades que desarrolla el estudiante son fundamentales para su futuro laboral. O sea, si hay una serie de indicadores donde nosotros podemos ver esta parte, no es solamente teoría, sino estamos viendo desde la parte más amplia, el zoom más amplio en términos de estos estudios econométricos que sugieren mayores niveles de crecimiento en los países que tienen mejores indicadores de calidad educativa. Por el otro lado, la parte fundamental de cómo estos mejores aprendizajes se pueden traducir en mayor competencia de las personas para poder desempeñarse en un número más amplio de actividades laborales y desarrollarlas con mayor éxito y hoy en el mundo, desde hace tiempo, estamos divididos los sectores productivos con cadenas globales de producción, lo que sabemos es que los países más desarrollados son los que están manteniendo los niveles de mayor valor agregado en estas cadenas globales de producción, para poder entrarle a esos aspectos pues tienes que mejorar los aspectos de calidad educativa, tan es así que, ejemplo, en el caso de autos; para el caso de México y en contraste para el caso de Alemania o el reciente surgimiento o consolidación de Corea del Sur en este mismo sector, mientras en México seguimos siendo básicamente ensambladores-manufactureros, en Alemania el valor agregado de la producción de un auto está en su diseño eso requiere de una serie de competencias técnicas con mayor profundidad, con ingenieros o gente que tiene los conocimientos técnicos pues que les permite entrarle en estas actividades de diseño que, lamentablemente, el caso mexicano, no termina de poder hacerlo, en cambio, justo, en el caso de Corea se tomaron muy en serio desde los años sesenta, tanto el tema de la cobertura, el mismo problema que teníamos de cobertura y de oportunidades educativas pero con el componente de calidad y eso creo que es parte de la diferencia de las posibilidades en modelo de desarrollo con respecto a estos dos países, en donde entonces, México tenía un

nivel de PIB per capital mayor que el de Corea y pues hoy ha resultado, sesenta años después, prácticamente, se ha revertido.

### **3.- Con base en los datos emitidos por la OCDE; México es un país con resultados deficientes en conocimientos básicos, ¿a qué se debe esto?**

Pues mira, yo creo que son múltiples factores, uno de los factores más importantes tiene que ver con el problema de los docentes, o sea, siempre es políticamente imposible, políticamente incorrecto, pero lo que sabemos de la investigación nacional es que el elemento primordial para poder mejorar los resultados de calidad si son la calidad de docentes que tengas, la capacitación, tanto en su formación inicial como cuando ya están en funciones, esta capacitación continua para ir mejorando su labor y el Estado mexicano, la verdad, ha tenido resultados muy malos a lo largo toda su historia, es decir, no es que tuviéramos una época dorada de una mejor formación sino que nunca se le puso atención suficiente a este aspecto porque, por un lado, durante los inicios del siglo XX, los primeros cincuenta años, la urgencia era avanzar en la cobertura, sobre todo en educación primaria y pues, digamos que la multiplicación de puestos de docente, para cumplir con esas funciones, se hizo sin una correcta planeación para realmente cuidar la manera en que se iban formando los alumnos entonces mayoritariamente las escuelas normales rurales y urbanas que después se desarrollaron y esos efectos que después se trataron de corregir al profesionalizar la profesión de docente al desarrollar la UPN y sus campus y demás, en teoría sonaba muy bien pero lamentablemente en la práctica no se logró hacer esa corrección. Por razones políticas se pervirtieron la forma en que ha funcionado el sistema educativo nacional como parte de este arreglo corporativo con el SNTE y el monopolio de representación de los docentes que se les reconoció desde su surgimiento en 1943 a cambio de la movilización político-electoral de entonces a favor del PRI, pues se terminaron por pervertir los incentivos para, realmente, poner el énfasis en la parte de la formación adecuada de los docentes y, más bien, se veía como un instrumento del sindicato para poder distribuir las posiciones de docente que tienen una serie de prestaciones o garantías laborales que le dan estabilidad en el trabajo a quien lo

tiene en el servicio público y pues a cambio de una lógica política electoral y, además, desde entonces, el sindicato aprendió a usar un menú de acciones que consolidaron su influencia en sistema educativo por un lado y lo refleja en algunos capítulos de las Memorias de Torres Bodet, Bodet, desde su tiempo cuando reflexionaba sobre lo que eran los retos de la educación en México, se quejaba, ya desde entonces, de cómo el sindicato había capturado la institución para en beneficio del sindicato y no en beneficio de los propios docentes y en última instancia los alumnos. Entonces la otra estrategia era la promesa de movilización electoral dada la influencia que los docentes tienen en comunidades rurales y urbanas en donde ellos, a través de sus maestros, podían conseguir movilización de apoyo electoral para el PRI y demás. Una tercera estrategia fue usar la capacidad de movilización en ciertos periodos de crisis que afectaron a muchos de los docentes, ellos podían utilizar esa capacidad de acción colectiva, de movilización, para, a partir de las protestas, huelgas y bloques, presionaran a las autoridades educativas federales y de los estados para conseguir mejores recursos y nunca, nunca de los nunca, lamentablemente, en estas negociaciones salariales, realmente ha habido medidas que empujen a una verdadera mejora de la formación y la capacitación de los docentes. Entonces esta captura institucional de la que hablaba se observa en las escuelas normales de ahí la dificultad, no solamente pedagogía sino presupuestal y sobre todo política de poder lograr una transformación de estos centros de formación docente, o sea, hay un problema muy serio, eso implica, si un observa el perfil de los docentes de docentes vera que hay, por ejemplo, mayores tiempos completos en las escuelas rurales que en las escuelas normales públicas, hay gente con posgrado que no queda claro que estén enseñando adecuadamente a los docentes, hay retrasos y falta de consonancia entre los currículos de los docentes y lo que se espera de ellos en la enseñanza de los currículos de educación básica. Entonces, corregir eso que implica, insisto, fortalecer las practicas, tanto como de conocimiento disciplinar y con forme va avanzando el mundo y los requerimientos y demás se requiere que los decentes puedan ser formados; por ejemplo, en como incorporar las tecnologías de la información a sus capacidades

docentes y sus prácticas pedagógicas, pero hacer eso indica hacer cambios en los planes de estudio y eso implica hacer que alguien se quede sin horas de trabajo o cambiar de las zonas de confort para poder hacer nuevas capacitaciones o nuevos cursos y nuevas exigencias, obviamente eso provoca malestar político y cada vez que los gobiernos han intentado hacer modificaciones hay problemas serios de violencia en diversas escuelas normales pues con los problemas que terminan pasando del statu quo, otra vez doy algunos billetazos de dinero para la paz pública pero no me meto a la modificación sustantiva de la parte de los beneficios de formación inicial de los docentes y pues se siguen arrastrando las deficiencias en un número importante de docentes, hay obviamente sus excepciones y los exámenes recientes de la anterior reforma educativa mostraban que obviamente no todas las escuelas normales tienen los mismos problemas, hay diferencias, pero son solo islas, lamentablemente no es el archipiélago completo y esto también nos lleva a pensar la falacia de algunos colegas que: solo se puede enseñar si se estudió en una escuela normal; por supuesto que no se sostienen, en ningún lugar del mundo así ocurre, son exclamaciones para sacar el aplauso fácil de la audiencia de varios de los docentes pero no es de ninguna manera desde el punto de vista serio en términos de política pública y que se sostenga en los hechos esa afirmación.

#### **4.- A pesar de que se invierte, en promedio, 4.3% del PIB en educación ¿por qué existe la disyuntiva de seguir arrojando resultados deficientes?**

Mira, yo creo que hay un problema serio que tiene que ver con la distribución y presupuesto educativo en nuestro país, se hace de manera política, no de manera para mejorar los resultados educativos. Yo, por ejemplo, lo que muestro en mi investigación es que desde que se descentralizó la educación básica en 1992, por ejemplo, los dineros federales para poder asumir los costos que esto implicaba para los estados de estas nuevas instituciones educativas su distribución, a pesar de que se creó una fórmula para la distribución del fondo para protecciones de educación básica, que surge en el 97, hubo cinco años en los que existió mucha discrecionalidad entre 93 y 97 cuando viene la oposición y logra la mayoría en la Cámara de Diputados fuerzan al establecimiento de una fórmula, pero la fórmula

también fue pírrica porque siguió la política dominando la distribución de recursos y lo que yo muestro empíricamente es como en los estados donde se observaron mayores movilizaciones del sindicato se distribuyeron más recursos bajo esta lógica política ingenua, en el fondo, de que compras la paz, pero es una paz, insisto, pírrica porque se te dejan de movilizar por un momento, pero quienes se movilizaron obtuvieron para poderse calmar ciertas canogías económicas lo que crean son incentivos para que esos sean las estrategias y chantajes a seguir para obtener recursos etiquetados para educación que no necesariamente son gastados para educación, entonces ahí es una primera lección porque es evidente que no es en las aulas sino en las calles donde se pueden lograr mayores recursos. Segundo problema que tenemos tiene que ver con las características del federalismo fiscal mexicano altamente dependiente de las transferencias federales a los estados, que termina además con la forma en que se hizo la descentralización generando incentivos perversos para que la mayoría de los estados realmente no se preocupen para atender sus responsabilidades educativas particularmente de educación básica.

Hay serios problemas de corrupción, dineros etiquetados para el programa, en su momento, para la adquisición de laptops para los docentes; que no se le dieron a los docentes o que se les dieron laptops de deficiente calidad y jamás se les capacitó adecuadamente a los docentes para incorporarlo pedagógicamente en las aulas, lo mismo para la ocurrencia de los dineros para la estrategia digital, en el sexenio anterior, para repartir tabletas y laptops que tampoco fue con una estrategia pedagógica para su implementación adecuadamente y esta una larga lista de prácticas de corrupción, obviamente la más evidente, nosotros la hemos documentado en una serie de estudios sobre, la nómina federalizada y si la encontramos en federalizada estamos hablando de estatal y es peor, en donde persiste la presión política del sindicato para poder cargarle al erario su personal que trabaja de manera comisionada para ellos y que a pesar de que la Ley de Reglamento de Trabajadores de Educación Pública de 1943 prohíbe explícitamente que estas personas comisionadas al sindicato reciban un salario con cargo al erario,

el sindicato siempre ha encontrado la manera política de presionar a los distintos niveles de gobierno para que les sigan pagando estos recursos y a pesar de que se centralizó la nómina para evitar ese tipo de prácticas las irregularidades, aunque si han disminuido, no se han acabado, además, peor aún, en el ingenio de la tranza lo gobiernos lo que hicieron es que terminaron ocultando a estos comisionados como supuestos trabajadores administrativos o incluso, en algunos casos, bajo la etiqueta de asesores técnico-pedagógico, que son figuras que si funcionan adecuadamente son fundamentales para acompañar la formación y las prácticas para mejorar las clases de sus compañeros docentes. Pero pues si tú, por ejemplo, en la Ciudad de México, la administración anterior repartió asesorías técnico pedagógicas e incluso puestos de subdirectores administrativos en el programa de La Escuela al Centro con criterios claramente beneficiados para el sindicato, es decir, con gente que antes estaba comisionada por el sindicato y que ahora les dan esos puestos pero siguen estando comisionados por el sindicato, pero bajo estas figuras “supuestamente” docentes pues ahí tienes tu respuesta del porqué, a pesar de que seguimos tratando de destinar mayores recursos al sector educativo esto no se está traduciendo en mejores resultados. La cubeta presupuestal educativa tiene hoyos mayúsculos que hacen imposible un uso adecuado de sus recursos.

**5.- Dentro de los diversos problemas y causas que generan una mala calidad educativa, ¿cuál es, desde su punto de vista, la causa principal que sigue generando el problema?**

No fue necesario responderla porque, en parte, la respondió con la pregunta anterior.

**6.- ¿Por qué la actuación del sindicato magisterial es importante para entender el rumbo de la educación?**

No fue necesario responderla porque, en parte, la respondió con la pregunta anterior.

## **7.- ¿Cuál fue el diagnóstico que sustentó la decisión de crear el INEE y el servicio profesional docente?**

Yo creo que el diagnóstico fue, bueno no fue, estoy seguro, porque yo hice una serie de entrevistas en su momento, esto viene a partir de una convicción de la necesidad de tener mayor información sobre los resultados del sistema educativo porque teníamos algunas sugerencias que habían salido a la luz pública de manera discrecional como característica de lo que era el anterior sistema político. Me refiero a que, en 1992, cuando Gilberto Guevara Niebla publica su famoso libro *La catástrofe silenciosa*, con base en información que le dieron de manera discrecional, él habiendo sido funcionario público y teniendo contactos con gente de la Secretaría de Educación Pública, son las primeras pruebas que inmediatamente se volvieron a tapar de los problemas serios de aprendizaje que se tenía en las escuelas de nuestro país, pero si tu querías tener mayor información de los resultados, pues prácticamente estábamos a ciegas, cuando llega el cambio de gobierno, se parte de la idea de necesidad de empezar a tener indicadores para tratar de tener información de qué está pasando en el sistema educativo y por eso surge el INEE, en una primera instancia como un órgano dentro de la órbita de la SEP que empieza a generar los primeros estudios, digamos, ya con información pública más esquematizada de cuales estaban siendo los resultados e identificar cuáles eran las fortalezas y debilidades del sistema educativo. Para mí la tragedia es que desde entonces han sido muy contadas las ocasiones en que la generación de estos indicadores haya servido para la orientación mejor de las políticas públicas y es ahí donde está la mayor tragedia, pues ahora con la nueva reforma (2019), ahora el organismo que claramente la Constitución dice que no debía ser un organismo sectorizado, es decir, dependiente de la SEP, la ley orgánica que le da el Sistema de Mejora Continua de la Educación, que sustituye al INEE, en la práctica lo está haciendo un órgano dependiente de la SEP, pues su director Ejecutivo lo propone el Secretario de Educación. Entonces sí me parece, con franqueza, que si de por sí la tragedia es que no hemos utilizado adecuadamente muchos de los instrumentos que ya teníamos para mejorar la política educativa ahora que hay un

desdén para el uso de la evidencia absoluta de guiar la política pública en general en nuestro país, la educación no está siendo la excepción, pues vamos hacer más políticas públicas a ciegas.

### **8.- La reforma educativa del 2013 dotó de autonomía al INEE e instauró el servicio profesional docente, ¿qué importancia tuvo esto?**

No fue necesario responderla porque, en parte, la respondió con la pregunta anterior.

### **9.- ¿Qué fue el servicio profesional docente?**

Fue un intento con resultado mixtos para, como su nombre lo dice, profesionalizar la carrera de los docentes para tratar de poner orden al desorden administrativo que ha habido y justo las fugas por corrupción, por mala planeación y demás que se observan de manera mayoritaria porque por allí se va la mayor parte del gasto en educación –en la nómina–. Muchos colegas no entendieron que para poder desarrollar prácticas, justo, de mejora para organización inicial y, sobre todo, la formación continua de los docentes, tienes que saber, mínimo, cuantos docentes hay en el país y ver que realmente los docentes que se les están pagando estén en la aulas, luego, poder ver de qué manera desarrollas una serie de mecanismos para mejorar la forma en que seleccionas a los que se van a incorporar al servicio y a los que están poder detectar cuales son las fortalezas y debilidades para ayudarlos a mejorar. El problema es que, quienes propusieron el servicio profesional docente que supuestamente se inspiraron en el caso chileno, particularmente, es que ni siquiera ellos se tomaron en serio las lecciones comparadas para adaptar el modelo de forma adecuada a México, los chilenos se tardaron más de diez años en hacer el primer despido por malos resultados de los docentes porque primero hicieron una calibración mucho más adecuada de las pruebas para seleccionar y para poder hacer las otras pruebas de los servicios derivado de exámenes, han hecho una serie de calibraciones sobre los cursos en particular y cursos de capacitación continua e ir realmente mejorando la forma en que tu preparas a tus docentes con base en las áreas de oportunidad que detectan



los exámenes que has estado mejorando para tener más elementos para mejor formarlos y ni siquiera, Chile, con esas cualidades lo ha logrado completamente satisfactoria. En México se quisieron comer la enchilada completa en un sexenio y el resultado es una implementación con profundas deficiencias que terminó por arruinar la reputación de un instrumento que puede ser útil si se implementa adecuadamente en la política educativa como es la evaluación; la evaluación a los docentes y a los alumnos. Pero si tu estas evaluando a los alumnos y, prácticamente, con muy pocas excepciones observas que no se discuten ni siquiera en los consejos técnicos los resultados de estas pruebas para poder dar estrategias distintas de la enseñanza para tener mejores resultados en términos de aprendizaje de los alumnos, si tu observas que se hicieron las primeras pruebas de evaluación a los docentes (de selección) y cosas básicas, la autoridad nunca informó de que escuelas supuestamente que salían mejor los egresados de las normales que los que no venían de las normales; qué características tenían esas normales para entender cuáles eran algunas menciones que se pudieran emular para poder llevar a expandir a otras escuelas normales y mejorar la forma en que se están preparando los docentes, o sea, una serie de cosas que no se hicieron e información que no se aprovechó, discrecionalidades que se toleraron, violaciones a la ley por parte de la misma autoridad o tolerancia a las violaciones a la ley por parte del sindicato, pues todo se combina par que entonces, lamentablemente, desprestigiar de manera sustantiva un ejercicio que teníamos que tener de manera adecuada; tenemos más orden respecto a la nómina, sí, tenemos un orden adecuado, no, tenemos más información de los docentes hoy, si, la suficiente se está ocupando para poder mejorar de manera sustantiva sus cursos de formación no, particularmente la educación básica. Pero creo que la forma en que operó el servicio profesional docente es una tragedia porque ahora, derivado de estas malas implementaciones, de la habilidad política del sindicato para, en lo oscuroito, seguir desprestigiando a la propia reforma anterior (2013) y no se nos olvide que mientras, al mismo tiempo, estamos recibiendo recursos públicos supuestamente para la difusión de la reforma educativa, entonces creo que tu empiezas a juntar las piezas y ahí están los

resultados del desastre, que lamentablemente me gustaría decirte que va ser menor pero que están todos los signos que nos indican que se va a poner peor.

**10.- Se habló que la reforma educativa del 2013 era una reforma laboral y que su intención era privatizar la educación, ¿esto fue cierto?**

No, esa es la forma facilona de poder tratar de desprestigiar la reforma educativa. Desde la primera reforma que se intentó en 1992 hasta la reforma actual, la actual un poco menos porque le dieron todo, pero todos los intentos de reforma educativa e incluso en algún momento en la parte constitucional de esta reforma se argumentó que era un intento privatizador de la educación. Siempre es la forma de poder espantar con la llamara del petate del muerto, no hay ninguna prueba de esa privatización. ¿Qué fue una reforma laboral? Sí, pero también fue una reforma educativa porque tienen que ver con lo que dije anteriormente; es curioso porque quienes criticaban la reforma anterior por ser una reforma laboral, que en particular era la CNTE; cuál es su preocupación, cuál es su demanda para esta nueva reforma, pues la obtención de plazas; no la educación, no los niños, sino el control de plazas y no sujetarse a mecanismos de rendición de cuentas con la comunidad escolar, entonces lo que no se entiende, además, que previo a la reforma anterior se le preguntó muchas veces a los secretarios de educación; ¿cuántos docentes hay en el país?, nunca pudieron responder esa pregunta y los incentivos a la mentira por parte de la autoridad estatal para inflar la nómina y tener mayores recursos que le mandara la federación, que muchas veces desviaron para fines etiquetados supuestamente para educación, pero eran afines a la mejora de la educación.

Si tú no pones orden, de entrada, en términos administrativos; si tú no creas nuevos mecanismos para hacer una mejor selección de tus docentes no hay forma de que una estrategia nueva educativa de mejora pedagógica y disciplinar vaya a funcionar.

**11.- La reforma educativa implementó el servicio profesional docente, ¿por qué fue visto como un mecanismo de castigo y, en algunos estados, muchos profesores no hicieron la evaluación, a pesar de que era obligatoria?**

Se debió a una mala implementación, o sea, creo que en primer lugar a una mala implementación. Esta tontería de tres evoluciones y fuera, copiando lo chileno, sin ver que para llevar esa medida se llevaron diez años los chilenos, terminó por dinamitar completamente el servicio profesional docente, si a eso le sumas que, por ejemplo, en el caso de las promociones; los docentes estaban tratando de creer que iba a ser su mérito lo que les permitía convertirse en director, pero justo como tenías una serie de comisionados y había la presión porque se estaba haciendo transparente la información de estos pagos ilegales; ¿qué hizo el Gobierno Federal y la Ciudad de México y cómo lo copiaron en los demás estados? Nombrando a muchos comisionados, subdirectores y administrativos de las escuelas, tú haces eso y tú como docente que estabas concursando por una plaza para director y demás dices “al diablo”, es una tomada de pelo hacer el mérito para poder entrar, estos señores porque tienen las conexiones y porque son grillos del sindicato o los haces subdirectores administrativos o les toleran sus pagos indebidos como comisionados y yo aquí jodiéndome haciendo bien mi trabajo como docente. Entonces ese tipo de cuestiones más cursos que no estaban alineados a lo que realmente necesitaban los docentes con base en los resultados de sus evaluaciones, pues entonces tu juntas todo y tienes el resultado de un servicio profesional con muchísimo desprestigio y encima de eso, obviamente, el intentar establecer orden afecta a los que se habían beneficiado del desorden que son los líderes del sindicato que tienen perfecta comunicación con todos sus compañeros a lo largo del país, pues entonces ese dinero que usaban, justamente, para difundir la reforma educativa, lo usaban más bien, entre otras cosas, para crear mitos sobre el servicio profesional docente y aún más alentar el descontento de los docentes respecto a su funcionamiento que, de por sí, insisto, tenían bases para el descontento por la desinformación que el propio sindicato hizo sobre el modelo del servicio profesional docente.

**12.- ¿Cómo el servicio profesional docente configuró el sistema de incentivos de los profesores, es decir, bajo que parámetros se regían antes y después de la reforma?**

Como tú sabes, antes existía la Carrera Magisterial y qué le pasó a Carrera Magisterial; se pervirtió. Un señor, que era el Oficial Mayor de la SEP, que estaba negociando Carrera Magisterial en 1992 y ese señor cedió, por presiones del sindicato que no quería Carrera Magisterial porque no les gustaban los pagos diferenciados de sus miembros, cedió a que hubiera comisiones mixtas para la evaluación de los docentes que entraran a Carrera Magisterial; que era un programa que supuestamente compensaría el salario que había caído por las crisis económicas pero que además se le daría a los mejores docentes, y ese señor, hoy Secretario de Educación Pública, dice que ahora las comisiones tripartitas van, y qué pide la Sección 7 de Chiapas; que lo que quieren son comisiones tripartitas. ¿Por qué será? Porque esas comisiones tripartitas son importantes porque tendrán voz como la tuvieron anteriormente para que la hora de la hora ellos influyesen en quien obtiene la plaza y por lo tanto se regrese a la disciplina y lealtad al sindicato, en donde en ningún lado aparece en esa discusión a propuesta para mejorar el aprendizaje de los alumnos, pero, según ellos, la reforma del 2013 era una reforma administrativa-laboral.

**14.- ¿Con cinco años de servicio profesional docente podría usted decir que hubo una cierta mejora gradual de la calidad educativa?**

Hay algunos indicios que sugieren algunas mejoras, hay un estudio que hizo y que publicó Ricardo Estrada, es el primero que muestra, en un estudio muy interesante, los primeros resultados de los primeros exámenes de evaluación que se hicieron en la reforma de Peña Nieto, que los grupos que tuvieron maestros con las nuevas prácticas (un número muy poquito de seleccionados) tuvieron mejores resultados que los maestros con las practicas viejas, también sabemos que los conocimientos de los docentes seleccionados a partir de los procesos anteriores aumentó respecto a no tener concurso, entonces eso sugiere que se estaba

avanzando, con todo y los defectos que eran muchísimos, en tratar de tener mejor resultados de calidad, pero, como se truncó no saber qué pasó.

### **15.- ¿Qué propuesta o propuestas consideraría para mejorar la calidad educativa en México?**

Sin duda alguna mientras no logramos una mejor selección de los docentes no va haber forma de mover el asunto de la calidad y la verdad con todo realismo, bajo las condiciones políticas actuales, me gustaría darte una respuesta distinta, pero yo no creo que eso vaya a ocurrir, de hecho creo que vamos a tener una regresión a tiempos todavía peores en el funcionamiento de esta carrera de docentes y que para los futuros gobiernos va a estar políticamente muy complicado reformar esta consolidación que se viene de la toma del sistema educativo por parte del sindicato por más que la autoridad niegue y diga que eso es una exageración, se establecen, por ejemplo, medidas positivas pero que yo no veo cómo se van a implementar, ejemplo; que habrá un banco nacional de todas las plazas que queden vacías, sabemos que la reforma anterior, los gobiernos de los estados mintieron y no concursaron todas las plazas que tenían a su disposición porque se arreglaron con sus secciones sindicales, ahora no dicen que habrá un banco de plazas disponible. La pregunta fundamental sería; qué instrumentos tiene la autoridad federal para evitar las mentiras que han caracterizado a las autoridades educativas de los estados desde que se descentralizó la educación en 1992, qué consecuencias administrativas y penales habrá para los que mientan; entonces cómo vamos a pensar que, aunque diga la ley que habrá un banco de plazas, el banco se va a establecer de manera fidedigna y funcionara adecuadamente. Entonces, si me parece, con franqueza, que me gustaría equivocarme, pero yo observo que vamos a seguir con esta crónica de resultados malos en aprendizaje, como ya redujeron los presupuestos para las pruebas estandarizadas (Planea y Enlace), pero según esto, han prometido que se aplicará la prueba PISA, tarde que temprano la realidad va a pesar y nos va a mostrar que vamos a seguir perdiendo tiempo fundamental en donde traemos deficiencias del siglo XX con urgencia de capacitación, de habilidades del siglo XXI que nos enseñan solitas, todo esto de las

habilidades socio-emocionales son fundamentales pero no han hecho nada para transmitir las porque ni siquiera han hecho cursos de preparación para tener buenos resultados en lo básico; comprensión lectora, pensamiento crítico y pensamiento matemático, peor aún, dice la Constitución que reconoce al maestro como agente de transformación social y su derecho para la capacitación continua adecuada, pero redujeron el presupuesto, primero; a 40% este año y 20% para el próximo para el rubro de capacitación; dicen que tienen un compromiso con las normales y se reducen el presupuesto 30%, entonces sí me parece que en un escenario en donde no hay recursos, hay un desprecio del uso de la evidencia para guiar la política pública y una consolidación de la captura política e influencia del sindicato son vertientes que difícilmente, bajo esas condiciones, la ecuación vaya a resultar en mejoras del aprendizaje de nuestros niños y jóvenes de nuestro país y por lo mismo los problemas dramáticos de desigualdad de oportunidades y de desigualdad de aprendizajes de calidad en el sistema educativo se van a seguir perpetuando y por eso la educación, como se ha mostrado en diversos estudios, no está sirviendo como instrumento de movilidad social en nuestro país.

## Entrevista 4

- a) **Nombre:** Arcelia Martínez Bordón
- b) **Sexo:** Femenino
- c) **Edad:** 46 años
- d) **Nivel de estudios:** Doctora en Política por la Universidad de York, Reino Unido
- e) **Ocupación:** Profesora investigadora en la Universidad Iberoamericana
- f) **Organización pública/privada enfocada a temas educativos en la labor o laboró:** Actualmente trabaja en INIDE (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación) de la Universidad Iberoamericana y también fue directora general de directrices de mejora de educación en el INEE.

### 1.- ¿Qué se puede entender como calidad educativa?

No hay consenso con el término de calidad, en el sexenio pasado había tres definiciones de calidad; una te la daba la Constitución, el tercero constitucional, otra la Ley General de educación y por último el extinto INEE, pero bueno si nos abocamos a la definición constitucional, se entendía calidad como el máximo logro de aprendizajes, en todos los componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional se tenía que construir para lograr esa meta que era los máximos logros de aprendizaje y concluye; equidad, eficiencia, eficacia, pertinencia, relevancia, entonces, está asociada con distintas cosas, porque cuando hablas de calidad pues se piensa que un sistema educativo es de calidad cuando es equitativo. Hay un consenso, no obstante, ahora está peor porque se habla de excelencia educativa, un poquito por el temor de que el concepto de calidad se asocia desde la mirada no gobierno con las pruebas estandarizadas de aprendizaje y con mandatos de organismos internacionales de mejorar la calidad, entonces, te ahora te habla de excelencia.

### 2.- ¿Por qué es importante la educación de calidad para un país?

Pues mira, la evidencia, la investigación educativa dan cuenta de que un país va a tener mayores tasas de crecimiento económico en la medida en que se incrementen los niveles educativos y los aprendizajes de los ciudadanos, entonces un país que no invierte en educación está destinado como a no aprovechar las

oportunidades para desarrollarse, para crecer. Entonces el recurso de escolarización y aprendizaje lo entendemos como un medio para generar mayor capital humano, estamos pensando que un país rico requiere de una población escolarizada en la medida en que si la escolarización es efectiva y de calidad y promueve aprendizajes genera un país con capacidades de innovación. La educación siempre se ha visto como un medio, como un derecho por el cual se garantiza el acceso a otros derechos.

### **3.- Con base en los datos emitidos por la OCDE; México es un país con resultados deficientes en conocimientos básicos, ¿a qué se debe esto?**

Pues tenemos un país muy inequitativo, con un sistema educativo diferenciado, con distintas ofertas educativas, entonces, pues tienes escuelas pobres, con alumnos pobres y con maestros muy poco preparados. Entonces para lograr aprendizajes necesitas una serie de políticas, que van desde mejorar la capacitación de los docentes, desde su etapa inicial, o sea, seleccionar a los mejores docentes para que estén a cargo del proceso enseñanza aprendizaje, formarlos, mejorar la infraestructura de las escuelas, mejorar los planes y programas de estudio, la conectividad con las escuelas y su equipamiento, es decir, son un montón de cosas que confluyen para lograr los aprendizajes. Entonces, tendrías que poner como en una mezcla y no como una receta, no solo depende de un factor, depende de diversos factores; la literatura específica nos dice que el tema socioeconómico es muy importante, lo que se llama capital cultural-familiar, está asociado con tus niveles socioeconómicos como familia, tus recursos, el nivel de estudios de los padres, los libros que tienes en casa, todo esto influye en lo que tú vas a lograr como estudiante. Sin embargo, otra parte de la literatura menciona la cuestión de qué puede hacer la escuela por ti, el movimiento escuelas eficaces, de los años sesenta, dio cuenta que a través de herramientas y política educativa la escuela podría compensar el tema socioeconómico; entonces, no es fácil lograr la calidad porque depende de muchas cosas.



Uno de los elementos, desde mi punto de vista, es el factor docente, tener docentes bien preparados, que sepan trabajar en excelencia, que sepan guiar los procesos, vaya, que funcionen como un guía para los estudiantes. También la literatura señala que no solo es importante esta parte del contenido que tenga el docente, sino los conocimientos y prácticas pedagógicas. Además de tener docentes preparados con herramientas, también la interacción y comunicación con los estudiantes es indicados para la mejora del aprendizaje, no obstante es muy complicado porque no hay inversión suficiente para formar súper docentes, ya que estamos hablando de un sistema en el cual muchas escuelas que son multigrado porque no alcanzó a contratar más profesores y muchos maestros trabajan en condiciones precarias; sin baños, sin luz, sin pizarrón y, en parte, existen situaciones donde un maestro, además de atender un grupo, tiene que atender la dirección o dar clases a dos grupos, atender un grupo indígena, a pesar de que no sabe hablar la lengua originaria, etc., entonces ve todo lo complejo que es para el maestro trabajar en estas condiciones y el Estado mexicano ha sido incapaz.

No es un tema de responsabilidad de un actor, sino que es un problema sistémico, debes ver todas estas variables que están permeando en este problema para poder, en parte, darle una solución más concreta.

#### **4.- A pesar de que se invierte, en promedio, 4.3% del PIB en educación ¿por qué existe la disyuntiva de seguir arrojando resultados deficientes?**

No solo tiene que ver la distribución del presupuesto y a pesar que la mayor parte de la a la nómina la plantilla de profesores es enorme, aproximadamente dos millones de docentes, el punto es aumentar la bolsa presupuestal, no debes bajar los salarios de los profesores. Se deben aumentar más recursos a la capacitación docente tanto en la formación inicial como continua y en otros rubros como mejora en la infraestructura y en programas compensatorios en zonas con vulnerabilidad y también mejorar la eficiencia del gasto. Yo sí creo que parte del problema es que es un tema muy politizado, es decir, que por muchos años no se tocó al sindicato, como tú sabes por muchos años hubo acuerdos y pactos, y este año volvió a ocurrir, entre el sindicato y el gobierno; por un lado, los maestros han estado bajo el yugo

del sindicato y, cabe resaltar, que en los años ochenta tenían los bajísimos salarios y en el 92, Elba Esther Gordillo junto con Salinas de Gortari, se logró la carrera magisterial, pero desafortunadamente fue muy perversa porque, por ejemplo, se negaron los incentivos con la prueba Enlace, en sentido de que no daba cuenta de los aprendizajes de los alumnos ya que eran los mismos docentes los que daban los resultados y es que no había un organismo externo quien diera aval, también había leyendas que, cuando era el examen, sólo convocaban a los alumnos con mejores calificaciones. También en el tema de los cursos proliferaron cursos, maestrías y doctorados que ni siquiera estaban acreditados con un padrón de excelencia, los docentes hacían cursos y a partir de eso podían acceder a un mejor incentivo, pero nadie vigiló que tipo de curso o programa estaban tomando, entonces tuvo sus problemas, pero dignificó el salario. Ahora que hicieron el censo del 2013-2014 de educación básica, se detectaron muchas irregularidades de plazas, de profesores, por ejemplo, que tenían dos, tres y hasta cuatro plazas lo cual era "imposible".

Entonces a quiénes responden los maestros no necesariamente convencidos, sino que unos hasta manipulados y otros por convicción, pero ellos se manejan por incentivos. Creo que no es un tema de presupuesto ni su distribución su no como están las reglas y el tema de contrapesos y rendición de cuentas, los docentes, por ejemplo, con la reforma del 2013 la rendición de cuentas que tenían los docentes era a su líder de sección y, en un viaje por Oaxaca el año pasado, varios maestros estaban a favor de la reforma porque ya no iban a estar bajo las órdenes del sindicato, el sindicato le retenía los cheques o los obligaba a ir a marchas y plantones; entonces el incentivo que tenían era de subordinación y de lealtad porque si no lo hacían no les pagaban o les descontaban. Entonces es un tema político porque la base del gremio docente es enorme, tú sabes que el gremio docente ya es hasta un partido político, no es un tema sólo de dinero.

**5.- Dentro de los diversos problemas y causas que generan una mala calidad educativa, ¿cuál es, desde su punto de vista, la causa principal que sigue generando el problema?**

Esta pregunta fue respondida con su argumento de la pregunta anterior.

**6.- ¿Por qué la actuación del sindicato magisterial es importante para entender el rumbo de la educación?**

Pues lo creo que el sindicato ha atrasado el sistema educativo mexicano, y no estoy en contra del sindicato, pero tú sabes que la construcción del México posrevolucionario se hizo a través de pactos políticos con el hecho de apaciguar las revueltas y pues el país se apaciguó a partir de los pactos. En su momento el sindicato tuvo un rol de mediador y pacificador. Entonces el sindicato siempre ha tenido injerencia en la vida política del país ve actualmente la comisión de Morena en educación y otros diputados son miembros de la CNTE. Yo si pienso, sin ser fan de la evaluación a ultranza, que el ingreso por evaluación para ingresar a ser maestro era un buen mecanismo a pesar de que tuvo varios errores en su momento. Fíjate es muy interesante justo de eso trata la tesis de mi alumna Lorena Sierra, trabajadora del INEE, dice que la parte del diseño institucional en la evaluación era perfecta, es decir, son dos herramientas evaluación y promoción; el Estado mexicano se comprometía hacer una evaluación contextualizada, justa, transparente, y además se comprometía a invertir en la formación continua (eso decía la ley) y es que allí hay muchos temas muy polémicos porque de entrada la palabra eficiencia es ofensiva, porque, por ejemplo, como un docente que lleva 15 años laborando en una escuela con problemas infraestructurales, con incentivos muy bajos, con alumnos muy pobres y con bajo salario, de repente lo evalúas y sale insuficiente puede ser muy ofensiva. Entonces la reforma del 2013 fue políticamente incorrecta en muchos sentidos, se le salió de las manos al gobierno, ni garantizó el tema de la formación, no le puso dinero suficiente, no tenía tiempo para operar ni la evaluación ni la formación, la coordinación del servicio profesional docente se dio cuenta que no podía operar con la formación y con la evaluación. No había una formación a la medida que dijera en que se tenían, específicamente, especializar.

Todo el tema de los estudios de evaluación fue muy complicado porque tenías que evaluar a un total de un millón doscientos mil docentes sólo en educación

básica y no solo eso, sino que tenían que haber hecho una evaluación justa no solo de conocimientos. Creo que operar la evaluación en un principio fue muy complicado porque aparte sacaron al sindicato del juego y entonces no había el suficiente personal que te operara las evaluaciones. Se requería hacer una reforma con los maestros mas no excluirlos.

### **7.- ¿Cuál fue el diagnostico que sustentó la decisión de crear el INEE y el servicio profesional docente?**

Hay que mirar un poco los antecedentes en sentido de que toda América Latina estaba envuelta en proceso de cambios de creación de sistemas de evaluación, no solo de educación, el tema de la evaluación tiene relevancia en los noventa como un asunto de rendición de cuentas. En el caso de los sistemas educativos, si la meta era la calidad, cómo ibas a medir que ibas avanzando en la construcción de esa meta si no tenías un sistema que te fuera diciendo como ibas, la evaluación del INEE comienza mucho con la evaluación de aprendizajes con los ejercicios Excale, entonces, Excale era una muestra representativa que te daba información del sistema, ojo que es importante diferenciar la evaluación de escuelas y la evaluación del sistema; la evaluación de escuelas las hacen los propios maestros de las escuelas a partir de los alumnos y la evaluación de sistemas de brinda cómo lo está haciendo el país ahora sí que qué tanto tu sistema educativo te está garantizando los aprendizajes, entonces así empieza el INEE como algo que le dé medición y control de medios externos a la educación. En el caso de Chile son los primeros que empiezan la evaluación ya con ejercicios estandarizados, entonces, bueno, en 2000 se abre la primera evaluación de la prueba PISA a cargo de la SEP y en 2003, el segundo levantamiento, se lo asignan al INEE y van construyendo más estadística educativa ya que se tenían pocos datos sobre las escuelas y para dar cuenta cómo iba el sistema.

### **8.- La reforma educativa del 2013 dotó de autonomía al INEE e instauró el servicio profesional docente, ¿qué importancia tuvo esto?**

Justamente por esa idea de trascender el sexenio independientemente del Presidente que quedara siguiera existiendo evaluación independiente, el INEE evaluaba al sistema y de alguna manera evaluaba lo que estaba haciendo entonces la Secretaría de Educación Pública para garantizar el derecho a la educación de calidad.

**9.- ¿Qué fue el servicio profesional docente?**

No respondió a esta pregunta, alegando que la anterior es muy parecida.

**10.- Se habló que la reforma educativa del 2013 era una reforma laboral y que su intención era privatizar la educación, ¿esto fue cierto?**

No, para nada, el tema de la privatización fue una leyenda urbana. Yo fui a Oaxaca y muchos maestros que estaban en contra de la evaluación decían que la Coca Cola y las Sabritas iban a comprar las escuelas, entonces imagínate. Pero, en efecto, fue una reforma ambiciosa y, una parte, fue una reforma que involucró el régimen laboral y el tema de los maestros, pero sí creo que era más ambiciosa que eso, pero se vendió mal y fue muy poco el tiempo que tuvo para operarla, hubo muchos problemas, que se vio al final con tres cambios de Secretario; Chuayffet, Nuño y Otto Granados y entonces hubo un despilfarro de recursos para la imagen y la campaña de la propia reforma educativa, los gastos en publicidad excesivos que fue altamente cuestionado porque la cartera educativa es muy importante porque involucra a 30 millones de alumnos, casi 2 millones de docentes y 50 mil escuelas y se despilfarró en publicidad. Tomaron, desde mi punto de vista, muchas decisiones malas y otras buenas, pero no se están tomando tan mal como en este gobierno actual.

**11.- La reforma educativa implementó el servicio profesional docente, ¿por qué fue visto como un mecanismo de castigo y, en algunos estados, muchos profesores no hicieron la evaluación, a pesar de que era obligatoria?**

No respondió a esta pregunta, por falta de tiempo.

**12.- ¿Cómo el servicio profesional docente configuró el sistema de incentivos de los profesores, es decir, bajo que parámetros se regían antes y después de la reforma?**

No respondió a esta pregunta, por falta de tiempo.

**14.- ¿Con cinco años de servicio profesional docente podría usted decir que hubo una cierta mejora gradual de la calidad educativa?**

No respondió a esta pregunta, por falta de tiempo.

**15.- ¿Qué propuesta o propuestas consideraría para mejorar la calidad educativa en México?**

No respondió a esta pregunta, por falta de tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa

Aguilar, Luis (comp.) (2007). *La implementación de las políticas*. A. Villanueva (Ed.). Porrúa.

Aguilar, Luis. "Introducción" en Aguilar, Luis (Comp). *Políticas Públicas*, BBAPdf, México, 2012.

Arnaut, A. (2013). *Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación*. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613\\_presentacion1.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613_presentacion1.pdf).

Bachrach, P y Baratz, M.S. (1962): "The Faces of Power", en *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 947-952.

Backhoff, E. E., & Guevara, N. G. (2015). *La reforma educativa y la evaluación docente: retos para su implementación*. Nexos

Ballín, R. (2007). El congreso nacional de instrucción pública de 1889. In Workingpaper: IX Congreso Nacional de Investigación Educativa.

Barba Casillas, J. (2016). *La libertad de enseñanza: un principio educativo innovador de la Constitución mexicana de 1857*. *Investigación y Ciencia*, 24 (68), 60-69.

Bazant, M., & de Saldaña, M. B. (1993). *Historia de la educación durante el porfiriato*. El Colegio de Mexico AC, p. 15.

Cámara de Diputados. (2000). V. *Evolución jurídica del artículo 3 constitucional en relación a la gratuidad de la educación superior*. Septiembre del 2000, de Cámara de Diputados Sitio web: [www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/evolucion.htm](http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/evolucion.htm)

Campos, Claudia (2016), *El Servicio Profesional Docente como paradigma para aumentar la calidad educativa* (tesina de licenciatura). UNAM, Ciudad de México, México.

Canto Chac, Manuel. "Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas" en *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio*, Canto, M y O. Castro (Coordinadores). MCD, México, 2002.

Cordero Arroyo, G., & Luna Serrano, E. (2014). *El Servicio Profesional Docente en la perspectiva de los sistemas nacionales de formación de profesores y de evaluación*. El caso de México.

Córdova, Arnaldo (1972). *La formación del poder político en México*, México: Era

Corzo, J. F. (2013). *Diseño de Políticas Públicas Segunda*, Edición: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. IEXE editorial.

Cosío Villegas, D. (1974). *Historia moderna de México*.

Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD). Perfil, parámetros e indicadores para Docentes y Técnicos docentes. Ciclo escolar 2015-2016

Enciso, H. A. P. (2017). *Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas*. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, (83), 247-273.

Fernández Esquinas, M., Pérez Yruela, M., & Merchán Hernández, C. (2005). El sistema de incentivos y recompensas en la ciencia pública española.

Florescano, E. (2005). Patria y nación en la época de Porfirio Díaz. *Signos históricos*, 7(13), 152-187.

Flores, A. S. (2013). *El artículo 3o. constitucional: un debate por el control de las conciencias*. *Cuestiones constitucionales*, 28, 211-240.

Gamboa, L. A. A., & Bonals, L. P. (2016). *Calidad educativa en México. De las disposiciones internacionales a los remiendos del Proyecto Nacional*. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 12(2), 155-174.

García Jurado, Roberto. (2005). B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. *Estudios políticos (México)*, (4), 217-220. <https://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2005.4.37650>

Granja Castro, Josefina. (2010). *Procesos de escolarización en los inicios del siglo XX: La instrucción rudimentaria en México*. *Perfiles educativos*, 32(129), 64-83.

González, Carlos (2016), *Retos y perspectivas de la evaluación docente en México: análisis del nuevo sistema de incentivos y las características de un docente efectivo* (tesina de licenciatura). CIDE, Aguascalientes, México.

González Navarro, Moisés (1956), *Estadísticas sociales del porfiriato*, México, Secretaría de Economía.



González, T. B., & López, F. M. (2018). *El Servicio Profesional Docente en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa*. El Cotidiano, 33(208), 79-92.

Guevara, G. (2012). *Leyes que sustentan el poder del SNTE*. Nexos.

Guevara, Gilberto. (2016), *Sobre el Servicio Profesional Docente*. Ciudad de México, México.: Nexos. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=27761>

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)

INEE (2017). *“Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) 2016-2020”*. INEE.

INEE. (2019). *La educación obligatoria en México*. Informe 2019.

Islas, Laura. (2018). *¿Cuántos integrantes tiene el SNTE?* febrero 26, 2018, de Unión CDMX Sitio web: <http://www.unioncdmx.mx/articulo/2018/02/26/educacion/cuantos-integrantes-tiene-el-snte> las conciencias. Cuestiones constitucionales, 28, 211-240

Juárez, Bulfrano (2018), *Análisis jurídico del artículo 76 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y sus consecuencias en materia laboral* (tesis de licenciatura). FES Aragón, UNAM, Estado de México, México.

Juárez Núñez, J., & Comboni Salinas, S. (2016). La Constitución de 1917 y su influencia en la educación nacional contemporánea. *Argumentos*, 29 (82), 43-67.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, extraído de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111\\_010519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111_010519.pdf)

Medina, Luis (1978), *Del cardenismo al avilacamachismo*, México: El Colegio de México.

Mény y Thoening, *“Las políticas públicas”*, Ariel, Barcelona, 1992.

Merino, M. (2016). Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (Vol. 2). CIDE

Migdal, J. S. (2012). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.

Nacional. J. Narro Robles, JM Quintana y E. Bárzana García (coords.), Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 469.

Normativo, R. E. M. (2015). *Reforma Educativa*, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. México. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs\\_INEE/Reforma\\_Educativa\\_Marco\\_normativo.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf). P. 31.

North, Douglass (2012). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Trad., Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica

Olson, M. (2001). *Poder y prosperidad: la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Siglo XXI de España.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). Resultados de la prueba PISA 2015. 2016, de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos Sitio web: <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>

Ornelas, Carlos. (2016). *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. Fondo de cultura económica.

Ornelas, C. (2008). *El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón*. Revista mexicana de investigación educativa, 13(37), 445-469.

Ornelas, C. (2019). La contienda por la educación: globalización, neocorporativismo y democracia. Fondo de Cultura Económica. P. 157.

Ortiz, M. (2003). Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional. Cuadernos de Discusión 12. México: SEP.

Padioleau (J.), 1982, L'Etat au concret, Paris, PUF.

Parsons, W. (2013). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso México.

Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa editorial.

Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, extraído de: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento\\_escalafon\\_sep.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/reglamento_escalafon_sep.pdf)

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública, extraído de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=195555&pagina=4&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=195555&pagina=4&seccion=0)

Romero, Javier. (2018). Confusión y contradicciones en materia educativa. Ciudad de México, México.: Sin embargo. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/30-08-2018/3464220>

Romero, Jorge Javier. (2019). *El perverso sindicalismo magisterial*. marzo, 21, 2019, de Sin embargo Sitio web: <https://www.sinembargo.mx/21-03-2019/3553493>

Romero, Jorge Javier. (2010). Las instituciones políticas. México, D.F.: Nostra.

Sartori, G. (2019). La política: lógica y método en las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Educación Pública. (2018). ¿Qué es el Servicio Profesional Docente? de Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente Sitio web: <https://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

Secretaría de Educación Pública. (2017). Ruta para la implementación del modelo educativo. México: Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

Sierra, Lorena (2017) Análisis de la implementación de la evaluación del desempeño docente 2015 desde el enfoque de redes de política pública (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente, extraído de: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/>

Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente, véase en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/ba/permanenciadocentes/estadisticas/>

Vicenteño, David. (2018). Programa de la SEP forman alumnos deficientes. 02/09/2018, de Excelsior Sitio web: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/programa-de-la-sep-forman-alumnos-deficientes/1262324>

Weber, M. (1967). *El político y el científico*. [sn].