



Paradojas de la reforma educativa de México en el contexto neoliberal

Paradoxes of Mexican educational reform in the neoliberal context

Marco Aurelio Navarro Leal¹

Resumen

El propósito del presente trabajo es el de analizar la reforma de la educación básica que actualmente se lleva a cabo en México, con una de largo plazo. Se identifican distintas paradojas que encuentran explicación cuando se da lectura a la reforma al tener como telón de fondo la restructuración neoliberal y su forma de gobierno, la gobernanza. La primera parte está dedicada a describir de manera breve las líneas generales seguidas por las políticas que llevan al país hacia el neoliberalismo y se pasa revista a los cambios que han incidido en la educación básica y normal desde la década de los noventa y hasta la fecha. En un segundo apartado brevemente se exponen las características principales de la gobernanza, como forma de gobierno en el neoliberalismo. El tercer apartado contiene un análisis de la reforma desde la perspectiva de la gobernanza y en el cual las paradojas encuentran explicación.

Palabras clave/ reformas educativas - reforma mexicana - contexto neoliberal - política educativa

Abstract

The purpose of this chapter is to analyze, with a long view perspective, the current Mexican educational reform. Some paradoxes are identified and are explained when these reform is read with the neoliberal restructuring of government, the governance. First part is dedicated to a brief description of the general lines followed by the policies that lead the country to neo liberalism and gives an overview of the changes taking place in basic and normal education since the decade of nineties to present days. In the second part there is an exposition of main characteristics of governance as a way of government under neo liberalism. The third part is devoted to analyze the educational reform from the perspective of governance, where the paradoxes find an explanation.

Key words/ educational reforms - Mexican reform - neoliberal context - educational policy

¹ Universidad Autónoma de Tamaulipas / marcoaurelionavarro@yahoo.com.mx

“... todavía carecemos de los procedimientos que son necesarios para que nuestros docentes sean capaces de aplicar algunos conocimientos que han sido aportados por los investigadores.” (Muñoz Izquierdo, 2011)

Introducción

A partir de 1985, el sistema de formación de maestros de educación básica (las escuelas normales), fue elevado a nivel de licenciatura y posteriormente su administración fue transferida de la Subsecretaría de Educación Básica a la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública. Por ello este sector forma parte de la educación superior mexicana, aunque a menudo sea un sector olvidado cuando de reformas de la educación superior se trata.

Como en el caso de los médicos, los maestros de educación básica pueden ejercer su práctica profesional en instituciones del sector privado, pero una buena parte de su mercado de trabajo está sometido al control gubernamental, a través de las instituciones públicas de salud y de educación, respectivamente; por tanto, las reformas que se introduzcan en los procesos de ingreso, promoción y permanencia en los ámbitos laborales del sector público terminarán siendo consideradas por las instituciones educativas formadoras de estos profesionales, especialmente cuando en estas reformas se consideran mecanismos de evaluación de conocimientos y desempeños para ingresar a la carrera docente.

Desde la creación de las escuelas normales, la profesión docente fue una profesión de estado y todos sus egresados tenían asegurado un puesto de trabajo para ser un empleado de gobierno. Pero en los tiempos actuales, en los que el sistema de educación básica llega a los límites de su crecimiento, la carrera docente es como cualquier otra carrera profesional, en la que el número de competidores es siempre mayor que el número de vacantes y en la que las calificaciones requeridas son cada vez mayores.

Después de 1984, aquellos que estudiaron para ser maestros con un nivel de licenciatura pudieron haberlo hecho tanto en una escuela normal o, estando ya en servicio, en la Universidad Pedagógica Nacional. Con ese título podían continuar sus estudios de posgrado tanto en universidades públicas como privadas y así elevar su nivel de calificación, para estar en condiciones de competir por un número cada vez menor de plazas vacantes.

El propósito del presente trabajo es el de analizar, con una perspectiva transexenal la reforma de la educación básica que actualmente se lleva a cabo en México. Se identifican distintas paradojas que encuentran explicación cuando se da lectura a la reforma al tener como telón de fondo la reestructuración neoliberal y su forma de gobierno, la gobernanza.

La primera parte está dedicada a describir de manera breve las líneas generales seguidas por las políticas que llevan al país hacia el neoliberalismo y se pasa revista a los cambios que han incidido en la educación básica y normal desde la década de los noventa y hasta la fecha. En un segundo apartado brevemente se exponen las características principales de la gobernanza, como forma de gobierno en el neoliberalismo. El tercer apartado contiene un análisis de la reforma desde la perspectiva de la gobernanza y en el cual se identifican distintas paradojas.

1. En la ruta del ajuste estructural

Hasta mediados de la década de los cincuenta, la economía mexicana había crecido a una tasa anual del 6 %, lo que permitió un incremento de la infraestructura del sector industrial y con ello el ahorro de algunos ingresos internos que permitieron tener un incremento en el empleo y en los salarios reales. En ese momento, dicho crecimiento, aunado al hallazgo de nuevos yacimientos de petróleo, hizo de México un buen receptor de préstamos del exterior, de tal manera que los pagos de la deuda consumieron hasta un 13% de los ingresos procedentes de los bienes y servicios exportados. En 1982, la suspensión de nuevos préstamos provocó desconfianza y con ello el período de depreciación monetaria que inició la inestabilidad (Urquidí, 1996).

Durante 1983, se inició un ajuste estructural con un impacto negativo en las cifras de empleo y de valor en los salarios. Las brechas sociales se ampliaron, afectando a la naturaleza ya polarizada de la sociedad. En 1985, México entró en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

El período comprendido desde mediados de los años setenta hasta mediados de los años ochenta fue crucial. Una enorme cantidad de capital financiero escapó del país, hubo una devaluación de la moneda mexicana, una devaluación de los precios internacionales

del petróleo y sus correspondientes problemas en la balanza de pagos. Sin embargo, en contradicción con el pensamiento neoliberal, cuyos principios ya campeaban en la administración pública, el período presidencial de Miguel de la Madrid desembocó en un proceso de nacionalización del sistema bancario. Desde la perspectiva neoliberal esta decisión fue paradójica, aunque al siguiente régimen gubernamental fuera modificada. Es importante tener en cuenta este proceso, ya que en cierto modo representa el tipo de paradojas que caracterizan la implementación de las políticas neoliberales en México.

Aún cuando la iniciativa para la reestructuración económica siguió las líneas del obsoleto modelo mexicano de “desarrollo estabilizador” la agenda neoliberal ya estaba en curso: reducción de la intervención estatal en la economía, privatización de las empresas públicas, descentralización de la autoridad, desregulación y reducción de la burocracia, marginación de los sindicatos, minimización de los subsidios a la protección de la población (salud y educación) y a los diversos programas de asistencia social para los pobres que generó esta agenda (Latapí, 2008).

1.1. Frente al nuevo siglo

Los siguientes regímenes estaban fuertemente alineados con esta agenda, utilizando un discurso de modernización en apoyo al ajuste estructural, la implementación de mecanismos y acuerdos con diferentes grupos de interés y de presión para controlar la inflación, para contener el crecimiento de los salarios y para tener un uso más eficiente y transparente de las finanzas a fin de reducir el gasto público en servicios sociales.

Una de las estrategias para salir de dicha crisis fue la privatización de algunas empresas e industrias paraestatales, con lo cual, desde entonces a la fecha, la política económica del país adoptaría los dogmas de la doctrina económica neoliberal y del neconservadurismo como orientación intelectual y moral. En el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) las políticas se definieron con mayor claridad con miras a promover la “modernización”. Durante su administración, se estableció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con la intención de agilizar el intercambio entre las economías de México, Estados Unidos y Canadá. También se llevó a cabo el proceso de ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para ese tiempo las desigualdades y los niveles de pobreza eran ya bastante graves. El primero de enero de 1994 representa, simbólicamente, el inicio de una nueva etapa de tensiones y contradicciones de las políticas económicas y sociales neoliberales. Esa fecha fue estipulada como el inicio de operaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y durante los primeros minutos del día, cuentan los miembros del gabinete que cuando aún estaban celebrando el año nuevo, se informó al Presidente que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) había declarado la guerra al gobierno mexicano y a su política neoliberal. El subcomandante Marcos había iniciado un ataque armado en contra de las fuerzas militares, ubicadas en las montañas del estado de Chiapas. En todo el país se presentaron diversas manifestaciones y opiniones polarizadas del conflicto, expresiones y manifestaciones políticas a favor y en contra del grupo armado. Años después, en 1999, los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) sostuvieron una huelga durante un largo período de nueve meses en contra del movimiento que pretendía aumentar las tarifas de las colegiaturas de los estudiantes.

Los movimientos sociales como los mencionados con anterioridad, resisten las políticas neoliberales y han impedido la introducción de cambios abruptos de parte del gobierno. En el caso de la educación superior, especialmente para la conducción de las universidades públicas, se ha procedido a la creación de organismos e instrumentos para atemperar la acción directa del estado sobre estas instituciones. (Navarro Leal, 2009).

Conforme el neoliberalismo fue invadiendo la vida nacional, diversas reformas fueron tomando lugar en varios sectores. En el caso del sector educativo, hubo importantes iniciativas que sin embargo no trajeron consigo un mejoramiento visible y significativo.

En 1989 Carlos Salinas de Gortari anunció la Modernización Educativa como una de las reformas más importantes del país. México entraba a una etapa de aparente desarrollo socioeconómico producto del proceso de modernización de sus estructuras básicas (estado, sociedad y sector productivo) a fin de subsanar la severa crisis económica en que yacía desde varias décadas atrás. Con la firma del TLCAN, el sistema educativo nacional se vería obligado a adoptar una política que contemplara el contexto del nuevo orden mundial que los países más desarrollados imponían al resto.

Si bien desde la década de los noventa, ya iniciado el proceso de adelgazamiento del aparato gubernamental, México vivió una crisis de gobernabilidad, que con sus puntos álgidos de la insurgencia zapatista y los asesinatos políticos que le sucedieron, durante los gobiernos panistas se fue minimizando tanto el autoritarismo, como el presidencialismo, que caracterizó a los gobiernos priistas. Con un poder disminuido, las reformas estructurales del neoliberalismo continuaron, pero con niveles de corrupción crecientes.

En 1991 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) propuso superar la indefinición y desarticulación existente en y entre las escuelas normales. Planteó la creación de un modelo común para que estas escuelas se integraran mediante un tronco de formación básica, pero que al mismo tiempo se ofrecieran opciones diferenciadas y específicas para la formación de los futuros maestros de educación preescolar, primaria y secundaria. La intención era eliminar la dispersión enciclopédica que caracterizaba en ese momento a los planes de estudio y orientar la formación inicial hacia un desarrollo de competencias intelectuales para el aprendizaje continuo e independiente. Asimismo se pretendía articular los contenidos teóricos y de método con una intensa observación y práctica crítica de los procesos escolares reales.

La propuesta del SNTE fue incorporada al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. En continuidad con las definiciones políticas, la reformulación de contenidos y enfoques de la educación básica planteó, a partir de 1993, nuevos desafíos a la formación de profesores e hizo más grande la brecha que existía entre lo que se enseñaba en las normales y las exigencias del campo de trabajo, mismas que fueron retomadas en el nuevo Plan de Estudios 1997 para las escuelas normales (Czarny, 2003).

En el acuerdo mencionado, además de que se comprometían recursos para el mejoramiento de la calidad, se proponía reformular los contenidos de la enseñanza; y para la ejecución del nuevo federalismo educativo, los gobiernos de los estados asumían la dirección de los centros educativos que el gobierno federal tenía a su cargo.

El gobierno federal, por su parte, continuó con la obligación de vigilar, en toda la república, el cumplimiento del artículo tercero constitucional, así como de promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional; formular planes y programas y concertar con las entidades federativas las acciones necesarias para abatir y superar los rezagos en la materia. En lo referente a la educación de adultos, la Ley General de Educación promulgada el 12 de julio de 1993 la establece como prioridad en todo el país. El servicio educativo que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) promueve y organiza, quedó integrado como una herramienta del sistema educativo nacional en su conjunto y no es objeto de regulación por una ley especial, es parte integral de la educación.

Para reformar el sistema educativo se modificaron los artículos 3º y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este último relacionado con la personalidad jurídica de las iglesias. Con dichas modificaciones se abrió nuevamente un espacio para la participación de la iglesia en la educación, dejando atrás todos los problemas que tuvieron conservadores y liberales en el siglo XVIII y los inconvenientes que surgieron entre la iglesia y el gobierno con la Constitución de 1917. En 1990 la UPN pone en marcha la licenciatura de educación preescolar para el medio indígena y la licenciatura en educación primaria para el mismo medio.

En los siguientes años de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se emprendería un conjunto de acciones que tenían por común denominador la reestructuración del sistema educativo: la obligatoriedad de la escolaridad secundaria para todos los mexicanos y su correspondiente cambio en el artículo tercero constitucional; la promulgación de la Ley General de Educación de 1993; la búsqueda de la calidad y la equidad educativas con la misma o mayor prioridad que la cobertura del sistema; el énfasis en el aprendizaje de competencias científicas, tecnológicas y laborales; el fomento de la participación de los empresarios en la gestión escolar y una mayor vinculación con el sector laboral. Los objetivos principales consistieron en descentralizar la educación y hacerla entrar al nuevo orden mundial.

Las políticas de modernización y descentralización de la década de los noventa quedaron reducidas a una transferencia financiera y administrativa hacia los gobiernos estatales, manteniendo el gobierno federal el control del currículo de las escuelas normales y su perspectiva didáctica (Tatto, 1999). Es importante mencionar que algunos de los estados han tomado la iniciativa de reorganizar su propio sistema de educación normal dentro de los límites permitidos por el gobierno federal.

Se promovió una reforma en los planes de estudio de los tres niveles de educación básica (preprimaria, primaria y secundaria), pero no se promovió una reforma correspondiente en las escuelas normales formadoras de los maestros de estos niveles. En cambio, con el argumento de mejorar la calidad de la docencia y el estatus social del maestro, se implementó un programa orientado hacia la actualización de los profesores en servicio. A este programa se le denominó Carrera Magisterial e incluyó diferentes criterios e indicadores mediante los cuales los maestros pudieran incrementar sus ingresos pecuniarios, por ejemplo: adquisición de posgrados académicos, cursos tomados, actividades con la comunidad y padres de familia, antigüedad y el desempeño en un examen de conocimientos. La carrera Magisterial incrementó la presión sobre la Universidad Pedagógica Nacional, de tal forma que, ante la falta de capacidad, muchos maestros se inscribieron en universidades públicas y privadas en búsqueda de maestrías en educación.

Cuatro años después de la reforma curricular de la educación básica, se inició una reforma correspondiente para las escuelas normales. El Programa para la Transformación Académica y el Mejoramiento de las Escuelas Normales tuvo varios componentes, tales como: actualización de la infraestructura y la biblioteca escolar, reforma curricular para todos los tipos de escuelas normales, producción de materiales educativos, reformas en la gestión escolar así como en la evaluación de estudiantes y escuelas.

1.2. La alternancia

Todos los preparativos para hacernos más competitivos de frente a la globalización, fueron aparentemente infructuosos. Por primera vez, después de ochenta años de gobiernos priistas, las elecciones federales fueron ganadas por el Partido Acción Nacional, un partido de inspiración neoconservadora y de corte empresarial, que cubrió los primeros doce años del nuevo siglo.

El cambio de partido en el gobierno federal, después de setenta años generó grandes expectativas. Aunque en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) hubo continuidades en líneas y programas de gobiernos anteriores (Alcántara, 2011), también hubo algunas líneas innovadoras, como por ejemplo el proyecto *Enciclomedia*, que con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Politécnico Nacional y la Universidad Nacional, tenía como propósito producir e incorporar materiales digitales, incluyendo la Enciclopedia Encarta, a la actividad de todas las escuelas del sistema mediante un convenio con la compañía Microsoft. La implementación de este proyecto incluía una extensiva capacitación de los maestros en servicio, como de las escuelas normales, en materia de tecnologías de la información y la comunicación. Por diversas razones financieras y técnicas la implementación de este proyecto fue abortado con el cambio de sexenio.

La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe se creó en el 2001 para ampliar y mejorar las oportunidades educativas de la población indígena, a través de la creación de universidades interculturales y programas correspondientes de formación docente, así como libros de texto de educación básica en lenguas indígenas.

En el 2002 se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) cuyos instrumentos y resultados se convirtieron en referentes informativos sobre la calidad educativa con los que antes no se contaba. Con la prueba Enlace (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares) se podía obtener información individualizada, agregada y hasta geo-referenciada. El problema fue que, como bien comenta Pedro Flores (2012) este paso “se vio obscurecido por una corta y distorsionada visión. Los resultados de la prueba Enlace y de otras evaluaciones como PISA (Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante) fueron vistos como fines en sí mismos”.

En el 2005 se crea la subsecretaría de Educación Media Superior y se inicia la reforma integral de este nivel, para volver obligatorio el bachillerato en el 2011. A través de la Asociación Nacional de Universidades se inició la ejecución de un programa para la formación de profesores de este nivel educativo, para superar algunas actividades esporádicas realizadas en décadas pasadas.

El programa de descentralización iniciado desde la década de los noventa tuvo cierta continuidad durante el período de la alternancia aún cuando sus resultados no han sido relevantes, especialmente en lo relacionado con la reorganización de los sistemas estatales de formación docente. “Los maestros de las normales han expresado que a partir del año 2000, los procesos se han hecho lentos y burocráticos, los recursos federales han fluido con dificultad y las administraciones estatales no han sabido asumir su responsabilidad. (Barba & Zorrilla, 2009, pág. 8).

Tanto en el sexenio de Fox, como en el de Felipe Calderón se recurrió a la realización de pactos corporativos con la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en vistas al mejoramiento de la educación básica. El 8 de agosto del 2002 se convocó a los gobernadores de los estados, a la asociación de universidades, a todos los representantes de los sectores sociales a firmar el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, para sumar esfuerzos hacia el mejoramiento de este sector, tanto en su vertiente pública como privada.

Posteriormente, en mayo del 2008, el presidente Calderón y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación lanzaron la Alianza por la Calidad de la Educación, la cual buscó impulsar “la reforma en los enfoques, las asignaturas y los contenidos de la educación básica”.

Esta Alianza incluyó acuerdos sobre distintas líneas, como la modernización de las escuelas, la profesionalización de los docentes y de las autoridades escolares, el bienestar de los estudiantes, la educación para la vida y el trabajo, así como evaluaciones para el mejoramiento; sin embargo la atención y la discusión se centraron en el cambio en la forma de asignar las plazas, ya que ahora los candidatos tendrían que participar en concursos de oposición.

Todavía hacia el final del período de Calderón las dirigencias de la SEP y del Sindicato trabajaron en los instrumentos para la selección de candidatos, el financiamiento para la creación de nuevas plazas, la creación de un órgano independiente para la producción de los exámenes, sus contenidos, la metodología; pero el paso era lento para el proceso de cambio (Carmona, 2009). La resistencia provenía no solamente de los maestros en servicio, sino también de las autoridades y líderes estatales. Algunos estados rechazaron total o parcialmente los exámenes nacionales.

La llamada Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), de implementación gradual, fue diseñada por el SNTE y propuesta al presidente Calderón directamente por la profesora Gordillo. Sin embargo, como expresa Muñoz Izquierdo (2012), esta no aseguró una implementación exitosa, ya que siendo una reforma que “pretendió sustituir los currículos vigentes por otros, orientados a que los alumnos desarrollen determinadas competencias, debió ser ‘incubada’ en las escuelas normales”.

En efecto, la reforma de la educación básica inició operaciones desde agosto del 2009, mientras que la reforma de las escuelas normales inició su operación en el 2012, meses antes de terminar el sexenio de Felipe Calderón. En esta se incluían competencias para la enseñanza y el aprendizaje, una lengua adicional, tecnologías de la información y comunicación así como prácticas profesionales en situaciones reales de trabajo. Su implementación ha sufrido problemas dadas las carencias de equipamiento y conectividad de las escuelas por una parte, pero también por la escasez de maestros calificados para la enseñanza de lenguas extranjeras.

Durante la alternancia, la relación del SNTE con el gobierno federal fue una relación cercana y funcional, en los 12 años de gobierno panista el sindicato recibió más de 11 mil 409 millones de pesos tan solo para atender cuatro programas de estímulos y prestaciones para maestros de educación básica: carrera magisterial, tecnologías educativas y de la información, financiamiento a vivienda y capacitación (Poy Solano, 2013). Si bien, dicho financiamiento era legítimo para dichos programas y prestaciones, no tenía por qué ser canalizado a través del sindicato, pudiendo ejercerlo directamente el gobierno federal a través de las carteras correspondientes.

El juicio de Flores-Crespo (2012) sobre el período de Calderón es lapidario: “al pactar con la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, pasó por alto que en la actualidad, el clientelismo no puede combatirse con acuerdos corporativos. Querer erradicar la herencia y venta de plazas para ingreso al servicio docente por medio de una forma centralista y vertical dañó al gobierno, benefició a la dirigencia sindical en su supuesta imagen “progresista” y resultó ser una burla para los maestros”.

Si bien durante décadas atrás la corrupción era notoria, tanto en las relaciones de la Secretaría de Educación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como en las relaciones de la dirigencia con sus agremiados, durante la primera década del siglo los niveles de corrupción se hicieron dramáticos gracias a los compromisos electorales de los gobiernos en turno.

Durante ese período la colonización de la Secretaría, por parte del sindicato llegó a un grado tal que el yerno de la dirigente nacional ocupó la posición de subsecretario de educación básica y buena parte de los secretarios de educación de los estados contaron, para su designación, con la complacencia, o la cooptación, por parte de este organismo. Ello permitió la existencia de una cantidad escandalosa de profesores contratados sin devengar sus salarios, así como la venta y la herencia de plazas docentes (Ornelas, 2012).

Este problema afectó directamente a las escuelas normales, pues gracias a este mecanismo de herencia y venta de plazas laborales, estas escuelas se fueron poblando de profesores que no estudiaron educación, sino carreras profesionales totalmente ajenas a esta área, como contabilidad, arquitectura, ingeniería y otras. La mística normalista cultivada durante el siglo XX perdió todo sentido y con ello la dinámica de su reproducción. Los deplorables resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas nacionales e internacionales evidenciaron una situación ya insostenible. Sin duda, el estado mexicano estaba convocado a intervenir, no se trataba de una situación cuya solución pudiera ser dejada a la mano invisible del mercado.

1.3. El Pacto por México

Una vez que el PRI regresa al control del poder ejecutivo federal, en diciembre del 2012, el gobierno de Peña Nieto emprende distintas reformas de carácter estructural en varios sectores de la vida nacional, vale mencionar que algunas de estas ya se habían iniciado desde décadas anteriores, aunque sin lograr avances importantes en su implementación.

En los primeros meses del nuevo gobierno, bajo cargos de malversación de fondos de los agremiados al sindicato y posteriormente de defraudación fiscal, la lideresa del sindicato de maestros fue detenida. Acto seguido, con el argumento de restablecer la rectoría del estado en el sector educativo, la cúpula priista suscribió, junto con los partidos opositores, el llamado “Pacto por México” que, en este sector, derivó en una iniciativa de reforma a los artículos 3o y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el 26 de febrero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma el artículo tercero en sus fracciones III, VII y VIII; las modificaciones señaladas fueron básicamente:

- 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.

- Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.
- Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Entre otros aspectos, estos fueron los más significativos de la reforma constitucional promulgada el 26 de febrero de 2013, de la cual el Poder Legislativo elaboraría posteriormente la reglamentación correspondiente: 1) Ley del Servicio Profesional Docente, 2) Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y 3) las reformas necesarias a la Ley General de Educación.

Ante la promulgación de estas leyes y reformas, se ha creado un escenario político complejo en el que ha destacado la protesta por parte de profesores disidentes adscritos a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y a una corriente denominada "Unión de Trabajadores de la Educación" perteneciente a la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) del estado de Oaxaca. Estos profesores no aprueban ser evaluados y probablemente despedidos de sus puestos de trabajo si reprueban sus exámenes en tres ocasiones.

El día 23 de agosto de 2013, los senadores aprobaron la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las reformas a la Ley General de Educación y el primero de septiembre aprobaron la Ley General del Servicio Profesional Docente que es la más controvertida por el sistema que plantea para evaluar a los profesores de México.

A decir de los expertos, la Ley General del Servicio Profesional Docente dispone que ninguno de los profesores que ocupan una plaza definitiva perderá su empleo, sin embargo los maestros que se nieguen a ser evaluados sí serán despedidos; quienes ocupan una plaza provisional también estarán sujetos, al igual que los nuevos profesores, a tres oportunidades de evaluación para obtener un contrato estable. De acuerdo a Ramírez (2013) la definición general formulada en el artículo tercero constitucional admite diferentes interpretaciones respecto del alcance de las nuevas normas, particularmente a la luz del principio de no retroactividad en la aplicación de las leyes cuando implique perjuicio de las personas, lo cual se estipula en el artículo 14 de la Constitución.

Algunos especialistas en el tema sostienen que el reconocimiento de la naturaleza compleja del trabajo docente debe ser el punto de partida para establecer criterios y mecanismos justos y técnicamente confiables para su evaluación. En este sentido, argumentan que la evaluación del trabajo docente mediante una prueba escrita de aplicación masiva es notoriamente insuficiente; asimismo, la calificación del trabajo de un profesor en función de los resultados de aprovechamiento escolar que su grupo obtiene en un ciclo escolar es injusta porque esos resultados son influidos de manera importante por las deficiencias y logros acumulados por los estudiantes como producto de sus experiencias sociales y su trayectoria escolar (Ramírez, 2013, pág. 15).

Tales afirmaciones, se sostienen en investigaciones realizadas en diversas partes del mundo las cuales muestran que, entre todos los factores que inciden en los resultados escolares, ninguno es más importante que el desempeño de los maestros. Con esto se destaca el carácter decisivo de la intervención de los maestros, considerada como una acción tanto individual como colectiva que ejerce efectos acumulativos a lo largo de la trayectoria formativa de los niños y los adolescentes. Aun en las condiciones sociales y escolares más adversas, tener un buen maestro o no tenerlo constituye una diferencia radical para los alumnos (Fuentes, 2013, págs. 20-21).

A un año de aprobada la reforma constitucional, las movilizaciones magisteriales de la CNTE continúan. De acuerdo a Raphael (2013), el tema principal de estas leyes y reformas no debe ser la incierta y manipulable evaluación, sino una carrera profesional que a la vez asegure estabilidad y mejora integral en el oficio docente y sobre todo que considere e integre a las escuelas normales.

Después de calificar las reformas educativas previas, la subsecretaria de educación básica observa que la del 2013 muestra que "la lección fue aprendida", que "los procesos pedagógicos... no serán determinantes de la vida escolar si no se cambia la estructura del sistema educativo mexicano, si no se transforman sus reglas, sus normas y el uso de los recursos... El Estado viene a recuperar la rectoría sobre la educación" (Martínez Olivé, 2014).

2. Gobernar en el contexto neoliberal

El tema que tratamos en esta sección es de importancia primordial en tanto que proporciona elementos para comprender el sentido y trayectoria de la reforma. Hay acuerdos ampliamente aceptados en el sentido de que la educación es un bien público que debe ser adecuadamente administrado; sin embargo las discusiones son ampliamente controvertidas al tratar sobre las formas de intervención gubernamental sobre el sector educativo.

La característica principal de la agenda neoliberal es la reducción de la intervención del estado en la vida nacional. El efecto de esto es múltiple, ya que el estado debe dejar de producir todos los bienes y servicios que puedan ser producidos por empresas privadas, además de eliminar los subsidios a fin de liberar las fuerzas del mercado, y disminuir el aparato burocrático, jubilando y despidiendo empleados, pero continuar simultáneamente con la reestructuración de su propia organización y funcionamiento.

Esas múltiples consecuencias, no sólo plantean problemas técnicos sino que también tienen un ámbito social y político, que se convierten en arena de lucha. Muchas personas terminan desempleadas, existen quejas por las pérdidas de los subsidios, existen luchas de los sindicatos de los trabajadores y con los diferentes grupos de interés. La gobernabilidad está en riesgo, y sin embargo, existe la necesidad de un liderazgo fuerte para dirigir la nación a través de las reformas. Los gobiernos se ven presionados para idear diferentes maneras de gobernar, evitando el uso tradicional de la autoridad y la coerción.

Para hacer frente al problema planteado en los párrafos anteriores existe la necesidad de aclarar algunos conceptos. En algunos círculos el término neoliberalismo se ha reducido a una forma de organización de la sociedad en donde los mercados están en el centro de las actividades económicas, y se encuentran inmersos en la competencia, la eficiencia, y la libertad de elección. En estos términos, el neoliberalismo se convierte en una política, una ideología y una forma de gobierno. De acuerdo con Larner (2000, pág. 6) “el neoliberalismo es un discurso sobre la naturaleza del estado, y a su vez un conjunto de prácticas que facilitan la gobernabilidad de los individuos desde la distancia”. Por lo tanto, el neoliberalismo está ligado a una ideología y a una manera de gobernar.

Para Aguilar (2010) es claro que el estado y el gobierno no son lo mismo, pero los errores y los problemas en éste último afectarán al primero, y esto, tarde o temprano traerá cambios en la constitución y en la estructura normativa. Durante los últimos treinta años –de acuerdo con el argumento de Aguilar- para resolver la crisis de lo social-estatal, los gobiernos han tratado de establecer una administración “post burocrática” o “gestión” pública llamada también “nueva gestión pública”, y un nuevo modo de gobierno posterior llamado “gobernanza” o “nueva gobernanza”, que es un proceso de gobernar a una sociedad que va más allá de la acción gubernamental e incluye agentes externos a la esfera gubernamental para que la sociedad tenga un sentido y capacidad de dirección (Aguilar, 2010).

Las nociones de gobernanza hacen posible explicar lo que se percibe como “control paradójico del estado en tiempos del libre mercado” (Kent, 2003) o como “neo intervención del estado” (Acosta, 2002). Al estudio de gobernanza se le han asignado diferentes significados y orientaciones. Sin embargo, existen algunas similitudes entre ellos. Primero que todo, evitar una acción directa del Estado al imponer sus reglas. En lugar de esto, se integra una red con los diversos actores sociales que participan en el manejo de dichos asuntos (Kent, 2003).

Segundo, el poder se distribuye a través de redes verticales por niveles de gobierno formal o a través de redes horizontales gubernamentales y/o agencias no gubernamentales. Aunque esta “horizontalidad es definida acorde a posiciones de poder y principios de selección, que excluyen por supuesto a los críticos del mercado. Tercero, se da lugar y se promueve una autorregulación, la cual incluye a instituciones formales y no gubernamentales, a quienes se les otorga amplio poder para imponer conformidad”; así como también acuerdos informales que las personas y las instituciones establecen en pro de sus intereses (De Angelis, 2003, pág. 2). Cuarto, se promueve la responsabilidad como parte del compromiso, ya sea en redes verticales u horizontales por parte de las autoridades gubernamentales y agencias no gubernamentales. Quinto, en lugar de un conjunto de eventos políticos, la gobernanza es vista como un proceso continuo a lo largo del cual los conflictos de diversos intereses pueden ser acomodados y la acción cooperativa puede tomar cursos de acción.

3. Paradojas de la reforma

La instalación de la política económica neoliberal se inicia en México desde la década de los ochenta con el llamado “ajuste estructural” y seguirá con las políticas de “modernización”, para encontrar continuidad en el período de la alternancia, aún con la instalación en el gobierno de un partido político diferente.

En palabras de Alberto Montoya (2012, pág. 5) “Si se toma como contexto los largos ciclos históricos, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se puede entender como continuación y profundización de un proyecto histórico, que desde hace tres décadas, ha subordinado el desarrollo de México a la expansión de las corporaciones globales y a la integración dependiente de los Estados Unidos de América.”

Sin embargo esta instalación ha sido acompañada de una crisis de gobernabilidad en la que surgen conflictos entre grupos de poder, así como movimientos de resistencia que van modificando tanto la implementación de políticas como las formas de gobernar, mientras se mezclan la heterogeneidad ideológica, la corrupción, el autoritarismo y la disminución de la figura y del poder presidencial. Un ambiente en el que la forma de gobernar en el neoliberalismo, la gobernanza, pierde eficacia para atender la crisis de gobernabilidad y debe ser combinada con la acción directa del estado. En ese contexto se explican paradojas como la breve nacionalización de la banca, la detención de líderes sindicales, la extinción de Luz y Fuerza del Centro.

Por ello, a su regreso, con la toma de posesión de Peña Nieto en diciembre del 2012, el PRI se encuentra con el paradójico reto de continuar con el programa del neoliberalismo al tiempo que recuperar legitimidad y condiciones de gobernabilidad. En otras palabras, el reto consiste en la paradoja de fortalecer la fuerza del gobierno, cuando la doctrina neoliberal supone su desdibujamiento.

En esa tesitura, la reforma educativa no pudo consistir solo en una nueva propuesta de carácter pedagógico a ser implementada mediante procesos de gobernanza, como sería el redimensionamiento y empoderamiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Esta medida tuvo que ser complementada no solo por acciones altamente directivas como la reforma constitucional, sino también por acciones de alto nivel de autoritarismo como la aprensión de la dirigente del sindicato y la utilización del discurso sobre la recuperación de la rectoría del estado en la educación. Para adicionar una paradoja más, en esta acción hay una aceptación tácita de la educación como un bien público a rescatar de una privatización creciente, cuyas plazas laborales se habían constituido en activos heredables y negociables.

La actual reforma educativa, como la calificó la subsecretaria Martínez Olivé, es una reforma estructural como la que a través del Pacto por México se introduce en otros sectores. Los cambios en los procedimientos para la asignación de plazas docentes impactarán en las escuelas normales ya que la tipificación del perfil ideal del magisterio, base para el diseño de instrumentos de evaluación, generará una redefinición del perfil de egreso de esas escuelas y con ello una redefinición curricular. Es previsible que las normales encuentren también una mayor regulación que la que ahora tienen en los números de aceptación de alumnos de nuevo ingreso. Al llegar la educación básica a los límites de su crecimiento, al atender a casi la totalidad de alumnos en edad escolar, el número de plazas a concursar será cada vez menor, por lo que las normales tenderán a una disminución paulatina. De hecho, durante la primera década del siglo la cantidad de escuelas normales se redujo en un 30 por ciento, mientras que la matrícula bajó en un 36 por ciento.

El caso de las escuelas de agronomía debería aportar lecciones a las normales. Una vez que por la acción neoliberal, el estado dejó de ser el principal empleador de los agrónomos a través del Banco Rural, la aseguradora agropecuaria y la secretaría del ramo, su ámbito laboral se vio reducido al sector privado y estas escuelas pronto se vieron despobladas. Recuérdese la creación, en la década de los noventa, de una asociación de agrónomos desempleados que llegó a aglutinar hasta 100 mil asociados. Tal vez con esta visión es con la que, paradójicamente, la misma dirigente del sindicato de maestros propuso que las escuelas normales se convirtieran en escuelas de turismo o de otras actividades técnicas (Martínez, 2008).

Por último, en relación a los procesos de gobernanza, si bien existen paradojas que dificultan la construcción de una forma diferente de gobernar, se reconocen elementos que seguramente se verán fortalecidos, iniciando por la coalición de intereses representados en el llamado Pacto por México, el empoderamiento de un organismo de intermediación compuesto por un grupo de académicos de prestigio como lo es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el reconocimiento de la reforma como un proceso sociohistórico de largo aliento, que si bien su primer episodio pertenece más al ámbito de la administración pública que al de la pedagogía, deberá ser continuado por otros en los que se introduzcan y discutan los aspectos técnicos referidos tanto a la instrumentación pedagógica del ingreso, la promoción y la permanencia de los profesores en su desempeño laboral como el referido a la formación de los mismos en las escuelas normales. Elementos que formarán parte del largo y tortuoso proceso a enfrentar para descolonizar y finalmente recuperar el gobierno del sector educativo.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, A. (Mayo-Agosto de 2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Revista Sociológica*, 17(49), 43-72.
- AGUILAR, L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. (E. C. Frontera, Ed.) *Frontera Norte*(22).
- ALCÁNTARA, A. (27 de 01 de 2011). Algunos saldos de la política educativa en la primera década del siglo XXI. *Campus Milenio*(400), pág. 2.
- BARBA, B., & ZORRILLA, M. (Marzo-Abril de 2009). La formación inicial de docentes en México, ¿tiene salida? *Metapolítica*, 13(64), 7-15.
- CARMONA, R. (2009). Concurso de oposición para plazas docentes 2009-2010. *Educación 2001*(170), 12-17.
- CZARNY, G. (2003). *Las escuelas normales frente al cambio. Un estudio de seguimiento a la aplicación del Pkan de Estudios 1997*. México: SEP, Cuadernos de Discusión No. 16.
- DE ANGELIS, M. (Spring/summer de 2003). *Neoliberal governance, reproduction and accumulation*. Recuperado el 30 de January de 2013, de <http://www.thecommoner.org>
- FLORES CRESPO, P. (2012). *Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México*. Obtenido de ¿Qué hizo bien y mal el panismo en educación?: <http://www.inidedelauia.org/2012/11/que-hizo-bien-y-mal-el-panismo-en.html>
- FUENTES, O. (2013). Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente. En R. Ramírez, *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos* (págs. 17-34). México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- HARMES, A. (December de 2006). Neoliberalism and multilevel governance. *Review of International Political Economy*, 13(5), 725-749.
- KENT, R. (2003). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública, 28-31 junio*. Panamá.
- LARNER, W. (Autumn de 2000). Neo-liberalism: policy, ideology, governmentality. *Studies in political economy*(63), 5-25.
- LATAPÍ, P. (2008). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los Secretarios de Educación (1963-2006)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ OLIVÉ, A. (13 de marzo de 2014). *Universidad Futura*. Obtenido de Opinión: <http://www.educacionfutura.org/vino-nuevo-en-odres-nuevos/>
- MARTÍNEZ, N. (18 de agosto de 2008). Propone Gordillo convertir escuelas normalistas en técnicas. *El Universal*.
- MONTOYA MARTIN DEL CAMPO, A. (2012). Introducción. En A. (. Montoya Martín del Campo, *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del sexenio de Felipe Calderón* (págs. 5-13). México: Universidad Iberoamericana: Dirección de Comunicación Institucional.
- MUÑOZ IZQUIERDO, C. (25 de Enero de 2011). Este País. Recuperado el 31 de Julio de 2014, de Estado y esperanza de la educación en México: <http://estepais.com/site/?p=31701>
- MUÑOZ IZQUIERDO, C. (2012). Comentarios sobre las políticas públicas relacionadas con la educación básica que fueron implementadas durante el sexenio del presidente Calderón. En A. Montoya Martín del Campo, *Sexenio en perspectiva. Análisis Académico del gobierno de Felipe Calderón* (págs. 22-28). México: Universidad Iberoamericana: Dirección de Comunicación Institucional.
- NAVARRO LEAL, M. A. (2009). La conducción de las universidades públicas en México: un largo proceso de innovación. En N. FERNÁNDEZ LAMARRA, *Universidad, sociedad e innovación. Una perspectiva internacional*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional Tres de Febrero.

NAVARRO, M. A., & CONTRERAS, K. I. (2013). Neoliberal reforms and governance in Mexican higher education. En D. TURNER, & H. Yolcu, *Neo-liberal educational reforms: a critical analysis*. London: Taylor & Francis/Routledge.

ORNELAS, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI Editores.

POY SOLANO, L. (9 de Marzo de 2013). En sexenio de Fox y Calderón se entregaron más de 11 mil mdp al SNTE. *La Jornada*, pág. 4.

RAMÍREZ, R. (2013). Introducción. En R. (. Ramírez, *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos* (págs. 11-16). México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

RAPHAEL, R. (26 de Agosto de 2013). Carta a la CNTE. *El Universal*.

SATTLER, P. (16 de January de 2012). Education governance reform in Ontario: neoliberalism in context. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*(128), 28 pp.

TATTO, M. T. (August de 1999). Education Reform and State Power in Mexico: The paradoxes of Decentralization. *Comparative Education Review*, 43(3), 251-282.

URQUIDI, V. (. (1996). *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fecha de recepción: 14/7/2015

Fecha de aprobación: 23/10/2015