



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES
DE LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO:
DEL NUEVO MODELO EDUCATIVO
A LA NUEVA ESCUELA MEXICANA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN EDUCACIÓN

PRESENTA:

IMELDA LILIANA MOJICA ROMERO

DIRECTOR DE TESIS:

DR. CÉSAR BARONA RÍOS

CUERNAVACA, MORELOS

AGOSTO, 2022



ACTA DE DICTAMEN DE TRABAJO DE TESIS

Los integrantes de la Comisión Revisora del Trabajo de Tesis Doctoral titulado: **Continuidades y discontinuidades de la reforma de la educación básica en México: del Nuevo Modelo Educativo a la Nueva Escuela Mexicana** que presenta la **candidata a Doctora** en Educación: **Mojica Romero Imelda Liliana**, quien realizó su investigación bajo la Dirección de el **Dr. César Barona Ríos**, después de haber revisado la tesis, otorgan el dictamen siguiente: **APROBADA**

Observaciones:

1. Articular objetivos-metodología-resultados, que correspondan entre sí, así como evitar traslape de etapas y momentos que no guardan correlación entre sí.
2. Profundizar en el análisis de la evaluación y en la conceptualización, en particular del cambio educativo, así como organizar e identificar cuál de las dimensiones juegan en paralelo.
3. Especificar los elementos centrales de la reforma de la EB sin distraerse de otros niveles educativos.
4. Precisar los lineamientos metodológicos básicos de cómo se desarrolló la tesis
5. En las conclusiones precisar más las continuidades y discontinuidades del NME y NEM

Cuernavaca, Morelos, a 14 de diciembre de 2021

DIRECTOR(A) DE TESIS	Dr. César Barona Ríos
LECTOR(A)	Dr. José Carlos Aguirre Salgado
LECTOR(A)	Dra. Ofmara Yadira Zúñiga Hernández
LECTOR(A)	Dra. Mabel Osnaya Moreno
LECTOR(A)	Dr. Ricardo Pérez Mora
LECTOR(A)	Dra. Maricarmen Abarca Ortiz



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
Doctorado en Educación



LECTOR(A)	Dr. Serafin Angel Torres Velandia
-----------	-----------------------------------



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

CESAR BARONA RIOS | Fecha:2022-03-25 03:56:42 | Firmante

TKSKrDFP0dIYoTr/a45LWlil+GdR8qZbLZfmEcR9LpNnQgXqLJSrPnUKZlPqWHBsgHOPnB3cmOmWBScVxAOjzEg6hjTQDiGXnhTyWkyHhazLWbGmZpPxT8/ESdbnV64NPNI QJsNr7bjOvs9tlo6+QUaV2fwgjcQOnG2Uuz7/6JbAUUldmT23Lo1XEFgVFGH6YwuCGMT7vGZAkoTsOXu6rbsn+HGZodY3kh5fti3/PKJyK6uHUo2yJku/j199a8XimvBJW8asWco+ XoWgtJHltsM03YRVEJkGRGdJkmPwQ70yMeK4MhD2o3Ule5dEKz2O6wBlv7XNU9TKUMOOmB5Fw==

MARICARMEN ABARCA ORTIZ | Fecha:2022-03-25 06:05:05 | Firmante

LIOHTIKRFayyRtG8Wx2IPQUj0owgGmRS35kUzXys2J6ZV+rVbYn67PJWdJcDl6Kr1h4eyt7gdgqQ3g+qxvwnw2s6LN3Vn+75BnUL/6wMj1fmr9kbt3SO1I+aAhilac344VH9U13s01d7 WFFr2SEqy2hbhdCwc+kF2saiEqMIWZVuAFvCmkjPYKChpxNHUO7fx0hrGgqQ0t/dcON9MripqcQzX9uWTVs70Z5Bn2Qf7x3U4C87KHvYStbtjT8oIB7YURJ22suDKU510YgJCz9 PEB/vUOZ7y1Pro2uiNlnrkFJOD8OsrYSG+ETxpTxmNoB4XoL/8YPeZ78cPu9vLUXw==

OFMARA YADIRA ZUÑIGA HERNANDEZ | Fecha:2022-03-25 06:20:55 | Firmante

eDI1NQztIgyNv5LjAyD+amZybrCxNhbChi+eMJhdPzWYJzNpZwfiobrehuw8EXrojHTfBgEaNAvPG1UnR/Zt96pQ/D/bged6XMBV7b2heZ/QmiQcjrJNlplwLD/ES6ThMbwVzBLvHw nKDdsMoTee0XNU5sWJ+M4SwiMwTB40tfx/AE3XEQXOLrLQUorQ15loIw+IcgHRMnT4zrXr+ZmfJ/3fNgonm7oK+V0ew/vs56xwzMsnsRmzcVc0csN/9Rit6hfBSRPP2RT+5Nm+n 7D6oWzkKRc/nSBWueUOZZ20etdCize/ojOHvYLuKtnKRLZ+8qEAqAfXuYt/QUg94/NBw==

MABEL OSNAYA MORENO | Fecha:2022-03-25 06:25:55 | Firmante

tLgoz0uqPFWiN1PRUGmIc/ExY711u+vfbWBPm5K6LWqDfQKowTRyBStQaoQTnuhOGDa3OL4k9+4682ivPR7JqpacVaqXzSnZdz1JU9ifffIHtqTxuOUQglWdK88a25fICYLCD dacpyrhrntxmWW3Z4RsSAvvqVj8Kb2qjBr7NVMFM3L6TEdr3ZV8Pplp+Ev1LsdPHOCSh/Z5kYv+ybn3W0wFzUk5kkn3NcvevBhr18lWftQc2DJt8vsQ9iGE6J8VDamzsw0jpCp9 SIF8REo6IYYj1NfLhpf7e1w8UIGMIMwtaLi3Jf5SY7BllkwcEbf4taEawl/bRDPRAEExQ==

RICARDO PÉREZ MORA | Fecha:2022-03-25 06:51:13 | Firmante

e19dlW9hvxY82m3eQfgm/B/EizgvX7uEWAijRk+oeH3ZhapG1i/KnnQjpUNsGZG0nG9CXvCC1LjfqN1X3pf395JE7txrmPeje3NS8n8nfnN5lzTA5hoNghoJVQo+CVaueaRv7idY6 LX7L80ab4syueQWJPMURLZGzs1LiFZLGuNDkV8gYrllypRlB3v78bFM0tR7yV9ZhoJkYI2JU1stL2dE9ftHgzEEOphlaF96pfrdBhZHIR22vQLm04kkX16XKdF2/XjNtswbc1GEqei Hpw5TE96+Rj+oXcN9+JjuXzI+piHYSfihyWjoPUFvIswQFyitfGmk3jtQ0Tg==

JOSE CARLOS AGUIRRE SALGADO | Fecha:2022-03-25 08:06:00 | Firmante

gACAGI7CnWPCFM4Dtw369vltfMV+X9A0dP6wXvbwP7+OTqaoxpz1uQpnwR2iuhkXLJ+HI3rdKMrJuputpdHDKP9/KtdUmbUZLzykGMphTEpB/OavT31ILYQisZjdthbbTrGhyc2K cmXWY9OqXKWpItCVQWiCpHnohEkz+JMU5SjUlfe10wGZYUod9NWeCEGIIMByMd++LSTbA9xOpEvQI8z6XtMdYCLm8MbZB9xtXYDEL9bjK0rBkhiahaexCz70zEUdJSHWIG dZ9vIVke45EYTHWxCUJw8sl3OXibWQNJja9AJ7TofLx/Ane3Oy7pTIB8QGvZanxF1jDMUYxTEBA==

SERAFIN ANGEL TORRES VELANDIA | Fecha:2022-03-25 16:43:17 | Firmante

R6TehN029uLxAQKE6LEULMY6Vt+tf+J9u5yvv+gZbJZvcMJNeYS8Sh4UWMZCCnrcBoGE29egE/J9XuXIVf62oSdlXw56fEJqzq5rS6sM0TcCIZtk1jo9CADYonBnXig1PQ+HT+kS eqfRwshSvYRhJT6gq84/SvU3IXGrc/3E4ZvJn5F1MoR4PjpsBKNnbEudwchAPpry1FJ6FSLe1/Ay8bsqgdtSKqfdaGETtieNZ7TFHFkmR8AllQnoBO/exdsyPsEavfKBaQZjHmBeml7 OohmygUQdQh3/29QuC7Y/DuCNVaOuybJJTeAVL3dJWmzimPz4ppEJCKwKArkJUU4bA==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[iqyaxCDSd](https://efirma.uaem.mx/noRepudio/wevmjL3aREyMsZmazh60lagYoDQ9dzeg)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/wevmjL3aREyMsZmazh60lagYoDQ9dzeg>





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES
DE LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO:
DEL NUEVO MODELO EDUCATIVO
A LA NUEVA ESCUELA MEXICANA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN EDUCACIÓN

PRESENTA:

IMELDA LILIANA MOJICA ROMERO

DIRECTOR DE TESIS:

DR. CÉSAR BARONA RÍOS

COMITÉ TUTORIAL:

DRA. OFMARA ZÚÑIGA HERNÁNDEZ

DRA. MABEL OSNAYA MORENO

COMITÉ AMPLIADO:

DR. JOSÉ CARLOS AGUIRRE SALGADO

DR. SERAFÍN ÁNGEL TORRES VELANDIA

DR. RICARDO PÉREZ MORA

DRA. MARICARMEN ABARCA ORTIZ

CUERNAVACA, MORELOS, AGOSTO 2022.

Esta tesis fue dirigida por el Dr. César Barona Ríos en la Unidad de Investigación y Posgrado del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). El proyecto fue apoyado con una beca de estudios de doctorado del programa del Padrón Nacional de Posgrados CONACYT.

Agradecimientos

Agradezco a Dios la vida, la salud y la oportunidad de formarme profesionalmente para cumplir esta meta.

Le dedico esta tesis especialmente a mis hijos Imeli y Víctor porque les tocó ver los desvelos y dejar de pasar algunas veces tiempo con ellos, sin perderse del amor y el acompañamiento de una mamá que encontró en el estudio un medio para ofrecerles una mejor vida. Hoy puedo decir que es verdad que cuando una mujer estudia puede alcanzar mejores condiciones de vida y estoy profundamente agradecida con quienes creyeron en mí y me apoyaron.

Le agradezco a mis padres porque siempre confiaron en mí y me ofrecieron educación como una de las principales herramientas para la vida y me apoyaron con mis hijos para que yo pudiera seguir estudiando.

Mis estudios de doctorado me han permitido desenvolverme en todo momento con ética profesional, hoy soy una mujer más responsable, perseverante y entusiasta para no rendirme y siempre esforzarme por concluir lo que he comenzado. Siempre traté de dirigirme con la verdad y amor a lo que hago.

Gracias al Dr. Barona porque fue el primero en darme un espacio para seguir preparándome profesionalmente y creyó en mí, a pesar de las dificultades, supo ver en mí la capacidad para sacar adelante el estudio, en verdad gracias porque con su apoyo, pude concluir con éxito.

Gracias a los doctores de mi Comité evaluador que me guiaron en el transcurso de mi investigación y a mis compañeras de seminario que me brindaron su apoyo. Así como a la institución donde laboro que me brindó las facilidades para seguirme especializando.

ÍNDICE

Lista de siglas y acrónimos	6
Introducción	8
Plan de tesis	10
Planteamiento del problema	11
Preguntas y objetivos de investigación	14

Capítulo 1

Marco teórico de la reforma educativa

1.1 Innovación y cambio educativo	15
1.2 Tipos de reforma educativa	16
1.3 Investigación y política educativa	19
1.4 Iniciativas de reforma	22

Capítulo 2

Reformas de la educación básica

2.1 Antecedentes de la reforma de la Educación Básica en México	34
2.2 Reforma educativa de 1994	35
2.3 La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB 2011)	39
2.4 Pacto por México	44
2.5 Nuevo Modelo Educativo	46
2.6 La Nueva Escuela Mexicana	58

Capítulo 3

El Sistema Educativo Mexicano y magisterio

3.1 Estructura organizacional del SEM	65
3.2 Modalidades del SEM	70
3.3 Política educativa e impacto social en AL	71
3.4 Del NME a la NEM	74

3.4.1 Planteamiento de un modelo educativo en México	74
3.4.2 Planteamiento del modelo educativo según la NEM	75
3.5 Formación y desarrollo profesional docente	85
3.5.1 Procesos de selección docente para el ingreso al SEM	89
3.5.2 Perfil docente del NME y la NEM para ingreso y promoción al SEM	94
3.5.3 Planteamiento de las reformas contemporáneas	99
3.6 Financiamiento de la educación en México 1994-2018	105

Capítulo 4
Metodología

4.1 Diseño de investigación	110
4.2 Método de investigación	111
4.3 Unidad de análisis	113

Capítulo 5
Resultados y discusión

5.1 Análisis de los elementos que conforman la reforma a partir del NME y su paso a la NEM	115
5.2 Análisis y discusión de los cambios promovidos en el periodo 1989-2012	119
5.3 Análisis y discusión de los cambios y la estructura organizacional del SEM en el paso del NME a la NEM durante el periodo 2013-2019.	122
5.3.1 El corporativismo en el Sistema Educativo Mexicano	127
5.3.2 El comportamiento del Sistema Educativo Mexicano	129
5.3.3 Gasto público en educación como un primer indicador en implementación	135
Conclusiones	140
Referencias	145
Lista de cuadros, gráficos y figuras	155

Lista de siglas y acrónimos

AL: América Latina

ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

ANUIES: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

CAM: Centro de Atención Múltiple

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CM: Carrera Magisterial

CTE: Consejos Técnicos Escolares

CONAFE: Consejo Nacional de Fomento Educativo

CONAGO: Conferencia Nacional de Gobernadores

CONAPASE: Consejo Nacional de Participación Social en la Educación

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPS: Consejos de Participación Social

CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación

DOF: Diario Oficial de la Federación

EB: Educación Básica

ECEA: Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje

EEC: Enfoque Educativo por Competencias

EMS: Educación Media Superior

IEBEM: Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos

IES: Instituciones de Educación Superior

INALI: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IPN: Instituto Politécnico Nacional

LGE: Ley General de Educación

NEE: Necesidades Educativas Especiales

NEM: Nueva Escuela Mexicana

NME: Nuevo Modelo Educativo

NNA: Niños, Niñas y Adolescentes

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PEF: Presupuesto de Egresos Federales

PIPE: Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas

PLANEA: Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes

PISA: Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (por sus siglas en inglés)

RIEB: Reforma Integral de Educación Básica

RIEMS: Reforma Integral de Educación Media Superior

SEP: Secretaría de Educación Pública

SEM: Sistema Educativo Mexicano

SITEAL: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

SPD: Servicio Profesional Docente

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

UAM: Universidad Autónoma Metropolitana

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

USAER: Unidad de Servicio de Apoyo a la Educación Regular

Introducción

México es un país con una gran diversidad cultural, es una nación multilingüe con 68 lenguas indígenas de acuerdo con la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2022). La religión católica es la que predomina en la población mexicana (82.7%). Sus recursos naturales son amplios, entre ellos se encuentra el petróleo, la plata, el oro, el cobre, gas natural, madera, entre otros.

La sociedad mexicana ha pasado por periodos de lucha por su libertad y justicia es una nación que ha buscado salir adelante por su gran potencial humano. Los esfuerzos de los diferentes gobiernos por reconstruir una sociedad debilitada por los conflictos sociales y la lucha de poder afectaron el país en varios ámbitos que aseguraban un desarrollo viable.

Asimismo, las exigencias que la globalización ha traído a nuestro país demandan un sistema organizado y eficiente. Sin embargo, el ingreso de México en el mercado mundial hizo que las demandas en diferentes ámbitos cambiaran, de manera especial el panorama educativo que ha sido poco favorable y no ha logrado consolidar su sistema.

Las políticas públicas que se han pretendido implementar en el país se han llevado a cabo con base a reformas y acuerdos que no han logrado completar su ciclo debido a que los gobiernos en turno no muestran interés por continuar un proyecto y dar seguimiento a lo estipulado por quienes los antecedieron. Asimismo, la intención de ofrecer mejores oportunidades de desarrollo a los ciudadanos a través de la educación no se logra en todos los grupos de la población, dada la desigualdad social que aún prevalece como característica de la población mexicana.

El Sistema Educativo Mexicano (SEM) implementó estrategias que hicieron frente a los problemas educativos emergentes, en un principio la lucha contra el analfabetismo que prevalecía en gran parte de la población le permitió lograr paulatinamente, la cobertura y equidad en el ámbito educativo, gracias a las instituciones que se empezaban a formar en el país como lo fue la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Posteriormente se implementaron reformas en la política educativa del país que históricamente marcaron periodos de posibles avances para la educación mexicana, como la descentralización de la educación, la modernización del sistema y la profesionalización magisterial.

Actualmente el panorama educativo en México se encuentra incierto, desde la función de los agentes que componen el sistema, como el planteamiento pedagógico que vislumbra resolver múltiples necesidades que hasta la fecha no logran ser atendidas. Asimismo, las políticas educativas no parecen ir acordes con los fines y retos de la educación en nuestro país (desarrollo integral del ser humano, calidad y equidad educativa).

En virtud de lo anterior la presente investigación tiene como objetivo general conocer el comportamiento del SEM a través del proceso de reforma de la educación básica en México, el cual se analiza a partir del Nuevo Modelo Educativo (NME) 2013 y su transcurso hacia la Nueva Escuela Mexicana (NEM) 2019.

Cabe señalar que el SEM también es manejado por la literatura y documentos normativos como sistema educativo nacional, asimismo los periodos de reforma comprendidos en esta tesis contemplan el análisis documental del marco normativo vigente, la estructura organizacional del sistema y la participación de los agentes educativos.

Plan de Tesis

El capítulo 1 hace referencia al marco teórico de la reforma educativa en América Latina (AL). Se enfatiza en las concepciones y tendencias de reforma de acuerdo con la visión de diversos autores.

El capítulo 2 se refiere a dos períodos de análisis de la reforma, el primero; se refiere a los antecedentes de la reforma de la educación básica en México, desde el periodo de modernización y la descentralización del sistema (1989-1994), hasta la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) 2011 y el segundo periodo a partir de la reforma del 2013 con el enfoque pedagógico del NME (2016) y su transcurso hacia la NEM (2019) para lo cual se analizan los elementos que componen el proceso de reforma y sus implicaciones.

El capítulo 3 destaca la composición organizacional del SEM y los cambios normativos en el sistema de ingreso y promoción docente como uno de los elementos clave de la reforma educativa en México.

El capítulo 4 describe la metodología de la presente investigación, en la que se analiza la política educativa actual con base en el diseño incorporado.

El capítulo 5 se refiere a la discusión y resultados derivados del proceso de reforma, para lo cual se dividió en dos períodos: 1) los cambios promovidos en el periodo de 1989-2011 y 2) el análisis del comportamiento del presupuesto en educación durante el transitar del NME a la NEM.

Problemática

El panorama educativo en México ha sido resultado de los intereses políticos de cada gobierno, sin lograr consolidar hasta la fecha un sistema educativo que haga frente a las necesidades de la nación como medio de desarrollo. Pese a las reformas que se han implementado a lo largo de la historia, por lo menos en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) el escenario sigue siendo el mismo, de tal forma que la enseñanza continúa impartándose con prácticas educativas tradicionales, en el mismo espacio, un salón de clases y dentro de la escuela y de acuerdo con las estrategias de cada profesor.

Como lo señala Ornelas (1995) el SEM, centralizado y corporativo, se encuentra en transición y ésta se encamina hacia la reconstrucción del sistema que se debate entre dos proyectos de nación, el neoliberal y el democrático y equitativo. En este sentido, la cobertura, la calidad, la descentralización y la participación de la sociedad tanto para el diseño, como para la ejecución, son sugerencias de mejora para el SEM.

En el contexto mexicano, la aspiración al cambio educativo se ha buscado a través de las reformas, tanto estructurales, como pedagógicas. En México hablar de reforma significa hablar de normatividad, de acuerdos, de alianzas entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por lo tanto, la reforma se traduce en las modificaciones a la ley que normalmente quedan plasmadas sólo en la letra, pero no se traducen en la práctica educativa cotidiana.

Actualmente existen dos reformas que dirigen la reconstrucción del sistema, por un lado, la reforma del NME (2013) con el propósito de mejorar el desempeño docente y de directivos anteponiendo la evaluación como medio para lograr la profesionalización y la mejora de la eficacia de la enseñanza.

Por otro lado, la reforma de la NEM (2019) que derogó la evaluación como estrategia de mejora e interrumpió el ciclo de implementación de la reforma que prevalecía. En este sentido y a pesar de las modificaciones constitucionales que se llevan a cabo a raíz de la reforma, el aprovechamiento de los estudiantes sigue siendo de baja calidad de acuerdo con los parámetros de las evaluaciones internacionales.

Como lo señala Ornelas (1995), existe una ausencia de evaluación de resultados y su sustitución por narraciones que, más que juicios razonados, parecen ejercicios de autocomplacencia y todo esto trae como consecuencia un bajo nivel de calidad en la educación. Por lo tanto, se considera que México tiene un sistema educativo de baja calidad que se ha preocupado poco por desarrollar conocimientos y se ha destacado por la transmisión de saberes con métodos de transmisión obsoletos.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2018, el bajo desarrollo de niños, niñas y adolescentes en México es multicausal. Derivado de las evaluaciones realizadas por dicho organismo, se revela que existe un bajo nivel de desarrollo educativo, debido al insuficiente nivel de capital cultural en las familias, docentes y estudiantes, el incremento de los índices de deserción, reprobación e inasistencia escolar y la insuficiente infraestructura básica en las escuelas del país y por las cuales las necesidades del sistema educativo siguen siendo un gran desafío.

Al respecto, el SEM no se apega a un modelo educativo consolidado, dado que los gobiernos en turno no dan seguimiento a las políticas educativas de quienes los antecedieron. En consecuencia, lo planteado en las reformas no responde con éxito a las necesidades del contexto y, por lo tanto, el sistema sigue en proceso de construcción y carece de una agenda educativa con estrategias innovadoras para mejorar la profesión docente y a su vez mejorar la eficacia de la enseñanza.

El panorama educativo en México es complejo, se caracteriza por el corporativismo, por la improvisación de los gobiernos en turno y por la interrupción a la implementación y evaluación de un proyecto educativo.

Como muestra se puede observar el tiempo transcurrido para el diseño y desarrollo del Nuevo Modelo Educativo que comenzó desde el 2012 y posteriormente en el 2014 se llevaron a cabo foros y reuniones a nivel nacional como parte de la consulta pública entre agentes educativos (autoridades gubernamentales, directivos y maestros), padres de familia y estudiantes y en el 2016 se puso en marcha, es decir que dicho proceso tuvo una duración de cuatro años para establecerse. Sin embargo, con la nueva administración (2019) se aprobaron las leyes secundarias (abrogación de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 3° en materia de la Mejora Continua y la expedición de la Ley General del Sistema para la Carrera Magisterial) transcurriendo sólo nueve meses para derogar la anterior reforma y asentar las nuevas bases que siguen en proceso de diseño, pero que constitucionalmente regirán el sistema educativo.

Pregunta General de Investigación:

¿Cómo se ha desarrollado el proceso de reforma de la educación básica en México a partir del Nuevo Modelo Educativo (2013) y su transcurso hacia la Nueva Escuela Mexicana (2019)?

Preguntas Específicas:

1. ¿Cuáles son los elementos que conforman el proceso de reforma en la educación básica de México?
2. ¿Cómo se diseñó y formuló la reforma de la EB en México desde el plano predecisional (actividad política) en el periodo del NME y su transcurso hacia la NEM?
3. ¿Cuál es el comportamiento del presupuesto destinado por la administración pública a la educación durante el transitar del NME a la NEM como un primer indicador de implementación de la reforma?

Objetivo General de Investigación:

Conocer cómo se ha desarrollado el proceso de reforma de la educación básica en México a partir del Nuevo Modelo Educativo (2013) y su transcurso hacia la Nueva Escuela Mexicana (2019).

Objetivos Específicos:

Identificar los elementos que conforman el proceso de reforma en la educación básica de México.

Analizar el diseño y formulación de la reforma de la EB en México desde el plano predecisional (actividad política) en el periodo del NME y su transcurso hacia la NEM.

Examinar el comportamiento del presupuesto destinado por la administración pública a la educación durante el transitar del NME a la NEM como un primer indicador de implementación de la reforma.

Capítulo 1

Marco Teórico de la Reforma Educativa

1.1 Innovación y Cambio Educativo

La manera de cómo los autores conciben una reforma puede ser diversa, algunos la toman como una capacidad de cambio de los individuos y ésta no necesariamente se encuentra en las instituciones educativas. Como dice Fullan (2002) el corazón de la reforma es el desarrollo individual e institucional, donde los individuos deben desarrollar sus propias capacidades.

De acuerdo con Fullan (2002), se pueden situar tres etapas en las que se desarrolla una reforma, la primera etapa se desarrolló en los años 60 y se identificó la innovación educativa (1972-1982) como una expectativa de cambio. En ésta, se enfatizó en la innovación como un proceso de adopción, no como un proceso participativo. Los consumidores (profesores, padres, alumnos) tienen un papel limitado al considerarlos como adoptantes pasivos y no con la capacidad de innovar.

En ese tiempo la práctica educativa no cambió, debido a que la sociedad requería “desaprender” para “reaprender” y romper con el enfoque tradicional. Hasta ese momento Fullan (2002) habla de reforma como una alternativa vacía y por lo tanto los cambios estructurales eran necesarios, pero no suficientes para provocar un cambio significativo.

Una segunda etapa (1982-1992) llamada fase de la conceptualización surge en los años 80, en ésta se pretende encontrar un nuevo significado al cambio educativo que tanto se ha buscado a través de las reformas y por lo tanto se requería de la innovación, la implementación y análisis del propio sistema para trabajar por un cambio verdadero. El significado del cambio educativo transformó el término de “usuario” al de “significado”.

Por lo anterior, Fullan sugirió un modelo lineal, sin dar lugar al desarrollo del sistema y puso énfasis sobre el conocimiento de objetivos, la aceptación y las capacidades por parte de los usuarios para ver resultados efectivos, para lo cual se establecieron cinco componentes que condicionan el cambio en la práctica: materiales de estudio, la estructura, el rol o comportamiento, el conocimiento y comprensión y la internalización de valores.

En este sentido se evolucionaba hacia el desarrollo institucional y la creación de alianzas, por lo que la innovación dejó de ser el principal objeto de estudio.

La tercera etapa se reconoció como la “fuerza del cambio” en los años 90 y se asumía que el sistema educativo no es lineal y la capacidad del cambio se centró en dos dimensiones, primero, la efectividad que cada individuo puede tener, a pesar del sistema y segundo, la forma en cómo los sistemas necesitan transformarse.

El cambio se basa en desarrollar la capacidad de aprendizaje tanto interna como externa a pesar del propio sistema y aun cuando éste se ha visto fragmentado por cambios estructurales, como lo señala Fullan (2002), no sólo el sistema es el problema, ya que la dependencia hacia un sistema, o bien que este cambie, no permitirá desarrollar las propias capacidades individuales para aprender.

Por otro lado, la reforma ha sido un punto de partida para escuchar la voz de padres de familia, sus propuestas e inquietudes, como lo señalan Hargreaves y Fullan (1997), referido por Fullan (2002), se debe lograr que las escuelas se relacionen de forma diferente con los padres/comunidad, la tecnología, la política del gobierno, debiendo unirse a una variada red de alianzas con otros colegas, las universidades y el mundo de los negocios.

1.2 Tipos de Cambio en la Reforma Educativa

Al respecto, la política educativa estadounidense habla de dos momentos de reforma. De acuerdo con Elmore (1996) la “primera ola” de reformas educativas, se extiende desde

finales de la década de los setenta hasta el presente y se planeó para enfocar la educación pública en el contenido académico e implantar normas más altas de alumnos y maestros. La “segunda ola” se extiende desde el momento presente y en lo sucesivo y ésta se enfoca en cambios de las expectativas sobre el aprendizaje del alumno, en la práctica de la enseñanza y en la organización y dirección de las escuelas públicas.

La reestructuración de las escuelas se debió a la crisis percibida en la calidad de la fuerza docente y, por lo tanto, las formas de reclutamiento, preparación y condiciones de trabajo en las escuelas, obstaculizaron los esfuerzos por mejorar la calidad de la enseñanza. El Foro Político sobre las Nuevas Funciones y Responsabilidades en las Escuelas Públicas en 1987 planteó tres tipos de cambio: 1) enseñanza y aprendizaje en las escuelas o tecnología medular de la enseñanza, 2) cambios en la ocupación de los educadores (condiciones de ingreso y obtención del título) y las estructuras de las escuelas, y 3) cambios en la distribución de la autoridad (el gobierno y la estructura de los incentivos según los cuales operan las escuelas).

La teoría propuesta por Elmore (1996) plantea que el problema esencial al que se enfrenta la reforma educativa radica en que los cambios fundamentales en las condiciones de enseñanza y el aprendizaje pocas veces llega más allá de las zonas donde se prueban; es decir, no llegan hasta el sistema educativo más amplio.

El primer cambio de la tecnología medular de las escuelas concibe la reestructuración como la transformación en la enseñanza y el aprendizaje desde los salones de clase y las escuelas. Ésta consiste en el despliegue del conocimiento científico al servicio de los objetivos educativos, por lo tanto, su estructura va de acuerdo con el método científico y la aplicación de las tecnologías mediante cambios en la práctica de la docencia.

Un segundo enfoque alude a la investigación “proceso-producto” donde considera que ciertas conductas del maestro pueden asociarse con ciertos resultados de los alumnos, de tal forma que estas relaciones pueden convertirse en patrones de práctica y en modos de organización. Desde este punto de vista la conducta del maestro puede cambiar para reflejar patrones de prácticas exitosas.

En un tercer enfoque Smith y O ‘Day (1988) citados en Elmore (1996) refieren un enfoque holístico de la enseñanza y el aprendizaje, el cual se concentra menos en la conducta del maestro y más en los modos de interacción en el salón de clases como determinantes en el aprendizaje del alumno.

El segundo tipo de cambio para la reestructuración escolar son las condiciones ocupacionales del magisterio. Se considera que el conocimiento de la enseñanza y el aprendizaje se compone de partes iguales de conocimiento sistemático y conocimiento crítico. El primero está basado en normas de investigación establecidas y el segundo por un alto grado de incertidumbre. Asimismo, se considera que las destrezas, valores y preferencias de los maestros pueden fomentarse mediante la educación profesional, los procesos de selección y estructuras ocupacionales.

Una condición clave para reestructurar las escuelas está en el cambio de vías de acceso y promoción de la profesión docente para recompensar niveles más altos de conocimiento. Según Elmore (1996) la reestructuración escolar se logra cambiando la organización de las escuelas y en el trabajo de los maestros para lo cual se requiere una oferta continua de practicantes altamente calificados, un sistema de recompensas que valore el conocimiento y la competencia y una estructura ocupacional que ponga fuerte acento en la interacción colegiada sobre problemas concernientes a la práctica y el acceso al conocimiento externo.

El tercer tipo de cambio es la relación de las escuelas y sus clientes, éste se refiere al control de la educación pública desde el electorado, debido a que el éxito de las escuelas públicas debiera juzgarse por la respuesta a los propósitos que especifican sus clientes, entendiendo a éstos como consumidores inmediatos del servicio (alumnos y padres) así como la comunidad en general. En el entendido de que la estructura apropiada es la que recompensa a los educadores para tomar decisiones de acuerdo con la satisfacción del cliente. Por lo tanto, se reconoce el modelo clientelar como quien atribuye su importancia en las preferencias del cliente.

1.3 Investigación y Política Educativa

De acuerdo con Reimers y McGinn (1997) la educación es la industria más grande en todos los países del mundo. Las decisiones que se toman afectan la vida de muchos niños y sus consecuencias impactan a largo plazo en el crecimiento económico del país y la estabilidad política. Sin embargo, los logros alcanzados por los sistemas educativos han sido menores a lo esperado, la mayoría de los países ha gastado más recursos de los necesarios y esto también se debe a que la relación entre la investigación y la formulación de políticas ha sido débil.

Al respecto Reimers y McGinn (1997) consideran que la investigación educativa y la toma de decisiones funcionan en dos terrenos diferentes y con valores distintos, por lo que sugiere promover el diálogo a fin de generar un intercambio de opiniones y negociar, pero de manera informada, de tal forma que con el conocimiento construido conjuntamente por los investigadores y quienes hacen las políticas puede utilizarse como fin para mejorar la calidad de los sistemas educativos. Asimismo, precisa que dichos sistemas logran mucho menos de lo que podrían y gastan más recursos de los necesarios para lo que logran y esto no

se debe a que la investigación sea insuficiente, sino a la falta de utilización de lo que es conocido, debido a que las decisiones se toman sin consultar la investigación.

Las políticas más importantes que se han encontrado en la investigación del campo educativo de acuerdo con el planteamiento de Reimers (1997) son aquellas que afectan las características y comportamiento del maestro y del estudiante en las aulas, los materiales de instrucción, y los factores organizacionales que afectan la distribución del tiempo. El autor demuestra que las políticas que incrementan la exposición que los estudiantes tienen al currículo, aumentan los niveles de aprendizaje y destaca la función del maestro como el actor central y determinante sobre el aprendizaje de los estudiantes.

Por otro lado, Reimers (1997) señala que en la descentralización del sistema las primeras políticas educativas no tuvieron suficientes bases en la investigación y no necesariamente ayudaron a mejorar en la calidad o la equidad. El entusiasmo por la autonomía de la escuela y la participación de la comunidad no conduce en forma automática a cambios en la organización de la escuela y, por lo tanto, no lleva a producir modificaciones en el proceso de enseñanza y es probable que sólo responda a una nueva moda y no a producir los resultados esperados.

Ahora bien

El cambio en las organizaciones educativas es posible, pero no como un cambio abrupto de un estado a otro, sino como el producto de negociaciones en curso donde encuentran cabida nuevas ideas y prácticas en medio de viejas ideas y estilos. Esta visión alternativa de la política conduce a una interpretación diferente de la manera en la que se controlan los sistemas educativos (Reimers, 1997, p. 79).

El cambio que se pretende al sistema, se realiza a través de las políticas educativas, entendiendo éstas como las metas del sistema educativo y las acciones para lograrlas, pero dicho cambio no puede darse sólo por decreto. Como lo señala Reimers (1997) el cambio lleva tiempo y una razón por la que las políticas educativas no llegan a las escuelas es porque no hay condiciones para facilitar el diálogo con el aprendizaje organizacional.

Las políticas educativas frecuentemente fracasan en transformar la cultura y las prácticas de las escuelas, porque los funcionarios educativos de alto nivel se apegan a un paradigma tradicional del cambio educativo que rechaza la crítica y desafortunadamente, muchas propuestas de reforma educativa esperan que los maestros cambien sus prácticas, sin considerar apropiadamente las nuevas habilidades e interpretaciones que deben desarrollarse para que todos los portadores clave de intereses sean capaces de apoyar el cambio que dichas reformas pretenden y esto conduce a la frustración y a la resistencia al cambio.

Los rápidos cambios que enfrenta el mundo demandan que las escuelas sean dinamizadas como organizaciones de aprendizaje capaces de iniciar y manejar la adaptabilidad. Sin embargo

(...) cualquier intento de introducir el cambio en el sistema educativo desde arriba (pensando en la organización dentro del marco de la administración tradicional), evocará las respuestas que son apropiadas a este modo tradicional. Creará una organización tradicional que será buena para cumplir órdenes y hacer más de lo mismo, pero inadecuada para generar cambio real. Las iniciativas que no se ajustan al molde de lo que ha estado haciendo el sistema educativo en el pasado enfrentarán resistencia. Las fuentes de resistencia incluyen el marco legal y normativo dentro del cual operan los ministerios, así como los valores y destrezas de maestros y

administradores capacitados dentro de un sistema al cual está intentando cambiar la nueva iniciativa o programa. (Reimers y McGinn 1997, p. 80).

En este sentido, en la práctica hay dos tipos de reformas:

(...) aquellas que los maestros y los padres de familia entienden y apoyan, y aquellas a las que se oponen. En un contexto democrático, estas últimas no son viables. De esto se deduce que la formación de política debe diseñar procesos que respeten el derecho de los padres de familia, maestros y otros portadores clave de intereses a participar abiertamente. El cambio en las prácticas sólo ocurrirá si los individuos aprenden nuevas formas y si pueden apoyarse unos a otros al ponerlas en práctica. Esto requiere que las nuevas formas tengan sentido para ellos y que este nuevo conocimiento se integre con sus interpretaciones y experiencia previas. (Reimers y McGinn (1997, p. 88).

Por lo anterior, un camino para hacer accesibles los sistemas al cambio es pensar en ellos no como maquinarias de implementación, sino como organizaciones dinámicas y complejas, donde se necesita ver el cambio educativo como un proceso que ocurre en sistemas que son orgánicos, que consisten en múltiples niveles y que se tejen con múltiples relaciones.

1. 4 Iniciativas de Reforma

A menudo las reformas escolares contemplan la capacitación al magisterio como medio para buscar el desarrollo profesional de los mismos y a su vez impactar en el aprovechamiento de los estudiantes. Para Tatto (2004) estas iniciativas intentan atraer y

retener a los maestros a la profesión y en particular a aquellos que trabajan con poblaciones desfavorecidas. Asimismo, buscan mejorar el estatus (social y económico) de los maestros y reestructurar su papel asignándoles más autoridad y libertad para tomar decisiones que afectan su desarrollo profesional de manera directa.

La visión que Tatto (2004) tiene sobre la reforma se basa en la educación magisterial, la cual se refiere a dotar a los maestros futuros o experimentados de más conocimiento, habilidades y aptitudes encaminadas a mejorar la calidad de la educación en el sistema de un país determinado. En este sentido la autora reconoce tres enfoques formales básicos para el desarrollo magisterial:

1) Los programas previos al servicio, concebidos para preparar a personas que, en general, nunca han enseñado en escuelas.

El supuesto principal de la educación magisterial previa al servicio es que los individuos se convierten en buenos maestros si aprenden una serie de valores, adquieren creencias y conocimientos que los preparen para enseñar. En muchos de estos enfoques se presupone, de manera errónea, que los candidatos a maestros cuentan ya con conocimientos suficientes sobre la materia, presuntamente obtenidos en la escuela secundaria.

2) Los programas en servicio que apoyan el desarrollo adicional de maestros experimentados.

La educación magisterial en servicio se puede diferenciar de dos maneras, en los países más industrializados, dichos programas regularmente se ocupan de actualizar el conocimiento de maestros que en cierto momento recibieron educación magisterial previa al servicio. En los países menos industrializados, la educación en servicio es para muchos

maestros, la primera capacitación formal que reciben. En la mayoría de los países, estos programas parecieran evolucionar como resultado de los esfuerzos de la reforma, como cambios en los planes de estudio o la difusión de ideologías nacionales mediante la educación formal.

3) Los programas de inducción, cuyo propósito es iniciar a los participantes en la profesión magisterial y apoyarlos en su primer año de docencia.

Los enfoques de inducción se ocupan de reclutar a los candidatos para la profesión magisterial en los países más industrializados. En Estados Unidos, por ejemplo, se sustentan gracias a la existencia de un grupo de graduados universitarios que se interesan en enseñar y buscan maneras de obtener una credencial de maestros. Dichos enfoques facilitan el ingreso de los aspirantes a la profesión proporcionando asesoramiento y guía durante su primer año de enseñanza.

El planteamiento de Tatto (2004) señala que, los enfoques en servicio con base en la escuela contribuyen más a las iniciativas de reforma que los enfoques previos al servicio, debido a que se ven sujetos a restricciones organizacionales, curriculares, y de personal. Sin embargo, se ha demostrado que la educación magisterial convencional por sí sola causa poco impacto en el aprendizaje del maestro o en su práctica de la enseñanza y en consecuencia las credenciales que acreditan haber recibido educación magisterial mejoran el nivel socioeconómico y el estatus profesional de los maestros, pero tienen una relación débil con los resultados obtenidos en el aprendizaje de los alumnos.

Por otra parte

(...) En la mayoría de los países la educación se ha caracterizado por utilizar un “modelo de transmisión” en el cual la enseñanza consiste en

“decir” y el aprendizaje en “absorber” y dicha descripción corresponde también a la mayor parte de la educación magisterial. (...) Se ha suscitado un cambio importante respecto del concepto de conocimiento y de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Lo anterior se refleja en las teorías acerca de la manera en que las personas aprenden a enseñar (Tatto,1999, p. 23).

Al respecto se puede decir que la perspectiva de reforma radica en gran parte en la educación magisterial, la cual impulsa el cambio y el cumplimiento de ésta, propiciaría el desempeño docente, sólo que sin recursos es difícil impulsar, lo que implica que en países con economías menos desarrolladas los recursos son limitados para invertir en dicha educación como medio de mejora. Además, es común ver que gran parte de maestros que ya enseñan en las escuelas suelen tener pocos años de educación formal y ninguna educación profesional. Por lo tanto, como lo refiere Tatto (2004), un presupuesto educativo reducido puede generar consecuencias devastadoras para la calidad de la educación, debido a la falta de recursos, por una parte, y por otra, a la rápida expansión de la educación masiva en muchos países. En consecuencia, las escuelas y los alumnos no sólo tienen maestros insuficientemente preparados, sino también pocos suministros y materiales de enseñanza.

Por otro lado, se discute la alineación de los sistemas y su forma de organizarse para atender las necesidades educativas de acuerdo con el contexto de cada país. En este sentido, Tatto (2004) plantea que la mayoría de los sistemas organizados de manera vertical han bloqueado la creatividad y permitido poca diversificación de la educación magisterial de cara a las necesidades percibidas de los maestros y la población a la que éstos enseñan. Existe poca evidencia de que los sistemas organizados de manera horizontal hayan obtenido mejores

resultados en la implantación de innovaciones exitosas. Por lo tanto, se considera que el cambio a través de la capacitación magisterial toma tiempo, y el predominio de normas sociales por encima y más allá de las estructuras de autoridad apoyan la formación convencional de los maestros. Por consiguiente, para que ocurra el cambio, se debe establecer una “cultura” de educación magisterial dispuesta a poner en práctica maneras innovadoras de capacitar a los docentes.

Ahora bien, los maestros considerados con un alto grado de preparación y compromiso por elevar la calidad de la enseñanza, existen tanto en países ricos, como en países pobres, pero de manera significativa aquellos que tienen mayores oportunidades de desarrollo, tanto de capacitación, como la obtención de mejores recursos para perfeccionar sus prácticas se encuentran en los países con mayor índice de desarrollo económico.

Diversos estudios señalan que, en las zonas más desprotegidas de cada país, carecen de maestros comprometidos con la mejora de la enseñanza, debido a que las condiciones en las que se trabaja no son las óptimas para que el proceso de enseñanza-aprendizaje se dé como se espera.

(...) Por tanto, no es de sorprender que el acceso a la educación y los resultados del aprendizaje estén relacionados con el nivel socioeconómico, el género o el origen étnico de los alumnos. (...) Sin embargo, sabemos también que cuando los maestros están bien preparados, y cuando se les adjudica control sobre su práctica de enseñanza, pueden lograr altos niveles de aprendizaje, sean cuales sean el nivel socioeconómico, el género o la etnia de sus alumnos. (Tatto, 2004, p. 35).

En razón a lo anterior, las iniciativas de reforma educativa se han orientado propiamente a la capacitación del magisterio y a mejorar la calidad educativa a través de la actualización del plan de estudios.

Al respecto, las investigaciones en México a partir de la descentralización y el Programa de Modernización Educativa, que señala Tatto (1999) contempló cuatro objetivos primordiales:

- a) mejorar la calidad del sistema educativo con énfasis particular en la educación básica;
- b) elevar el nivel de escolaridad de la población en general;
- c) reforzar la participación de la comunidad en todas las áreas del sector educativo; y
- d) descentralizar en forma gradual el sistema educativo y ajustar la distribución de sus funciones para atender mejor los diversos intereses de la sociedad y las necesidades de modernización.

La descentralización se distingue como uno de los componentes principales de la reforma de la educación básica y el SEM en el supuesto de que la gestión sería más eficaz para abordar las necesidades particulares, administrar recursos y mejorar la educación. Para tal efecto, en 1992 se firmó en México el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y en apego a este se reformó el artículo 3ro constitucional, así como la elaboración y aprobación de una nueva Ley General de Educación (LGE), impactando tres áreas del sistema educativo:

- a) la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización y las iniciativas de participación social;
- b) la reforma del programa de estudios para la educación primaria y secundaria;

c) la revisión de la capacitación y la actualización magisterial.

Cabe señalar que más adelante se retomará este punto, no sin antes mencionar que con estos hechos el movimiento de reforma de la EB en México se comenzó en común acuerdo del gobierno en turno con el SNTE.

Por otra parte, Tatto (1999) señala que la reforma educativa puede ser vista por algunas localidades como un intento del gobierno federal para perpetuar o incluso fortalecer su autoridad y control tradicional sobre el sistema educativo del país, debido a que la incorporación de los Consejos Técnicos Escolares (CTE) lejos de dar libertad a cada escuela para gestionar y administrar sus recursos, así como trabajar de manera más independiente, sigue dependiendo en la forma de organización de un gobierno centralizado, debido a que mantiene funciones evaluativas y compensatorias que sirven para ejercer un control sobre el sistema, tales como la asignación de presupuestos educativos por entidad federativa; la definición del plan de estudios a través libros de texto y guías gratuitas para maestros, el diseño de la formación inicial y continua del profesorado, supervisores y administradores de escuelas; el diseño de los exámenes nacionales; el seguimiento del sistema de educación básica, y, como un intento de abordar y controlar el estado y funcionamiento de los docentes, se implementó una carrera profesional para profesores o Carrera Magisterial (CM).

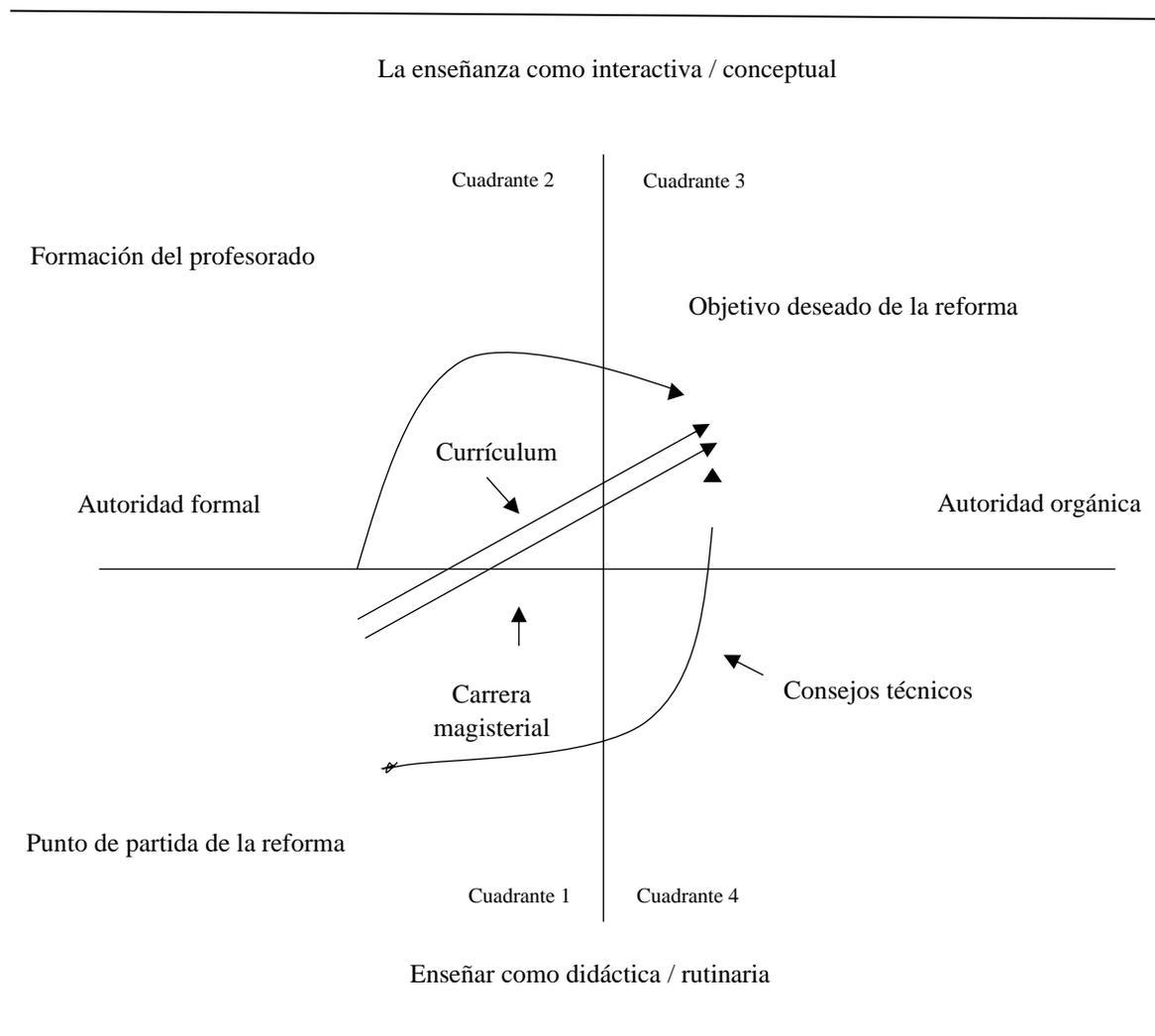
La ola de reformas en el sistema tradicional de México se dio principalmente en dos aspectos: la formación docente que consideró a las escuelas normales, centros magisteriales y la Universidad Politécnica Nacional (UPN) como los únicos canales legítimos y usuales para brindar capacitación a los maestros, a pesar de que la UPN no influyó en su reconocimiento por el SNTE como una de las instituciones formadoras de maestros y la

nueva reforma curricular que se inició a mediados de 1992 con la firma y publicación del ANMEB y el desarrollo e implementación del Programa para Modernizar la EB.

Uno de los objetivos del programa fue elevar la enseñanza y el aprendizaje a un nivel más conceptual a través de la modificación del plan de estudios y de acuerdo con las exigencias de una sociedad mexicana cambiante. El nuevo plan buscó "transformar en su totalidad la EB de México, incluyendo no solo los contenidos curriculares, sino también los métodos de enseñanza, la organización escolar, la participación social y la vinculación escolar con la comunidad". Al respecto Tatto (1999) planteó un marco analítico para examinar la dinámica de cambio de la reforma educativa de México y los intentos de cambiar la enseñanza vinculada con la tarea docente (didáctico/rutinario a interactivo/conceptual) y con la base de autoridad (control formal a control orgánico) en la estructura de las escuelas.

Esta matriz cuádruple puede ser utilizada para describir posibles caminos en la transformación de sistemas educativos (Ver figura 1).

Figura 1: Marco analítico de la dinámica de la reforma educativa de México



Fuente: Marco analítico de la dinámica de la reforma educativa de México (Reforma educativa y poder estatal en México. Tatto, 1999, p. 277).

En el esquema presentado en la figura 1, México se coloca en el cuadrante 1 con un estilo de enseñanza didáctica / rutinaria y una autoridad formal y el desafío por avanzar hacia el cuadrante 3 con un estilo de enseñanza interactiva / conceptual y una autoridad orgánica. Sin embargo, es concebible tener escuelas dispuestas en este espacio que ven la enseñanza como una actividad interactiva / conceptual pero que efectivamente son organizadas bajo una

estrategia formal basada en el control o escuelas que conciben la enseñanza como didáctica o rutinaria, pero puede aspirar a una estructura orgánica de gestión escolar.

Como señala Tatto (1999) la complejidad del diseño de la reforma y el alcance de las diferentes políticas pueden perder su impulso y detenerse en algún lugar de los cuadrantes de lado izquierdo, sin llegar nunca al cuadrante 3. Así como la posibilidad de que, en el servicio, la formación del profesorado puede llegar al cuadrante 3 respaldado por el plan de estudios y las políticas de CM, cambiando no solo la enseñanza práctica, sino también la estructura de autoridad de las escuelas mediante la creación de alternativas fuera de los planes iniciales de reforma. Un desarrollo como este puede hacer que los esfuerzos de los CTE permanezcan en el cuadrante 1.

En consecuencia, argumenta que el gobierno federal nunca tuvo la intención de ceder el control sobre los maestros y escuelas, a pesar de la retórica reformista que pide un control más orgánico. Por lo tanto, llevar a la práctica una reforma, así como su progreso, aumenta el nivel de dificultad para implementarla en una enseñanza más interactiva/conceptual si las estructuras de control formal/jerárquicas coexisten o si cambiaran, se afianzan en diferentes formas de práctica docente, alineadas con la reforma.

Por lo anterior, se puede considerar que los principales desafíos para la reforma educativa en México puede ser el desarrollo y sostenimiento de enfoques de formación del profesorado capaces de apoyar un nuevo aprendizaje específico del contexto y experiencias, mientras se crean estructuras alternativas de control.

Por último, Tatto (1999) señala que la estrategia de reforma que se dirige de arriba hacia abajo difiere sustancialmente a las nociones de "funciones descentralizadoras" y sugiere "devolver el poder". Señalando a su vez que los CTE, llevan consigo una tradición

reguladora y, en combinación con la CM, una función de rendición de cuentas, las cuales debilitan su poder y amenazan las estructuras colegiales dentro y entre las escuelas. Debido a que la descentralización de la educación en el contexto mexicano parece ser una estrategia para lograr las metas del gobierno federal en lo que equivale a un conjunto de incentivos para movilizar energías y recursos, no una invitación incondicional a los actores locales a asumir iniciativa o responsabilidad.

Por lo anterior, la CM se desarrolló como un sistema de promoción horizontal para elevar el estatus de la fuerza docente y la calidad de la enseñanza, aunque esta última no presente mayores resultados por lo menos para la EB. Aunado a ello la CM se concretó desde sus inicios en cinco pasos en la promoción escala:

- a) evaluación del desempeño profesional de los docentes;
- b) acumulación de créditos en cursos de "desarrollo profesional" (incluyendo cursos de actualización sobre el conocimiento de los cambios curriculares y los nuevos programas de estudio);
- c) antigüedad en el sistema;
- d) título académico; y
- e) preparación profesional.

Hasta entonces la formación de futuros maestros en México se encontraba en el sistema escolar normal creado en 1925 y hasta ese momento había 341 escuelas normales, de las cuales 94 eran operadas por el gobierno federal, 134 por los gobiernos estatales y 113 privadas con afiliación federal o estatal.

Según Tatto (1999) alrededor del 39% se entrenaba a los maestros de educación preescolar, el 58% capacitaba a maestros de educación primaria, el 27% a maestros de educación secundaria, y el 7% capacitaba a maestros de educación física y especial. Dichas

instituciones se clasificaban en categorías urbanas, rurales, experimentales o regionales y su currículo estuvo orientado a aprender cómo enseñar en lugar de qué enseñar. Asimismo, el desarrollo profesional docente era responsabilidad de la UPN, que fue creada en 1978 en respuesta a una necesidad percibida por la dirección sindical del SNTE y miembros sindicales de base para una educación postsecundaria para maestros de acercamiento y se otorgaba la licenciatura en educación básica, preescolar y primaria a través de la educación a distancia, y educación parcialmente institucionalizada.

Capítulo 2

La Reforma de la Educación Básica en México

En este capítulo se plantea el primer periodo de análisis de la reforma de la educación básica en México, comprende desde la firma del ANMEB que pretendía mejorar el sistema educativo del país, a través de tres preceptos: la reorganización del sistema, la reformulación de contenidos y la revaloración del magisterio. Dicho periodo abarca desde la descentralización y modernización del sistema (1989-1994) hasta la RIEB (2011) y la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE).

El segundo periodo de análisis es a partir de la reforma del 2013 con el enfoque pedagógico del NME y su puesta en marcha a partir del año 2016 y su transcurso hacia la NEM (2019) para lo cual se identifican los elementos que componen el proceso de reforma y sus implicaciones.

2.1 Antecedentes de la Reforma de la Educación Básica en México

De acuerdo con datos de la SEP (2017), México ha pasado por una serie de acontecimientos históricos que han impactado en su sistema educativo. Desde el siglo XX la nación mexicana se enfrentó a diversos desafíos y carencias, tales como el analfabetismo que era cercano al 70% de la población. A partir de esa época José Vasconcelos, quien en ese tiempo fungía como secretario de Educación (1921-1924) puso en marcha un proyecto educativo que impulsó la alfabetización, para lo cual se fundaron bibliotecas públicas y se implementaron las misiones culturales que tenían como objetivo incorporar a la población indígena y campesina al proyecto educativo, dando como resultado las primeras bases y propósitos del sistema educativo que más adelante se reconoció como “Escuela Rural Mexicana”.

La nación mexicana comenzó a estipular un sistema educativo que permitiera planificar y desarrollar la educación que el pueblo requería a través de políticas educativas que marcaban estrategias, proyectos, acciones y metas determinadas por su historia mediante las cuales el Estado orientó el proceso educativo del país.

El presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) impulsó la educación laica a través de la política pública de educación socialista con la creación de centros de producción orientados hacia la enseñanza técnica, plasmada en el artículo 3° Constitucional, la cual fue de carácter obligatoria para la primaria, secundaria y la normal. Posterior a ello, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) promovió la unidad de todas las escuelas (rurales, urbanas y semiurbanas) y en 1943 el entonces secretario de Educación Jaime Torres Bodet planteó la extensión de la cobertura educativa para todo el territorio nacional, creó el Instituto Nacional de Capacitación del Magisterio, organizó la Comisión Revisora y Coordinadora de Planes Educativos, Programas de Estudio y Textos Escolares y suprimió el carácter socialista de la educación donde se estableció como objetivo principal de la educación el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano a partir del amor a la patria y los valores fundamentales. Dicha reforma ha sido antecedente de la orientación filosófica del sistema educativo actual en México (SEP, 2017, p.33).

2.2 Reforma Educativa de 1994

En 1992 durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se firmó el ANMEB suscrito entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE, entonces liderado por la Mtra. Elba Esther Gordillo. Dicho acuerdo estableció tres estrategias para

impulsar la educación básica: la reorganización del sistema educativo nacional; la reformulación de contenidos y materiales educativos; y la revaloración de la función magisterial.

La estrategia de modernización en México que continuó Salinas de Gortari durante su gobierno hizo cambios estratégicos en el ámbito educativo. El proceso de descentralización tuvo entre sus objetivos: hacer más eficiente la prestación del servicio educativo y hacer más eficientes las prácticas que ya se habían burocratizado, enfocándose ahora en avanzar en la calidad y equidad de la educación frente a las exigencias del cambio social y la modernización del sector productivo al formar recursos humanos mejor calificados para competir en la nueva economía.

A partir de 1992 el SEM quedó descentralizado, por lo cual el gobierno federal transfirió la administración de las escuelas (nivel básico) a los gobiernos estatales y reconoció la autonomía de las instituciones de educación superior.

Como lo estipulaba la SEP (1992) y desde entonces pretendía transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa era necesario para propiciar condiciones de provecho entre los diversos actores del quehacer educativo como se emana en el acuerdo nacional.

Desde esa época la EB fue vista como un impulso a la capacidad productiva de la sociedad que contribuía a fortalecer la unidad nacional y cohesión social, así como facilitar la adaptación social al cambio tecnológico que comenzaba a vivirse. Las expectativas del Estado eran altas en cuanto a los cambios que la modernización podía traer al país, ya que generaba niveles más altos de empleo, una mayor productividad agrícola industrial y mejores condiciones físicas y cívicas para los ciudadanos.

Impulsar la participación social en el quehacer educativo propicia una mayor atención al funcionamiento de la escuela y cumplimiento de los planes y programas de estudio. La cercanía de la comunidad con la escuela fomenta un apoyo horizontal sin restringir entre las familias el interés que pudiera existir en el entorno escolar. De acuerdo con la SEP (1992), en el ANMEB las autoridades gubernamentales, educativas y padres de familia se comprometieron a fortalecer los niveles de participación y sumar voluntades para mejorar el sistema educativo del país a través de tres premisas para extender la cobertura y elevar la calidad de la educación:

1. La reorganización del sistema educativo a través de la descentralización

La centralización del sistema educativo mostraba cargas burocráticas que se alejaban del ideal educativo, la autoridad de la escuela estaba deteriorada en el área de gestión escolar, la responsabilidad de la educación de niños y jóvenes mexicanos no estaba en equilibrio entre la escuela y los padres de familia, dichas atribuciones no eran compartidas. Por lo tanto, la calidad de la educación básica era deficiente aun cuando se apostó primeramente por su cobertura. Es decir, la educación básica (hasta ese momento preescolar, primaria y secundaria) no proporcionaba el conjunto de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores que el Estado esperaba y que se requieren para el desenvolvimiento de los educandos en condiciones de contribuir a su desarrollo personal y social, así como al progreso del país.

La nueva estructura de organización planteada en dicho acuerdo implicó el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas, tales como consejos escolares municipales y estatales, donde se verían representados el maestro, los

padres de familia, la comunidad y las autoridades, además de las funciones de gestión, colaboración y apoyo.

2. Reformulación de contenidos y materiales educativos

La reforma curricular pedagógica incluyó únicamente los niveles de primaria y secundaria y derivado del análisis que hicieron las autoridades educativas de la SEP, maestros y padres de familia, los planes y programas de estudio vigentes en ese momento en el país eran obsoletos y deficientes de acuerdo al nivel de conocimientos que requerían los educandos en el contexto nacional y de inmersión tecnológica, lo cual hizo necesaria una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que exigían la renovación de los libros de texto y producción y distribución de nuevos materiales en los diferentes niveles de la educación básica.

3. Revaloración de la función magisterial

El acuerdo comprendió seis aspectos:

3.1 Formación del maestro. El acuerdo señala que cada entidad federativa establecerá un sistema de formación magisterial dedicado a la actualización, capacitación, superación e investigación que propicie el aprendizaje continuo y brinde mayores bases pedagógicas, aptas para los cambios del mercado de trabajo.

3.2 Actualización. El Programa Emergente de Actualización implementó la modalidad a distancia en la cual los maestros aprenderían por medio de cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual en los consejos técnicos de cada escuela que serían complementados por la televisión y familiarizar a directivos y maestros con los programas emergentes.

3.3 Salario profesional. El Gobierno Federal acordó con el SNTE el otorgamiento de un aumento adicional de entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización gremial como salario profesional por la labor educativa.

3.4 Vivienda. Con el fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora en los niveles de vida de los maestros, se integró un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio en el que se apoyarían los créditos para la construcción de vivienda y financiamiento (con recurso federal, estatal y privado) para el Sistema de Ahorro para el Retiro.

3.5 Carrera magisterial. Se creó el sistema de carrera magisterial con el objetivo de estimular la calidad de la educación y establecer un medio de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro con un mecanismo de promoción horizontal en el que los maestros dentro de la misma función accedieran a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio.

3.6 Aprecio social por su trabajo. Con el objetivo de fomentar una educación de calidad a través de la valorización de la tarea del maestro, el gobierno federal y estatal instituyeron premios, distinciones y estímulos económicos a la labor docente, ofreciendo mecanismos complementarios para estimular y premiar la figura del maestro.

2.3 La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB 2011)

En el 2011 con la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se llevó a cabo la Alianza por la Calidad de la Educación entre el Gobierno Federal y el SNTE. Dicha alianza estableció el compromiso de implementar una reforma curricular orientada al desarrollo de competencias para la educación básica, así como la enseñanza del idioma inglés (desde preescolar hasta secundaria), tal idioma extranjero fue tomado como una inversión

que a futuro se vería reflejada en mejores oportunidades de empleo. Asimismo, se promovió la profesionalización de los maestros y autoridades educativas a través de la evaluación como estímulo para elevar la calidad educativa.

Aunado a lo anterior se permitió encaminar la modernización de los centros escolares con la finalidad de mejorar y fortalecer la infraestructura y dar seguimiento a la gestión escolar. Entre los objetivos establecidos, se retomó el rumbo de la educación integral con miras de atender los intereses de los estudiantes, impulsar la participación de los padres de familia (ya que anteriormente se encontraban excluidos de participar) y hacer transparentes los procesos de operación y resultados dentro de las escuelas. Asimismo, se pretendió favorecer la diversidad cultural del país y la inclusión educativa en atención a los estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (NEE) e inclusive con capacidades y aptitudes sobresalientes.

Respecto al plan de estudios 2011. Este fue un documento rector para implementar la reforma descrita, en la cual se definen las competencias para la vida, el perfil de egreso, los estándares curriculares, los principios pedagógicos y los aprendizajes esperados que constituirían la formación de los estudiantes. Dicho plan propuso además de contribuir a la formación del ciudadano democrático, crítico y creativo del que se habla en la sociedad del siglo XXI, tanto a nivel nacional como de manera global.

En este sentido la RIEB buscó desarrollar actitudes, prácticas y valores que tuvieran como sustento la democracia y el respeto a los derechos humanos, como lo señalaba el Plan de Estudios 2011 a través de la SEP:

El sistema educativo nacional deberá fortalecer su capacidad para egresar estudiantes que posean competencias para resolver problemas; tomar decisiones; encontrar alternativas; desarrollar productivamente su creatividad;

relacionarse de forma proactiva con sus pares y la sociedad; identificar retos y oportunidades en entornos altamente competitivos; reconocer en sus tradiciones valores y oportunidades para enfrentar con mayor éxito los desafíos del presente y el futuro; asumir los valores de la democracia como la base fundamental del Estado laico y la convivencia cívica que reconoce al otro como igual; en el respeto de la ley; el aprecio por la participación, el diálogo, la construcción de acuerdos y la apertura al pensamiento crítico y propositivo (SEP, 2011).

La RIEB fue una política pública que impulsó la formación integral del estudiante, los elementos en los que se enfatizó fueron; la inclusión, el respeto, la libertad e igualdad entre la comunidad escolar. Para lo cual el Plan 2011 sustentó 12 principios pedagógicos con el objetivo de transformar la práctica docente, el logro de los aprendizajes y la mejora de la calidad educativa (Ver cuadro 1).

Cuadro 1: Principios pedagógicos del Plan de estudios 2011

1.	Centrar la atención en los estudiantes y en sus procesos de aprendizaje	El referente fundamental del aprendizaje es el alumno, desde la etapa temprana se debe generar su capacidad para aprender a lo largo de su vida, desarrollar habilidades superiores del pensamiento para solucionar problemas y pensar críticamente.
2.	Planificar para potenciar el aprendizaje	La planificación es un elemento indispensable para la práctica docente y potenciar el aprendizaje del alumno hacia el desarrollo de competencias, las actividades deben representar un desafío intelectual a fin de formular alternativas de solución.
3.	Generar ambientes de aprendizaje	El ambiente de aprendizaje es el espacio donde se desarrolla la comunicación y la interacción posibilita el aprendizaje.

4.	Trabajar en colaboración para construir el aprendizaje	El trabajo colaborativo entre estudiantes y maestros orienta las acciones al descubrimiento, búsqueda de soluciones y construye aprendizajes colectivos. Este debe ser inclusivo, corresponsable y tanto presencial como virtual.
5.	Poner énfasis en el desarrollo de competencias, el logro de los Estándares Curriculares y los aprendizajes esperados	Proveerán a los estudiantes de las herramientas necesarias para la aplicación eficiente de todas las formas de conocimientos adquiridos, con la intención de que respondan a las demandas actuales en diferentes contextos.
6.	Usar materiales educativos para favorecer el aprendizaje	Diversificar los materiales educativos, formatos y medios de acceso en la comunidad educativa, además del libro de texto se empleen otros materiales para el aprendizaje permanente.
7.	Evaluar para aprender	El docente crea oportunidades de aprendizaje, hace modificaciones en su práctica, obtiene evidencias, retroalimenta y evalúa los aprendizajes de sus estudiantes de acuerdo con el plan y programas de estudio.
8.	Favorecer la inclusión para atender a la diversidad	Ampliar las oportunidades, reducir la desigualdad, impulsar la equidad ofreciendo una educación pertinente e inclusiva.
9.	Incorporar temas de relevancia social	En cada nivel y grado se abordan temas de relevancia y diversidad social, cultural y lingüística, contribuyen a la formación crítica, responsable y participativa de los estudiantes en la sociedad.
10.	Renovar el pacto entre el estudiante, el docente, la familia y la escuela	Con el fin de promover normas que regulen la convivencia diaria, establezca vínculos entre los derechos y responsabilidades que delimiten el ejercicio del poder y la autoridad en la escuela con la participación de la familia.
11.	Reorientar el liderazgo	Determina la calidad educativa, la transformación de la organización y el funcionamiento interno de las escuelas, el desarrollo de la gestión institucional centrado en la escuela y el aseguramiento de los aprendizajes, en general, alinea la estructura educativa hacia el logro educativo.
12.	La tutoría y la asesoría académica a la escuela	Son el conjunto de alternativas de atención individualizada que parte de un diagnóstico, se puede destinar a alumnos en rezago educativo o aptitudes sobresalientes o bien a docentes

		que requieren solventar el dominio de específico de un programa de estudio.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de estudios 2011 de Educación Básica (SEP).

Los principios pedagógicos del plan de estudios 2011 se enfocaron en la implementación del enfoque por competencias para la EB, al ser esta una tendencia desde el plano internacional, retomada en el planteamiento curricular de esta reforma.

Las competencias para la vida fueron la estrategia para promover el perfil de egreso que el Estado proyectó para los ciudadanos. Los conocimientos, habilidades, actitudes y valores se mostraron de manera transversal en el plan 2011, su desarrollo se contempló en los tres niveles de educación básica en el entendido de su utilidad a lo largo de la vida y con la intención de propiciar el aprendizaje significativo para todos los estudiantes (Ver cuadro 2).

Cuadro 2: Formación en competencias para la educación básica

Tipo de educación:	Tipos de competencias				
Educación básica	Competencias para el aprendizaje permanente	Competencias para el manejo de la información	Competencias para el manejo de situaciones	Competencias para la convivencia	Competencias para la vida en sociedad

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de estudios 2011 de Educación Básica (SEP).

Durante la escolaridad básica el perfil de egreso plantea los rasgos deseables con los cuales los estudiantes deben concluir sus niveles educativos para desenvolverse en cualquier ámbito en que se desarrollen.

2.4 Pacto por México

El 2 de diciembre de 2012 se firmó el “Pacto por México” suscrito por el entonces presidente Enrique Peña Nieto y los líderes de las principales fuerzas políticas del país. Dicho acuerdo político buscó, entre otros objetivos de agenda pública una educación de calidad y con equidad, por ello se impulsó una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos principales: primero, aumentar la calidad de la educación básica, cuyas mejoras se vieran reflejadas en las evaluaciones internacionales, segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en la EMS y superior y; tercero, que el Estado recuperara la rectoría del SEM y mantuviera el principio de laicidad.

Las acciones propuestas para alcanzar la calidad y la equidad serían:

- Un sistema de información y gestión educativa; que contó con una sola plataforma de datos para operar el sistema.
- Consolidar el sistema nacional de evaluación educativa, para lo cual se dotaba al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) de autonomía para la evaluación integral y equitativa de acuerdo con las necesidades del país.
- Autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar la infraestructura y dotar de materiales educativos donde toda la comunidad escolar se involucre para resolver las necesidades a la que cada escuela se enfrenta.

- Escuelas de tiempo completo con jornadas entre 6 y 8 horas con la finalidad de aprovechar mejor el tiempo para el desarrollo académico, algunas con suministros nutritivos y la participación de microempresas.
- Computadoras portátiles con conectividad, a través de un programa de dotación de computadoras portátiles para alumnos de 5° y 6° de primaria en escuelas públicas para promover la alfabetización digital y adecuar los contenidos para el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y, asimismo, capacitar al personal docente.
- Crear el Servicio Profesional Docente, a través de un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para obtener una plaza definitiva y promover el progreso económico de los maestros a consecuencia de la evaluación y desempeño, así como para directores y supervisores.
- Fortalecer la educación inicial de los maestros con el impulso de la profesionalización de la educación inicial y apoyo para las normales e impartir así educación de excelencia y aprovechar los conocimientos y capital humano de las universidades públicas del país.
- Incrementar la cobertura en EMS asegurando los recursos presupuestales para mejorar la calidad y garantizar su cobertura al menos al 80% en la primera y al 40% en Educación Superior (ES).
- Programa nacional de becas para alumnos de EMS y ES con bajos recursos, entre ellas el programa piloto de “beca salario” en tres estados de la República para evaluar su eficacia, impacto en la deserción y aprovechamiento escolar.

Por lo anterior se podía observar de qué manera los actores políticos planteaban una serie de compromisos a cumplir como parte de las iniciativas de gobierno en busca de la calidad educativa, para lo cual se destinaba presupuesto y éste llegaba a manos de quienes se

planeaba, los estudiantes. En el caso de la “beca salario” los beneficiarios reportaron que el destino del recurso se utilizó principalmente en tres aspectos: adquisición de libros y materiales, transporte escolar, y alimentación. Asimismo, Becerra, Trejo y Arellano (2019), explican que el nivel de cobertura en EMS aumentó más de un 10% entre el ciclo escolar 2013-2017 como uno de los resultados positivos que dejó dicha política pública.

Lo anterior, dado a que la permanencia de este tipo de apoyos no siempre subsiste, debido al recorte presupuestal para su seguimiento en años posteriores, así como la falta de evaluación de dichos compromisos cumplidos como parte de la estrategia por mejorar la calidad educativa.

2.5 El Nuevo Modelo Educativo

El modelo educativo mexicano sentó sus bases en el humanismo al reconocer la dignidad y libertad de las personas, buscar el desarrollo integral de los niños y jóvenes a través del desarrollo de competencias que utilizará a lo largo de su vida. Con este nuevo planteamiento, la SEP reorganizó el sistema educativo en cinco ejes:

- I. Planteamiento curricular
- II. La escuela al centro del sistema educativo
- III. Formación y desarrollo profesional docente
- IV. Inclusión y equidad
- V. La gobernanza del sistema educativo

El NME en México se llevó a cabo a través de la consulta pública, donde los agentes educativos y ciudadanía reconocía entre los principales aciertos el restablecimiento del enfoque humanista, la selección de aprendizajes clave, el énfasis en las habilidades socioemocionales, la descarga administrativa y la nueva gobernanza. Asimismo, mejorar

la calidad y la articulación entre niveles seguía siendo un esfuerzo continuado de los gobiernos anteriores, asimismo la formación docente oportuna y la definición de un documento que sirviera de camino para la práctica (SEP, 2017, p. 17).

Las aportaciones, propuestas y opinión de la sociedad fueron presentadas a través de la SEP con el Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE) donde se recopilaron las conclusiones generales y acuerdos de quienes participaron en la consulta de la Reforma Educativa a su vez plasmada en la Carta sobre los Fines de la Educación en el Siglo XXI, misma que destaca las necesidades y objetivos de la educación en México y la transversalidad de los aprendizajes esperados. Asimismo, el logro progresivo para que los estudiantes alcancen los aprendizajes esperados durante su trayectoria escolar, los cuales a su vez están plasmados en los planes y programas de estudio, incorporados en las diferentes disciplinas de formación académica y los perfiles de egreso de los estudiantes de acuerdo con el nivel educativo cursado y para lo cual se requiere la colaboración con las autoridades educativas, docentes y padres de familia.

La Reforma Educativa elevó a rango constitucional la reorganización del SEM plasmado en el artículo 3° Constitucional, que establece la obligatoriedad de la EMS y la evaluación docente para el ingreso, promoción y permanencia de los docentes a través a través del extinto INEE que ha sido sustituido por el Organismo para la Mejora Continua de la Educación, creado en 2019 y que elimina la evaluación del centro de sus funciones.

Por lo anterior el NME en México logró ponerse en marcha en el año 2016, hasta que la administración actual presidida por el Lic. Andrés Manuel López Obrador impulsó otra modificación al artículo 3° Constitucional, donde se abroga lo referente a la evaluación docente como requisito para la admisión al servicio educativo que imparte el Estado y reestablece las representaciones sindicales para decidir la asignación de plazas y los ascensos

para garantizar, de acuerdo con el discurso gubernamental, el respeto a los derechos de los trabajadores de la educación y la rehabilitación del sistema de carrera magisterial.

Los objetivos del NME mexicano que permanecen es la inclusión y la equidad que reconocen a las lenguas indígenas dentro de la educación, pero estas no se han logrado implementar en su totalidad debido a la desigualdad social que aún persiste en México, ya que las personas que viven en zonas rurales no tienen el mismo acceso de oportunidades de las que se habla en el discurso educativo, por ejemplo, en infraestructura y acceso a las TIC.

El NME pretendió a su vez reforzar la formación docente y de agentes directivos para propiciar la calidad como condición para la innovación educativa y con ello transformar las prácticas pedagógicas y la incorporación de las habilidades socioemocionales, la autonomía curricular, la autonomía de gestión, la participación social, la evaluación educativa en la propuesta curricular estipulada en los principios pedagógicos como sustento de los contenidos educativos y a pesar de que estos principios siguen vigentes, se atendieron únicamente tres aspectos (la abrogación de la Ley de Infraestructura Física Educativa, la Ley Reglamentaria de Mejora Continua y la Ley del Sistema General de Carrera Magisterial), es decir que la última modificación vigente revocó lo correspondiente a los docentes y permaneció de fondo el planteamiento pedagógico al que hizo referencia el NME.

La Carta sobre los Fines de la Educación en el Siglo XXI, el Modelo Educativo 2016 y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016 se expusieron en conjunto para su análisis y discusión, a través de foros estatales y nacionales que se llevaron a cabo con representantes de distintos sectores: la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el INEE, mientras fue vigente, la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, organizaciones de la sociedad civil, el SNTE, directores de escuelas normales, académicos, especialistas en política educativa, empresarios, la Asociación Nacional de Universidades e

Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), directores de escuelas particulares, hablantes de lenguas indígenas, y niñas, niños y jóvenes. Asimismo, la SEP abrió para el público en general un portal web que recopiló las opiniones de los ciudadanos sobre el NME.

El NME contempló la reincorporación del enfoque humanista como eje rector, debido a que la instauración del positivismo privilegió a la ciencia como eje de la educación en México, razón por la que el humanismo, a decir del actual gobierno, perdió importancia en el ámbito educativo, por ello el humanismo se instaura nuevamente como una corriente de pensamiento que da sentido a la educación retomando el valor de la persona y el respeto a su dignidad, que promueve la libertad y la igualdad entre los ciudadanos.

El planteamiento pedagógico del NME se hace a partir de los aprendizajes clave para la educación integral en el nivel básico, entendidos como un conjunto de conocimientos, prácticas, habilidades, actitudes y valores fundamentales que contribuyen al crecimiento integral del estudiante y que se llevan a cabo en la escuela, ayudan para que los estudiantes desarrollen su proyecto de vida y para que se practiquen en la vida diaria. Los aprendizajes clave se organizan en tres campos curriculares: Campos de formación académica, áreas de desarrollo personal y social y ámbitos de autonomía curricular.

El campo de formación académica se compone de tres elementos: Lenguaje y comunicación, pensamiento matemático y exploración y comprensión del mundo natural y social. Los tres campos aportan al desarrollo de la capacidad de “aprender a aprender”.

Las áreas de desarrollo personal y social se organizan en tres áreas: Artes, educación socioemocional y educación física. Estas tres áreas aportan al desarrollo de las capacidades para “aprender a ser” y “aprender a convivir” y requieren enfoques pedagógicos específicos

y estrategias para evaluar los logros de los alumnos de forma distinta al primer campo mencionado.

El componente de autonomía curricular está organizado en cinco ámbitos: Ampliar la formación académica, potenciar el desarrollo personal y social, nuevos contenidos relevante, conocimientos regionales y proyectos de impacto social. Este componente responde a la gestión específica de cada espacio curricular. Los aprendizajes clave buscan implementarse de manera integrada y transversal, es decir; que los tres componentes son importantes y ninguno tiene primacía sobre otro.

El contenido curricular de la educación básica se orienta en el desarrollo de habilidades de saberes escolares y habilidades que se vinculan con el desarrollo emocional y ciudadano. La escuela busca atender la dimensión sociocognitiva y a su vez dotar de habilidades socioemocionales, es decir, el currículo debe desarrollar la razón y enseñar a regular las emociones de los estudiantes, debido a que estas también influyen en su proceso educativo integral. Los aprendizajes clave están relacionados con las competencias que el NME presenta, dando un sentido a la educación no solo lo cognitivo, sino al desarrollo integral del ser humano, que contempla, cuerpo, mente y espíritu. El hecho es que el modelo educativo contempla dotar a los estudiantes de estos aprendizajes esperados, sin olvidar que cada estudiante tiene su propio ritmo y estilo de aprendizaje.

Los campos de formación académica incorporan el desarrollo personal y social de los estudiantes con énfasis en el desarrollo de las habilidades socioemocionales, razón que nos lleva a reflexionar si los docentes cuentan con la formación de dichas habilidades para poder orientar a sus estudiantes. De hecho, actualmente la psicología reconoce al individuo como un ser biopsicosociocultural y por tal motivo requiere ser atendido en todas sus dimensiones, por lo cual existe la premisa que, si el docente no continúa capacitándose, difícilmente se

logrará este objetivo dentro de la educación, debido a que cada estudiante trae consigo un contexto familiar que externa en la escuela y en la práctica cotidiana el docente se ve limitado para influir en este ámbito.

Por otro lado, el currículo se enfocaba a una carga de asignaturas específicamente académicas, era muy extenso y no se lograba profundizar y/o concluir en los temas previstos, dejando de lado otras necesidades fundamentales de formación personal y social, así como el desarrollo de habilidades cognitivas superiores.

La Reforma Educativa buscó contribuir a la calidad y la equidad, reconociendo la necesidad de formar estudiantes capaces de enfrentar los desafíos del siglo XXI para lo cual deberían desarrollar la capacidad de análisis, crítica, reflexión y la capacidad para resolver problemas, fomentando en él la tolerancia, el respeto, la equidad de género y la convivencia pacífica.

La reforma pretendió además aminorar la carga de contenidos y centró su atención en el estudiante, transitando de la enseñanza al aprendizaje, donde el estudiante fuese un elemento activo para la adquisición de sus conocimientos, fomentando la colaboración entre estudiantes y maestros.

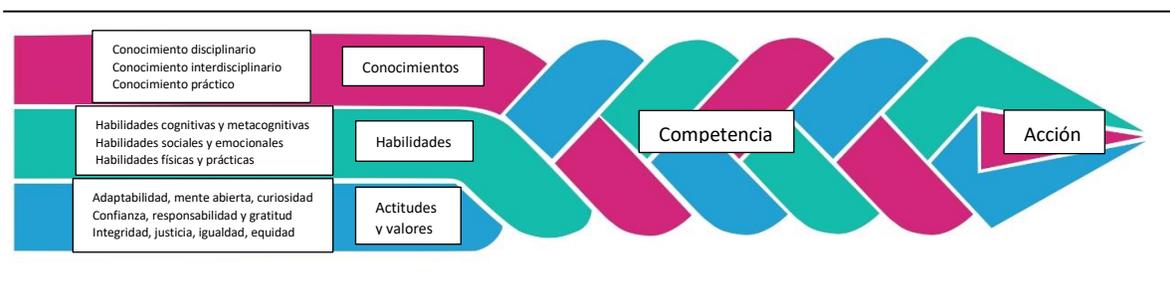
I. Planteamiento curricular

El planteamiento curricular estipula el perfil de egreso desde el nivel preescolar hasta bachillerato, así como la obligatoriedad de dichos niveles, elevados a rango Constitucional. Respecto a la obligatoriedad, cabe señalar que según Mojica (2018), hubo un aumento en la matrícula del nivel medio superior, sobre todo en mujeres que se incorporaron a estudiar dicho nivel, lo cual es una oportunidad para que los estudiantes y las mujeres de forma especial adquieran mayores herramientas para desenvolverse tanto personal, académica y socialmente con posibilidades de continuar sus estudios en un nivel superior.

Los aprendizajes clave contemplan el Enfoque Educativo por Competencias (EEC) que actualmente es el que rige el Modelo Educativo de México, dichas competencias contribuyen a la formación integral del estudiante y busca la transversalidad de los aprendizajes que el nuevo currículo establece con la finalidad de lograr el desarrollo integral del estudiante y la adquisición de competencias para seguir aprendiendo a lo largo de su vida. La transversalidad curricular se refiere a que los ejes o temas que se consideran de prioridad en la formación de los estudiantes permeen en todos los proyectos y actividades del plan de estudios.

El modelo vigente en México, es el promovido por el NME, el cual orienta su enseñanza a través del EEC, a raíz de la globalización y la implementación de la tecnología, por lo tanto, se promueven las competencias para la vida. Los especialistas educativos del proyecto Educación 2030 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) las han plasmado en un esquema que contempla tres dimensiones (conocimientos, habilidades y actitudes y valores) las cuales al mezclarlas representan la acción, pero desde el punto de vista de la enseñanza y del aprendizaje es necesario identificarlas individualmente (Ver figura 2).

Figura 2: Enfoque por competencias y aprendizajes clave para la educación integral



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Educación Pública (SEP) Aprendizajes Clave para la Educación Integral 2017 (p. 103).

El NME define las competencias como el medio para adquirir conocimientos, desarrollar habilidades, adoptar actitudes y valores y como la tendencia a nivel internacional en el siglo XXI. El reto para los docentes ha sido desde sus inicios el cómo implementarlas y cómo evaluarlas, debido a que en el ámbito educativo a nivel básico parten de una premisa formativa, sin embargo, éstas no se han logrado llevar a cabo.

El modelo educativo contempla como ya se ha mencionado los principios pedagógicos que sustentan el plan de estudios. Dichos principios funcionan como normas que buscan la transformación de la práctica docente, el logro de los aprendizajes y para mejorar la calidad educativa.

El NME tiene a su vez un enfoque claro: la centralidad de la mejora de los aprendizajes como un parámetro ineludible para poder hablar de calidad educativa, este enfoque se vincula con un paradigma tipo proceso-producto, que estipula que el estudiante ocupa un lugar central al ser quien debe demostrar un cambio de acuerdo con los conocimientos adquiridos, por lo tanto, el modelo se enfoca en el docente para ver resultados en el alumno y las acciones de este (estrategias de instrucción, métodos y materiales) así como la forma de interactuar con los alumnos tiene efectos sobre el aprendizaje de sus estudiantes.

La realidad es que a pesar de que el modelo educativo pretendió innovar las prácticas educativas, éstas siguen utilizando los métodos tradicionales, donde la figura de autoridad sigue siendo el docente, la enseñanza es de acuerdo a como lo marcan los planes y programas de estudio, los cuales llegan a quedar inconclusos por falta de tiempo y en ocasiones no se apegan a los diferentes estilos y necesidades de aprendizaje de los alumnos, incluso la poca experiencia de los docentes de nuevo ingreso para hacer las adecuaciones curriculares, a

pesar de la motivación que implica la obtención de un nuevo empleo. En este sentido vale la pena analizar el significado que se le da a la enseñanza a partir del NME.

II. La Escuela al Centro del Sistema Educativo

El Modelo Educativo ve a la escuela como una unidad básica de organización del sistema educativo, la cual debe enfocarse en alcanzar el máximo logro de aprendizaje de todos sus estudiantes, por lo tanto, pretende que su forma de organización sea más horizontal, en el que se estipula que las escuelas tengan mayor autonomía de gestión (capacidades, facultades y recursos) con directivos con capacidades de liderazgo, maestros que sepan trabajar de forma colegiada y una menor carga administrativa.

La autonomía de gestión implica además tener mayores facilidades para trabajar en la mejora de procesos que parecían obsoletos en la educación, así como contar con recursos para cubrir las necesidades de infraestructura de las escuelas.

III. Formación y desarrollo profesional docente

El NME mexicano concibe al docente como un profesional centrado en el aprendizaje de sus estudiantes, que genera ambientes de aprendizaje incluyentes, comprometido con la mejora constante de su práctica y capaz de adaptar el currículo a su contexto específico, para lo cual se estableció en un principio el Servicio Profesional Docente (SPD) como un sistema de desarrollo profesional basado en el mérito, anclado a procesos de evaluación que permitieran ofrecer una formación continua, pertinente y de calidad, el cual dejó de existir a raíz de la nueva administración federal.

De acuerdo con las investigaciones sobre la enseñanza que plantea Shulman (1989), donde se analiza al docente desde su formación profesional, sus rasgos de personalidad y su experiencia en la práctica docente, se puede observar que su papel en el proceso educativo

de los estudiantes es de vital importancia, así como las relaciones que se dan entre sí y cómo estas influyen en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La enseñanza en un modelo educativo debe ser concebida como una actividad que implica tanto a profesores como a estudiantes, en su conjunto, donde las acciones de ambos actores son recíprocas en el aprendizaje. Como lo señala Shulman (1989), “los enseñantes aprenden y los alumnos enseñan”.

IV. Inclusión y equidad

Con el objetivo de eliminar barreras para el acceso, la participación, la permanencia, el egreso y el aprendizaje de los estudiantes, el SEM estipula que se debe reconocer el contexto social y cultural, sin hacer distinción en la lengua materna, origen étnico, género, condición socioeconómica, aptitudes sobresalientes o discapacidad.

En virtud de que todos los estudiantes tengan acceso a una educación que brinde igualdad de oportunidades que coadyuven al desarrollo de sus potencialidades, por lo tanto, la inclusión y la equidad son para el modelo educativo principios básicos y medidas de atención para los estudiantes que se encuentren en alguna situación de vulnerabilidad.

El NME implementó en la EB y dentro de las escuelas o cercano a ellas la Unidad de Servicio de Apoyo a la Educación Regular (USAER), la cual ofrece servicios de educación especial en apoyo al proceso de integración educativa de estudiantes que presentan NEE, principalmente las asociadas con la discapacidad y/o aptitudes sobresalientes.

V. La gobernanza del sistema educativo

La gobernanza enfatiza en el papel que desempeña el gobierno federal, las autoridades educativas locales, las escuelas, los docentes y los padres de familia en colaboración para

mejorar el sistema educativo. El NME destaca que para un buen funcionamiento del sistema educativo es indispensable la participación social como un modo de organización en donde la comunidad escolar y las autoridades educativas contribuyen a la construcción de una cultura de colaboración que propicie una educación de mayor calidad.

Respecto a lo anterior, la reforma educativa favoreció los Consejos de Participación Social (CPS), reconociendo el alto valor de la sociedad organizada y de manera especial en las escuelas con la participación de los padres de familia.

Asimismo

El principio de autoridad que rige la gobernanza del sistema educativo se encuentra alimentado por valores éticos, jurídicos y políticos, que parten de la escuela hasta alcanzar la más alta jerarquía. Los principales valores que lo nutren son el respeto, la confianza, la honestidad y la responsabilidad. En materia de división de responsabilidades, esto supone que el maestro, el director, los padres de familia y el supervisor deben dividir y compartir atribuciones, así como dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones que a cada uno corresponden (SEP, 2016. P. 75).

La participación ciudadana ha sido un desafío para los gobiernos de México, pues se pretende que gobierno y sociedad trabajen de forma conjunta para mejorar las condiciones de vida de una nación. Sin embargo, la sociedad se fragmenta, la apatía de muchos ciudadanos disminuye la expectativa que existe sobre la participación y coordinación en las mejoras al sistema educativo.

La gobernanza destaca la toma de decisiones del gobierno en orden de jerarquía ante el sindicato de la educación, la participación de los padres de familia en la EB y EMS la

autonomía de la ES que promueva el desarrollo de nuevas formas de gobernar basadas en la participación social y democrática del país.

La gobernanza se entiende además como un conjunto de elementos que definen las políticas educativas y la forma en que el Estado toma las decisiones e interviene para echar a andar las estrategias del SEM. La gobernanza en la actualidad implica una nueva forma de gobernar, debido a que en México aún existe una gran influencia por parte de grupos de interés como lo es el SNTE vista como una resistencia dentro del sistema educativo y poderoso por su número de agremiados, a pesar de que en ocasiones sus demandas podrían ser contrapuestas a los fines de la educación planteados en el NME.

El modelo educativo contempla la diversidad de culturas, los valores democráticos, la construcción de la identidad y la equidad, el respeto a los derechos humanos como nuevas formas de convivencia, debido a que la educación enfrenta nuevos retos a consecuencia de los cambios sociales, culturales, políticos y económicos en una sociedad que cambia constantemente por la influencia acelerada de la tecnología y la globalización.

El paradigma del NME se basó en replantear el currículo escolar y buscar el desarrollo profesional docente a través de la evaluación, cuya finalidad fue ver reflejados los resultados en el alumno y en la mejora de sus aprendizajes. El docente es visto como el facilitador y propiciador de ambientes para el aprendizaje, para lo cual el INEE reguló en su momento los parámetros de preparación por medio de exámenes de conocimientos y responsabilidades éticas docentes.

El NME buscó la eficacia de la enseñanza a través de los contenidos, la mejora del desempeño docente y los aprendizajes esperados bajo un enfoque de competencias, el cual sigue en proceso de implementación y evaluación de resultados.

2.6 La Nueva Escuela Mexicana

El presidente en turno Andrés Manuel López Obrador planteó a partir del 2019 la NEM cuyo objetivo principal consistió en reflexionar sobre los avances normativos en materia educativa, así como los cambios en la legislación y las transformaciones que se requieren dar en el aula, la escuela y el sistema en su conjunto.

Durante el transcurso de gobierno de López Obrador la NEM se ha determinado como la institución del Estado mexicano responsable de garantizar el derecho desde los 0 a los 23 años. Asimismo, busca promover el aprendizaje de excelencia, inclusivo, pluricultural, colaborativo y equitativo a través de la formación integral de NNA.

Según datos de la SEP (2019), la NEM prioriza la atención de poblaciones en desventaja (por condiciones económicas y sociales), para lo cual señala cuatro condiciones: la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de los servicios educativos. La nueva escuela sigue asumiendo la educación desde el humanismo y se fundamenta en ocho principios: fomento de la identidad con México, responsabilidad ciudadana, honestidad, participación en la transformación de la sociedad, respeto a la dignidad humana, promoción de la interculturalidad, promoción de la cultura de la paz, respeto por la naturaleza y el cuidado del medio ambiente.

De acuerdo con la SEP (2019), los principios y orientaciones pedagógicas que rigen la NEM son: 1 La revalorización del magisterio; 2 Infraestructura; 3 Gobernanza; 4 Objetivos de aprendizaje, estrategias didácticas y revisión de contenidos.

1. La revalorización del magisterio.

Contempla la reestructuración global de la carrera docente, la cual se orienta hacia el desarrollo profesional de las y los maestros para su ingreso, promoción, reconocimiento y

retiro. Considera mecanismos de estímulo y reconocimiento para mejorar las condiciones laborales e incremento salarial.

Se orienta hacia la reivindicación del papel del cuerpo docente como garante de la conservación y transmisión del conocimiento, la ciencia y los valores de la sociedad. La revalorización del magisterio pretende la reestructuración organizacional de la planta docente y directiva, así como de infraestructura para las escuelas normales del país, como parte de la formación inicial.

2. Infraestructura

La NEM considera la operación de las escuelas como instalaciones abiertas durante siete días de la semana, con o sin acceso a internet que pone a disposición de la comunidad un horario ampliado (fuera del horario escolar) con acceso a actores escolares y población en general. En este sentido, la NEM parte del supuesto de que cuenta con estructura y equipamiento diferenciados que compensan las desigualdades entre las escuelas y provee a los docentes de plataformas abiertas y colaborativas que permiten usar y crear contenidos (aplicaciones y juegos digitales).

La infraestructura de la que se habla contempla las condiciones y servicios básicos como drenaje, agua, piso, electricidad, mobiliario adaptable para aulas, con medidas y medios de seguridad para los estudiantes durante su estancia (bardas perimetrales, señalamientos internos y externos, seguridad vial, orientaciones para posibles contingencias), así como instalaciones y adaptaciones necesarias para las personas con discapacidad.

3. Gobernanza

Se concibe como la participación de la sociedad y sus agentes en la toma de decisiones del sistema educativo. Pretende que todo el aparato administrativo se ponga al servicio de la

escuela; todos los servicios, para su buen funcionamiento, deben organizarse para lograr la formación integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

4. Objetivos de aprendizaje, estrategias didácticas y revisión de contenidos.

La orientación de la NEM, adecuará los contenidos y replanteará la actividad en el aula con base en los principios, fines y criterios definidos. Cada nivel y tipo educativo en el trayecto de los educandos, definirá los propósitos de la educación de acuerdo con la condición de madurez y capacidad de la edad correspondiente, esto con la finalidad de que en la NEM se logre el avance en la formación conforme a las posibilidades de las niñas, los niños, los y las adolescentes y jóvenes, pero en su conjunto e integralmente, se logre el alcance de los conocimientos, habilidades, capacidades y la cultura que les permitan la definición de sus proyectos en cada momento de su vida.

Las orientaciones pedagógicas que promueve la NEM se dividen en dos niveles: la gestión escolar y la práctica educativa en el día a día. La gestión escolar se orienta desde la democracia, la participación y el trabajo colaborativo entre la comunidad educativa (actores educativos y padres de familia). En la práctica educativa el docente es el actor fundamental para el logro de los aprendizajes y para ello la NEM considera a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en igualdad de capacidades y disposiciones para aprender, con especial atención a aquellos que provienen de contextos en situación de vulnerabilidad.

La NEM contempla una estructura de formación de los 0 a los 23 años, por lo cual contempla las siguientes edades para cada nivel educativo en la formación del ciudadano, tomando en cuenta desde el nivel inicial, hasta el nivel superior (Ver figura 3).

Figura 3: Estructura del SEM con la NEM

Educación Básica	Inicial (0 a 3 años)	Educación comunitaria (0 a 14 años)	Educación para adultos Alfabetización y recuperación
	Preescolar (4 a 5 años)		
	Primaria (6 a 11 años)		
	Secundaria (11 a 14 años)		
Educación Media Superior	Educación Media Superior (15 a 17 años)	Educación técnica y tecnólogo (16 a 18 años)	
Educación Superior	(18 a 23 años)		

Fuente: Elaboración propia con base en La Nueva Escuela Mexicana: principios y orientaciones pedagógicas (SEP, 2019).

Al respecto, las implicaciones pedagógicas que establece el derecho a la educación al que alude la NEM tienen un enfoque de derechos humanos e igualdad, donde el Estado está obligado a garantizar este derecho desde el nivel inicial hasta la educación superior, especialmente para los pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes, mujeres, personas con alguna discapacidad y para que los sectores marginados del país tengan condiciones para ejercer su derecho a la educación en todos sus niveles, tipos y modalidades.

La NEM se sustenta sobre las modificaciones a la LGE, el establecimiento de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y la Ley Reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación.

Cabe destacar que la propuesta de la NEM sigue en proceso y hace énfasis de manera constante en una educación pública incluyente, con equidad y excelencia.

Capítulo 3

El Sistema Educativo Mexicano y el magisterio

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2014) señala que los sistemas educativos del mundo son variados en cuanto a su estructura y contenido curricular, por lo que es difícil, hacer una comparación entre naciones y nivel de progreso a través de la educación.

Actualmente la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) presenta un marco integral de organización de programas de educación y definiciones uniformes, acordadas internacionalmente para facilitar el análisis de los sistemas educativos en los distintos países del mundo. (Ver anexo 1). La CINE es una clasificación de referencia a nivel mundial que recopila, revisa y analiza periódicamente estadísticas educativas a nivel nacional a través de campos de estudio y trabaja en coordinación con la OCDE para calificar los sistemas educativos (Ver cuadro 3).

Cuadro 3: Tipos de educación, estructura, contenidos, durabilidad y perfiles docentes

Programa de nivel 0, o educación de la primera infancia	Programa de nivel 1, o de educación primaria	Programa de nivel 2 o educación secundaria baja y alta	Programas de nivel 4 o educación postsecundaria no terciaria
Se orienta hacia el apoyo temprano al desarrollo cognitivo, físico, social y emocional del niño con la instrucción organizada fuera del entorno familiar, sus	Se enfoca en proporcionar destrezas básicas en lectura, escritura y matemáticas (alfabetismo y numeración), el desarrollo personal y social como preparación a la secundaria baja. Las	Se espera que den las bases para el desarrollo humano y el aprendizaje a lo largo de la vida, algunos sistemas educativos en este nivel ofrecen programas vocacionales orientados a formar destrezas para el	Prepara para el mercado laboral, las destrezas, competencias y conocimientos impartidos en este nivel se encuentran debajo del nivel de complejidad de la educación terciaria. A este

<p>programas están encaminados a desarrollar las destrezas socioafectivas y académicas que permitan al niño participar activamente en la vida social e ingresar a la educación primaria. Los programas no se caracterizan por ser altamente estructurados, su diseño debe proporcionar actividades educativas organizadas en un entorno seguro, donde el niño aprende en interacción con los otros, a través de actividades lúdicas y creativas.</p>	<p>actividades educativas suelen organizarse por un profesor. La edad habitual de este nivel no es inferior a 5 años, ni superior a 7 años y este nivel suele durar seis años. La edad de salida de la primaria está situada de 10 a 12 años, El nivel incluye programas para personas con necesidades especiales centrada en la enseñanza de lectura, escritura y matemáticas de forma sistemática y programas de segunda oportunidad destinados a personas que abandonaron la escuela antes de finalizar la educación primaria o de reintegración.</p>	<p>mercado laboral. Los docentes deben tener formación pedagógica en asignaturas específicas, puede tener varios profesores especializados, la edad de los alumnos para el ingreso a este nivel es entre los 10 y 13 años y la conclusión de esta entre los 14 y 16 años. En el plano internacional se conoce como “secundaria baja” orientada en dos categorías, una general y otra vocacional. El nivel 3, o educación secundaria alta, se caracteriza por impartir una instrucción más diversificada, especializada y avanzada, proporciona destrezas pertinentes al empleo e incluye educación para personas con necesidades especiales.</p>	<p>nivel también se le puede denominar: diploma técnico.</p>
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en los programas de la Clasificación Internacional Estándar de Educación 2011. UNESCO.

Cabe aclarar que dicha clasificación no tiene el objetivo de medir las competencias de las personas debido a que no existe una relación directa entre los programas o certificaciones y el logro educativo real, pues estos solamente son una aproximación de los conocimientos, destrezas y competencias que se adquieren al momento de su conclusión.

Para la CINE las actividades educativas son toda actividad intencionada que implique alguna modalidad de comunicación destinada a producir aprendizaje. En este contexto, el aprendizaje se obtiene de manera formal en una institución educativa, de la cual obtendrá una certificación que valide lo aprendido.

Con base a lo anterior es necesario definir el “aprendizaje basado en la adquisición o modificación de conocimientos, informaciones, actitudes, valores, destrezas, competencias y la promoción de cambios en el nivel de comprensión y comportamiento por parte de una persona a través de la experiencia, la práctica, el estudio o la instrucción” (CINE, 2011, p. 8).

Los niveles de la CINE 2011 son el referente para estructurar a nivel internacional los sistemas educativos y si bien han dado rumbo y organización, su clasificación de estructura y contenidos han sido un hilo conductor para unificar criterios en el ámbito educativo (Ver cuadro 4).

Cuadro 4: Trayectorias educativas potenciales

Nivel	Denominación del nivel	Categoría
0	Educación preprimaria	N/A
1	Educación primaria o primer ciclo de educación básica	N/A
2	Primer ciclo de educación secundaria o segundo ciclo de educación básica	General pretécnica /vocacional
3	Segundo ciclo de educación secundaria	General pretécnica /vocacional
4	Educación postsecundaria no terciaria	General pretécnica /vocacional
5	Educación secundaria de ciclo corto	General/vocacional

6	Grado en educación terciaria o nivel equivalente	Orientación no especificada
7	Nivel de maestría, especialización o equivalente	Orientación no especificada
8	Nivel de doctorado o equivalente	Orientación no especificada

Fuente: Elaboración propia con base en Trayectorias educativas potenciales en la CINE 2011.

3.1 Estructura organizacional del SEM

El sistema educativo mexicano lleva un siglo en su proceso de transición, en la actualidad se sigue consolidando. En este sentido, se han llevado a cabo reformas que tratan de atender las necesidades de la sociedad a través de las instituciones y con ello se trata de estructurar y reorganizar la política educativa a razón de ser el camino para el desarrollo de la nación.

De acuerdo con el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), la estructura del SEM define los principios y objetivos generales de la educación pública en el país. Señala leyes y otras normas relativas a la organización y estructura del sistema educativo. Explica el funcionamiento de la administración y gestión de la EB federalizada. Asimismo, especifica cuál es la estructura de los niveles dentro del sistema.

En el PSE 2020-2024 se precisa que el Sistema Educativo Nacional

es el conjunto de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, desde la educación básica hasta la

superior, así como por las relaciones institucionales de dichas estructuras y su vinculación con la sociedad mexicana, sus organizaciones, comunidades, pueblos, sectores y familias (Programa Sectorial de Educación, 2020, p. 319).

En el contexto nacional, el artículo 3° Constitucional establece que la educación se basa en el respeto a la dignidad de las personas y debe desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y el amor a la patria, el respeto a los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; aunado a esto deberá promover la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Asimismo, señala que el Estado garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La EB está conformada por la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria ésta y la media superior son obligatorias.

Al respecto, la modificación que se hizo al artículo 3° en el año 2019 incluye a la educación inicial que, si bien ésta ya se venía promoviendo desde el plan de estudios 2011, en la actualidad se encuentra plasmada en la ley como parte de la educación obligatoria. Asimismo, la educación superior es contemplada como obligatoria,

Sin embargo, un estudio titulado “Hacia la Gratuidad de la Educación Superior. Primeros pasos e implicaciones presupuestales” referido por la revista Forbes señala que las instituciones que atienden a los alumnos de este nivel educativo presentan una cobertura deficiente, absorbe una baja proporción de recursos federales y aún existen cuotas que deben cubrir las familias.

Al respecto (Navarro, 2019) plantea el rezago financiero que se ha acumulado por más de 17 años toda vez que del 2000 al 2017 el número de alumnos que atienden se elevó en 116% mientras que el gasto federal sólo ocurrió en 71%.

A continuación, se muestra la estructura actual del SEM en el siguiente esquema (Ver figura 4).

Figura 4: Estructura actual del SEM



Fuente: Elaboración propia con base en el Esquema del Sistema Educativo Nacional (SEP, 2019).

La Ley General de Educación (2019) define tres niveles principales de educación: educación básica (preescolar, primaria y secundaria) de los cuales al concluir se otorga un certificado, educación media superior (bachillerato general, tecnológico y técnico profesional) una vez cursados puede obtenerse un título y una cédula profesional y educación superior (universidad) donde se puede egresar como Técnico Superior o con una Licenciatura, en los cuales se otorga un título y una cédula profesional si el estudiante concluye sus estudios.

Aunado a lo anterior, el Programa Sectorial de Educación (2020-2024) contempla la EB como el primer tramo formativo obligatorio con el mayor número de años de escolaridad. Está compuesta por los niveles: inicial (escolarizada y no escolarizada), preescolar (general, indígena, comunitario), primaria (general, indígena, comunitaria) y secundaria (general, técnica, comunitaria y telesecundaria), pero esta tesis cuando se refiere a los resultados de evaluación de pruebas estandarizadas, se refiere al último grado de primaria y el último grado de secundaria.

La formación vocacional se imparte a partir de la educación secundaria, la cual es obligatoria desde 1992. Los programas de secundaria que brinda el Estado son por dos vías, los programas académicos generales y los vocacionales-técnicos (*secundaria técnica*), en este trayecto de formación se instruye sobre las competencias para aprender un oficio como parte de la formación para la vida y su objetivo fue diseñado para preparar a los estudiantes para continuar con su formación en el nivel medio superior o bien para emplearse en la industria, campos comerciales, agricultura o silvicultura. El plan de estudios en ambos casos es establecido por la SEP.

En educación secundaria también existen los programas de aprendizaje a distancia (*telesecundaria*) que fueron diseñados para llevar la educación a comunidades rurales a través de la televisión, videos o Internet. Son pocos los estudiantes que se inscriben en programas de educación de secundaria comunitaria o bien programas para adultos que trabajan. Esta modalidad pudiera atender la necesidad de cobertura que existe en las zonas más alejadas a la zona conurbada y aun cuando parecieran ser opciones educativas obsoletas el sistema las mantiene vigentes a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) el cual es un organismo descentralizado que brinda servicios de educación inicial y básica a las personas que se encuentran en alguna zona marginada o con rezago social y

donde se carece todavía de infraestructura y recursos. En este tipo de programas los desafíos son mayores debido a que las tasas de deserción son más altas.

Un siguiente nivel es la EMS y de acuerdo con la SEMS, en México existen tres principales programas del nivel medio superior: el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y el técnico profesional (vocacional) la EMS dura tres años, en algunos programas vocacionales y los ofrecidos por instituciones autónomas pueden durar de dos a cuatro años. Este nivel es gratuito en las escuelas públicas y obligatorio a partir del 2012, lo cual ha permitido que el número de estudiantes en todo el país se elevara, así como la inmersión de más mujeres a este nivel, debido a que actualmente es un requisito para incorporarse al mercado laboral. El inglés hasta este nivel de educación también es una asignatura obligatoria.

Según la LGE (2019) los tres niveles que conforman el SEM se definen de la siguiente manera (Ver cuadro 5).

Cuadro 5: Definición de niveles que conforman el SEM:

<p>Artículo 37. La educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria. Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son:</p> <p>I. Inicial escolarizada y no escolarizada;</p> <p>II. Preescolar general, indígena y comunitario;</p> <p>III. Primaria general, indígena y comunitaria;</p>	<p>Artículo 44. La educación media superior comprende los niveles de bachillerato, de profesional técnico bachiller y los equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. Se organizará a través de un sistema que establezca un marco curricular común a nivel nacional y garantice el reconocimiento de estudios entre las opciones que</p>	<p>Artículo 47. La educación superior, como parte del Sistema Educativo Nacional y último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por la</p>
--	---	---

IV. Secundaria, entre las que se encuentran la general, técnica, comunitaria o las modalidades regionales autorizadas por la Secretaría; V. Secundaria para trabajadores, y VI. Telesecundaria. De manera	ofrece este tipo educativo. En educación media superior, se ofrece una formación en la que el aprendizaje involucre un proceso de reflexión, búsqueda de información y apropiación del conocimiento, en múltiples	licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y
adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple.	espacios de desarrollo	especialidades.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Educación, (2019).

3.2 Modalidades del SEM

El SEM está conformado por dos sectores; el público cuyo sostenimiento está a cargo del Estado, según lo estipula la carta magna del país y el particular que principalmente se encuentra en las ciudades, incluidas las escuelas religiosas e internacionales. De acuerdo con el INEE (2019) en el Panorama Educativo de México 2018, las escuelas del sector privado generalmente están mejor equipadas y brindan educación más personalizada en comparación con las del sector público.

La educación pública es financiada por el gobierno y éste a través de diversos programas sociales atiende a estudiantes y familias en diferentes ámbitos como; educación, salud y alimentación mediante un apoyo económico mensual o bimestral. El objetivo de dichos programas es lograr la inclusión social que comenzó con el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y se llamó en un inicio “Solidaridad”, en 1997 su nombre cambió a

“Progresar” con Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Posteriormente, con el objetivo de aumentar la cobertura y atender además de la EB a la EMS, su nombre cambia a “Oportunidades” durante el sexenio de Vicente Fox Quesada. Para el año 2014 con Enrique Peña Nieto (2012-2018) el programa social cambió de nombre a “Prospera” y conservó los mismos objetivos como parte del fomento a la permanencia educativa.

A partir del 2021 las becas cambiaron de nombre, pero el propósito sigue siendo el mismo, para el caso de EB se llaman “becas de bienestar para las familias” son especialmente para familias en situación de pobreza con integrantes que estudian la EB, menores de 15 años y al ser parte de los programas sociales se llevan a cabo en el país como apoyo en la educación.

3.3 Política Educativa e Impacto Social

Aunado a lo anterior, se puede observar cómo las políticas educativas en América Latina y el Caribe están cambiando.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la estructura de la sociedad está cambiando en forma drástica, hecho que tendrá un profundo impacto sobre la educación. Entre las principales tendencias se cuentan una dramática disminución de las tasas de fertilidad; la concentración de la gran parte de la población en áreas urbanas; y, el masivo acceso de la mujer al mercado de trabajo y a la educación. En la medida que la población envejece y se torna urbana, el foco de las políticas educativas se traslada del acceso y la cobertura a la calidad y al contenido. Las escuelas en los suburbios de metrópolis sobrepobladas deben enfrentar problemas de violencia urbana y anomia social en una escala hasta hoy desconocida. A medida que la mujer se incorpora al mercado laboral, sus hijos requerirán jardines infantiles y

escuelas preprimarias donde puedan pasar el día y comenzar su educación a una temprana edad. Todos estos cambios necesitan una mayor cantidad de recursos, maestros y administradores de escuela mejor capacitados y un vínculo más directo entre la educación y las oportunidades de trabajo (Schwartzman, 2001, p. 8).

Como podemos observar el impacto demográfico contrae cambios severos para la educación en América Latina y el Caribe (ALC), el perfil de la demanda escolar disminuye actualmente en EB y aumenta la demanda de la educación superior, así como el aumento de demanda en educación continua (educación para adultos).

Al respecto, los paradigmas educativos seguirán cambiando con la incorporación de las TIC para tener un mayor acceso a la información y con ello el desarrollo de la habilidad de aprender a aprender con las nuevas tecnologías.

Asimismo, la sociedad mexicana está envejeciendo, las tasas de fecundidad han disminuido significativamente, el cambio demográfico está causando que las tasas de inscripción no siempre llegan al 100% de su capacidad y lo podemos constatar en las aulas con la fusión de turnos en las escuelas e inclusive el cierre de algunas de ellas aun cuando se encuentran en las zonas conurbadas, por lo menos en educación básica los pupitres comienzan a sobrar en las escuelas públicas.

Ahora bien, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021), en México residen 126 014 024 habitantes, de los cuales 64 540 634 (51.2%) son mujeres y 61 473 390 (48.8%) son hombres, por lo tanto, nuestro país ocupa el lugar número 11 en

población a nivel mundial y la edad promedio en nuestro país aumenta, de 27 años en el 2015 a 29 años para el 2020.

La estructura de población en México 2020, señala que la proporción de niños ha disminuido y se ha incrementado la de adultos y adultos mayores. Hasta ese año la población menor de 15 años representa el 25.2% del total, mientras que el grupo de 15 a 64 años constituye el 67.3% y la población de la tercera edad representa el 8.2% por ciento, en consecuencia, la pirámide poblacional es cada vez menos estrecha. (Ver cuadro 6).

Cuadro 6: Población por edad, sexo y porcentaje.

Rango de edad	Hombres	Mujeres	Porcentaje de población
85 y más	0.3	0.5	8.2%
80-84	0.4	0.5	
75-79	0.7	0.8	
70-74	1.0	1.1	
65-69	1.4	1.5	
60-64	1.8	2.0	67.3%
55-59	2.1	2.4	
50-54	2.7	2.9	
45-49	3.0	3.3	
40-44	3.2	3.5	
35-39	3.4	3.7	
30-34	3.6	3.9	
25-29	3.9	4.1	
20-24	4.1	4.2	
15-19	4.3	4.3	
10-14	4.4	4.3	25.2%
5-9	4.3	4.2	
0-4	4.0	4.0	

Fuente: Elaboración propia con base a Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 (INEGI).

El cuadro anterior señala los grupos de edad de la población, debido a que la LGE (2019) en México contempla a los infantes menores de tres años como parte del sistema educativo, además de haber dado apertura para que las personas de edad mayor puedan ingresar a sistemas escolarizados en escuelas públicas. Asimismo, los espacios para las personas con alguna discapacidad son mayores, pues de acuerdo con el INEGI (2020), el 4.9% de la población tiene alguna discapacidad.

3.4 Del Nuevo Modelo Educativo a la Nueva Escuela Mexicana

Aunado a lo anterior el planteamiento pedagógico implementado a través del NME y la reforma educativa que inició con el Lic. Felipe Calderón Hinojosa y continuó durante el sexenio de Enrique Peña Nieto sigue vigente.

La SEP concibe al NME como la estrategia para que los maestros sean agentes capaces de discernir y aplicar el currículo con estudiantes de características heterogéneas, así como participantes activos en el proceso de aprendizaje. El NME fue creado para que los componentes del sistema educativo se organizaran para llevar a cabo el nuevo planteamiento pedagógico que atendiera las necesidades de los estudiantes del siglo XXI y más que una política de gobierno se convirtiera en un proyecto nacional.

3.4.1 Planteamiento de un Modelo Educativo en México

En la práctica, un modelo educativo debe responder a las necesidades y contexto de la sociedad desde el ámbito de la enseñanza, hasta la conformación de componentes curriculares dentro de un proceso formativo. El modelo educativo puede además alentar las

acciones del profesor o de las actividades docentes sobre el aprendizaje del alumno, la manera de organizar la instrucción, los métodos y materiales, así como la forma de interactuar con los alumnos.

En un modelo educativo se debe privilegiar en todos los casos la relación entre docente y alumno dado que esa relación en la transmisión de conocimientos y el diálogo pueden servir de apoyo entre el enseñante y el enseñado (Delors, 1996, p. 36).

La UNESCO hace referencia a las actividades educativas que realiza una nación a través de sus instituciones. En el caso de México el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria se apoyó en algunas directrices de la UNESCO para replantear el NME (SEP, 2017) en términos de valores humanistas, inclusión y desarrollo sustentable, los cuales conforman la educación integral (aspectos cognitivos, sociales y emocionales y la atención a la diversidad) con el objetivo de que todas las niñas, niños y jóvenes recibieran una educación integral de calidad que los prepare para vivir plenamente en la sociedad del siglo XXI.

La SEP ha definido a través del DOF el modelo educativo como la forma en que se articulan los componentes del sistema, desde la gestión hasta el planteamiento curricular y pedagógico, cuyo fin último es una educación de calidad con equidad donde se pongan los aprendizajes y la formación de niñas, niños y jóvenes en el centro de todos los esfuerzos educativos (SEP, 2017).

Asimismo, en la actualidad la SEP es quien establece los estándares y planes de estudio en el nivel básico y medio superior, tanto para instituciones públicas como privadas. Asimismo, determina los calendarios escolares, diseña y distribuye libros de texto gratuitos y supervisa la capacitación de maestros, pese a la descentralización del sistema.

3.4.2 Planteamiento del Modelo Educativo según la NEM

El enfoque de la NEM responde a la cuarta transformación planteada por la administración actual, la cual hace referencia al NME ya planteado con la reforma del 2013.

Al respecto el DOF con fecha de 15/05/19 señala su función:

Artículo 11. El Estado, a través de la nueva escuela mexicana, buscará la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, para lo cual colocará al centro de la acción pública el máximo logro de aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Tendrá como objetivos el desarrollo humano integral del educando, reorientar el Sistema Educativo Nacional, incidir en la cultura educativa mediante la corresponsabilidad e impulsar transformaciones sociales dentro de la escuela y en la comunidad (Ley General de Educación, 2019).

En este sentido el artículo 3° Constitucional fue reformado a fin de que el Estado garantice la educación desde el nivel inicial, hasta el nivel superior, al mismo tiempo de ser obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica, como ya se ha señalado.

La educación sigue basada en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Asimismo, tiende a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; además promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

La NEM se implementó a través de una capacitación de pares para el magisterio y directivos de las escuelas de nivel básico con la finalidad de propiciar un espacio de socialización que generara el diálogo y la construcción colectiva, cuyo objetivo fue

intercambiar saberes y experiencias docentes, así como la comprensión y uso de nuevos conceptos y contenidos educativos.

En contraste, con el NME se impartieron cursos presenciales y en línea, así como la capacitación de pares, de las cuales los docentes expresaron lo siguiente:

Desde lo que se percibe y la experiencia en procesos anteriores, los docentes cuestionan las estrategias tradicionales donde los cursos son reproducidos por personas (muchas veces sus compañeros) sin el conocimiento ni la preparación necesaria para coordinar los procesos de formación continua. Pero también ponen en duda las opciones que son totalmente en línea y a distancia, que no consideran espacios presenciales para la interacción docente (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016, p. 71).

Por lo anterior, vale la pena recordar que dos años anteriores a la NEM los directivos y docentes se capacitaron en los lineamientos y el planteamiento pedagógico del NME que entonces se ponía en marcha, con la diferencia que esta vez la capacitación fue entre pares al no contar con especialistas que directamente profundizaran sobre los temas que acontecen en la educación del país.

A manera de reflexión es importante analizar si dichas estrategias de socialización con los docentes lograron transformar su práctica educativa o se siguen conservando los mismos contenidos y organización escolar, pero ahora con un nombre distinto. Al respecto, Tatto (2004) señala que el cambio en la capacitación magisterial toma tiempo y para que éste ocurra se debe establecer una “cultura” de educación magisterial dispuesta a innovar la capacitación docente.

Por otro lado, diversos estudios a nivel mundial demuestran la importancia de escuchar la voz de quienes están al frente de la educación desde las aulas. Al respecto los

gobiernos de los dos sexenios anteriores y el ahora en turno han promovido que los docentes compartan sus vivencias y hagan sugerencias con base en su experiencia y la práctica educativa, a través de foros, consultas electrónicas, entre otras estrategias que nos llevan a examinar cómo se traslada de la letra a la práctica y en la diversidad de pensamientos se estipula uno solo para modificar desde una ley la práctica educativa.

Siguiendo la línea de la modernización de la educación básica y las modificaciones a la LGE sobre la reorganización del sistema educativo, la evolución del programa de estudios y actualización magisterial, se puede observar que en la actualidad el SEM sigue en proceso de transición, tanto en las instancias rectoras sobre todo en lo referente a la formación docente que comenzó con el ANMEB (1992) y continuó con el “Pacto por México” (2012), así como en la reforma curricular. Por lo tanto, la EB en México se sitúa en la ola de reformas sistémicas con uno de los elementos más característicos que es la formación y desarrollo profesional docente.

Por otra parte, en el tema de la desigualdad social, la educación hace referencia en el discurso a la implementación de políticas públicas incluyentes para favorecer a los estudiantes que viven en vulnerabilidad social y en el caso de las escuelas de educación básica con alto grado de marginación se espera que sus condiciones de vida mejoren, a través de la alimentación, pero el INEE señaló en su reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2016 lo siguiente:

(...) En general, las escuelas en los contextos más pobres son las que en mayores proporciones, tienen condiciones más precarias y ofrecen menor bienestar y oportunidades de aprendizaje a los estudiantes. A estas escuelas no sólo no se les provee de mayores apoyos para subsanar las desventajas

sociales, sino que ni siquiera se les da lo mismo que a otras ubicadas en contextos más favorables (...) Las carencias que se advierten en la operación de las escuelas públicas son el resultado de una desatención sistemática de varios años, producto de políticas educativas que no han atendido con pertinencia y eficacia las desigualdades sociales y la diversidad sociocultural del país. En esto tienen responsabilidad tanto las autoridades educativas federales como las locales (INEE, 2014, p. 42).

Respecto a lo anterior, es contradictorio pensar que con la NEM, el SEM va contar con una buena infraestructura, dado que al pasar de los años no se ha logrado empatar con las necesidades de los estudiantes en vulnerabilidad, por lo tanto, pensar que se cuenta con una infraestructura al servicio de la comunidad nos permite percibir como dista la realidad de la educación en México con lo planteado por la nueva escuela, al ser además poco el tiempo para mejorar las condiciones de bienestar y un mayor logro de los aprendizajes.

Con base a lo anterior la NEM se ha planteado brindar una educación integral, educando para la vida, lo cual ya se ha contemplado desde el NME y la reforma del 2013. Con dicho planteamiento se impulsa el bienestar como uno de los términos que el actual gobierno sustituyó por desarrollo en el discurso político. Asimismo, se habla de excelencia, entendida según el documento de la SEP “Hacia una nueva escuela mexicana” como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad. El elemento que sigue vigente es la calidad educativa en la búsqueda de la excelencia, sólo que a través de otros mecanismos que aún no se encuentran del todo definidos por el gobierno actual.

El planteamiento de la NEM de manera general se puede concebir como una composición de las reformas anteriores que buscan llevar al país hacia una educación integral que forma para la vida y a su vez promueve una cultura de paz y la convivencia democrática en las escuelas con el objeto de desarrollar en las personas capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar, así como los valores de una visión humanista, reconociendo la pluriculturalidad del país y los aportes de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso educativo.

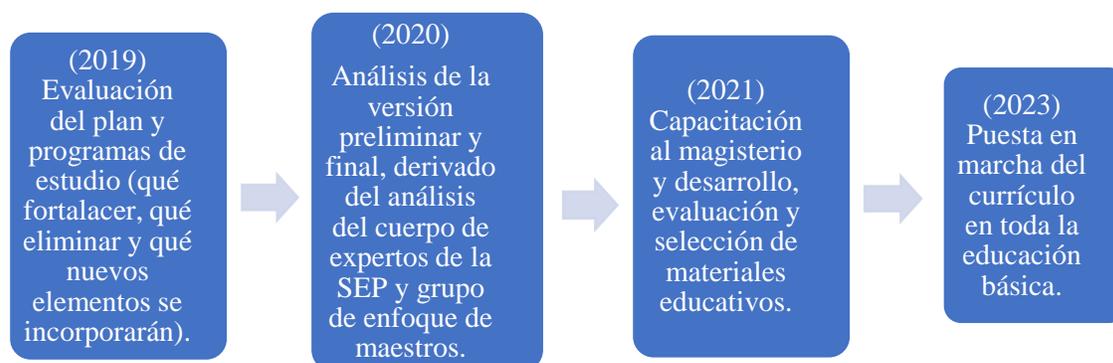
Por lo tanto, no se puede reconocer del todo nueva, dado que contempla los mismos principios de la reforma educativa del 2013 y, por lo tanto, no es nada novedosa en comparación con los planes y programas de estudio del 2011 y las reformas anteriores que se basan en los mismos planteamientos.

La escuela mexicana de la hablamos concibe a los planteles educativos como un centro de aprendizaje comunitario, donde además de educar a NNA, intenta integrarse a las familias y a la comunidad. Lo cual fue promovido ya por la “escuela al centro” que planteó el NME. Asimismo, la educación para la población indígena preserva el respeto a su cultura con una educación plurilingüe como ya se ha venido haciendo desde sexenios anteriores.

Por todo lo anterior, cabe señalar que la NEM se encuentra en proceso de construcción donde surge a raíz de un colectivo y pretende implementarse para el año 2021 o 2023, según lo estipulado por el gobierno federal en turno, por lo cual se vislumbra que los docentes conserven sus mismas prácticas pedagógicas y atención a los distintos estilos de aprendizaje como ya lo venían haciendo anteriormente. Por otra parte, es necesario reflexionar si los docentes tendrán interés en innovar los estilos didácticos y pedagógicos o bien, si atenderán los desafíos de capacitación debido a que los procesos de evaluación también han cambiado.

Ahora bien, se habla de un proceso de construcción colectiva del nuevo plan de estudios, la cual ha concebido cuatro fases para su conformación (Ver figura 5).

Figura 5: Proceso de construcción colectiva del nuevo plan de estudios



Fuente: Elaboración propia con base en el Nuevo Modelo Educativo (SEP, 2016).

De acuerdo con lo planteado en la NEM nos encamina a analizar cómo se piensa llevar a cabo todo lo planteado y si es pertinente con las exigencias de la sociedad actual, debido a los cambios sociales, culturales, políticos, económicos y tecnológicos por los que está atravesando la sociedad globalizada.

Ahora bien, la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, creada a partir de la NEM, la cual se rige a través de una Junta Directiva compuesta por un Consejo Técnico de Educación y un Consejo Ciudadano encargados de realizar las mismas actividades que ya venía haciendo el extinto INEE. En consecuencia, el cambio de nombre sólo amplió la posibilidad de involucrar a más actores, pero con los mismos fines como lo señala el artículo 3° Constitucional en la fracción IX:

a) Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional;

- b) Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;
- c) Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación;
- d) Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar;
- e) Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas para la atención de las necesidades de las personas en la materia;
- f) Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos, y
- g) Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional.

Respecto a lo anterior, el proceso de mejora continua propicia la participación de otros actores cuya trayectoria en el ámbito educativo debe distinguirlos, pero conservando prácticas y procesos de los gobiernos anteriores que años atrás ya venían impulsando el proceso de reforma.

Por otro lado, la NEM replanteó las becas en EB, continuó con las becas para estudiantes con discapacidad, planteó el aumento salarial a maestros, la reinstalación de profesores cesados por oponerse a la evaluación, la basificación de interinos en las áreas de inglés y tecnologías, la creación de 100 universidades y cero rechazos en educación superior.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el SEM ya ha contemplado desde años atrás una variedad de programas que impulsan el desarrollo educativo con especial atención a los grupos vulnerables de la

sociedad y al mérito académico de los estudiantes. Esto, a través de capacitación y/o actualización docente, apoyos para la permanencia escolar, apoyos para mejorar la gestión escolar y desarrollo e infraestructura, tanto a nivel federal, como estatal, de los cuales a continuación se mencionan algunos (Ver cuadro 7).

Cuadro 7: Trayectoria de políticas públicas en el ámbito educativo

Categoría	Tipo de apoyo	Programas Federales, 2018	Programas Estatales, 2014
Capacitación y/o actualización docente	Incentivos a maestros	*Servicios de Educación Media Superior (Capacitación) *Fortalecimiento de la Calidad Educativa (Capacitación) *Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Actualización) *Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Capacitación) *Programa Nacional de Convivencia Escolar (Asistencia técnica y capacitación).	*Programa de estímulo al desempeño *Programa de estímulo a la calidad docente *Programa de estímulo a la jubilación
Apoyos para la permanencia escolar	Becas	*Programa Nacional de Becas (Transferencias) *Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Transferencias) *PROSPERA Programa de Inclusión Social (Apoyos	*Becas a grupos vulnerables (Programa Nacional de Becas) *Becas de aprovechamiento, excelencia *Becas para incrementar eficiencia terminal

		monetarios a familias para alimentación).	*Becas de apoyo complementario
	Cursos	*Programa Nacional de Convivencia Escolar (Fortalecimiento de competencias sobre convivencia escolar).	*Programa de escuela segura *Programa de orientación a madres jóvenes o adolescentes embarazadas *Programa de prevención en salud *Otros programas de capacitación, asesoría u orientación
	Habilidades socio-emocionales	*Apoyos a centros y organizaciones de educación (Programa Construye T).	*Programas de acompañamiento psicológico
	Planes de estudios	*Servicios de Educación Media Superior (Impulso de programas educativos),	*Programas de inglés *Programa de educación indígena
Desarrollo e infraestructura.	Infraestructura	*Servicios de Educación Media Superior (Habilitación y ampliación de espacios) *Escuelas de Tiempo Completo (Mejora de los espacios educativos) *Programa de la Reforma Educativa (Atención de las carencias físicas de las escuelas) *Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Mantenimiento y rehabilitación de infraestructura).	*Programas de mejora de infraestructura

Apoyos para mejorar la gestión escolar	Gestión escolar	*Escuelas de Tiempo Completo (Recursos para asistencia técnica, eventos y actividades para fortalecer la convivencia) Programa de la Reforma Educativa (Recursos para apoyar la autonomía de gestión escolar).	Programa escuelas de calidad
--	-----------------	--	------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Guías prácticas de políticas públicas del CONEVAL y el Listado de Programas y Acciones de Desarrollo Social Federal, 2018 y el Inventario de programas y acciones Estatales, 2014.

Respecto a lo anterior se reconoce que en México las prioridades de política pública en educación básica y media se concentran en la creación y mejora de espacios de educación (infraestructura), en la permanencia escolar (apoyo material, tecnológico y becas) y en la calidad educativa (capacitación y actualización docente) de acuerdo con el (CONEVAL, 2018).

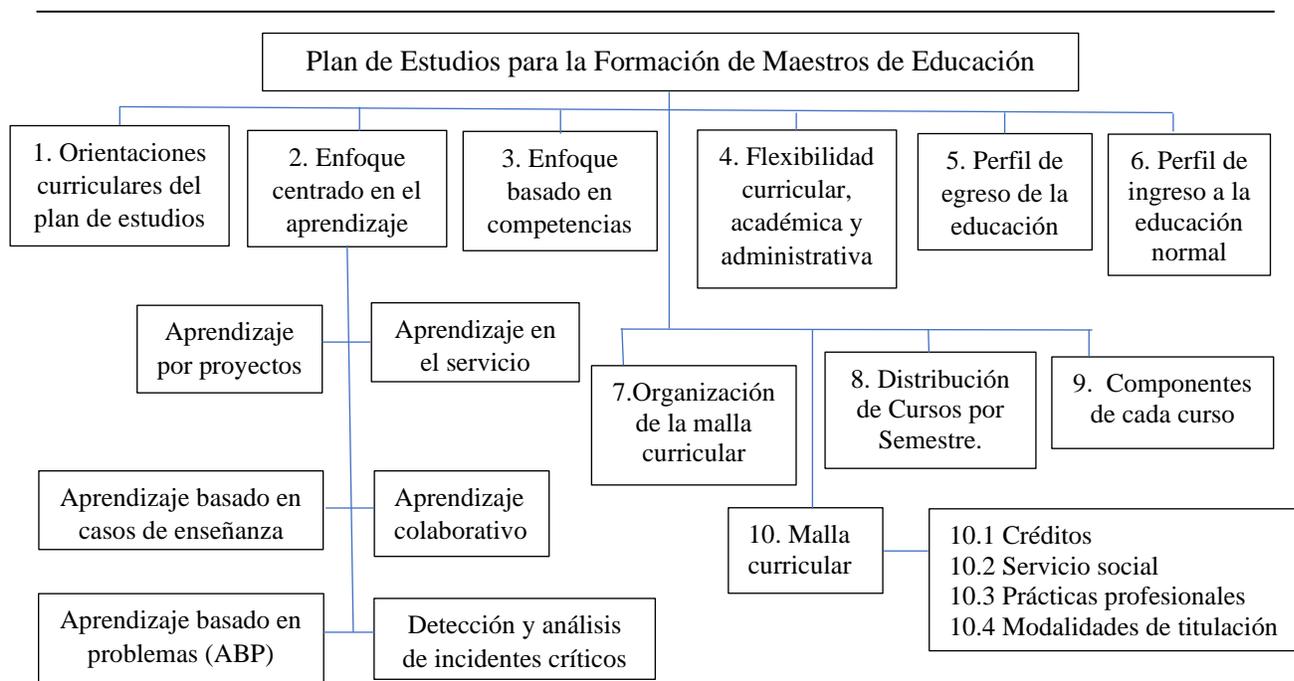
3.5 Formación y Desarrollo Profesional Docente

Respecto a la formación docente y en armonía a la visión de la reforma, durante el año 2012 se creó el Acuerdo 649 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Primaria en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en su eje 3 “Igualdad de oportunidades”, objetivo 9 “Elevar la calidad educativa”, estrategia 9.2 que establece el fortalecimiento de las capacidades de los maestros para la enseñanza, la investigación, la difusión del conocimiento y el uso de nuevas tecnologías, alineados con los objetivos nacionales de elevar la calidad educativa, estimular el aprendizaje, fortalecer los valores éticos de los alumnos y la transmisión de conocimientos y habilidades para el trabajo.

La formación docente y las modificaciones a los planes de estudio, tomaron en cuenta seis dimensiones; la social (papel de la escuela y del docente), la filosófica (normatividad, finalidades y propósitos educativos y competencias a desarrollar por los docentes en formación) la epistemológica (producir y usar el conocimiento, la psicopedagógica (atención a las necesidades básicas del aprendizaje, la profesional (perfil académico) la institucional (gestión y participación de la comunidad escolar).

El Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Primaria sería el que regiría el proceso de formación docente establecido para su aplicación en Escuelas Normales bajo los siguientes criterios (Ver figura 6).

Figura 6: Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación



Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 649 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Primaria (SEP, 2012).

Ahora bien, la capacitación y el desarrollo docente son elementos clave de las reformas educativas a nivel mundial. Las experiencias de profesionalización docente en

Europa, Asia y AL hacen referencia a la evaluación docente. Ésta en algunos países como Chile, Finlandia, Noruega, Singapur y Bélgica es obligatoria y se ha hecho una cultura representada para ejercer la profesión.

En México, la reforma educativa del 2013 promovió la profesionalización del magisterio con la finalidad de construir un nuevo sistema basado en el mérito, asimismo, definió los mecanismos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los maestros a través del SPD y la evaluación.

En la reforma educativa mexicana, se habla de desarrollo profesional docente al referirse al NME implementado a partir del 2016. El cual contempla el profesionalismo de los maestros y se les deja de considerar sólo como transmisores del conocimiento prescrito y de forma vertical, la perspectiva de cambio en la función del profesor se pronunciaba por una labor más creativa con la capacidad de adaptarse a distintos entornos, es decir; el nuevo modelo partía de considerar a los maestros como agentes capaces de discernir la aplicación de un currículo para alumnos con características heterogéneas.

El reconocimiento del papel del maestro es fundamental para cualquier iniciativa de reforma. Sin embargo, la forma de concebir el desarrollo de su práctica es diversa. En la NEM se habla de la revalorización magisterial, la cual contempla la reestructuración organizacional de la planta docente y directiva, se orienta hacia el desarrollo profesional para el ingreso, promoción, reconocimiento y retiro, así como la reivindicación del cuerpo docente y estímulos como el incremento salarial.

Cabe señalar que desde el ANMEB la revalorización del magisterio ya se impulsaba a través del sindicato y se orientaba más hacia la adquisición de prestaciones laborales, que a su desarrollo. Ahora bien, en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) se habla de

profesión de los maestros, mientras que en el Pacto por México se habla de profesionalización y con el NME se habla de formación y desarrollo profesional docente.

En México es difícil hablar de comunidades profesionales conformadas por los maestros, debido a que las corporaciones sindicales han influido para adquirir mejores condiciones laborales más que en la conformación de comunidades y trabajo de pares. En este sentido, hablar de desarrollo profesional docente se enfoca en mejorar las prestaciones económicas y su acceso a ellas.

Ahora bien, el NME planteó la promoción docente en forma vertical, pero la NEM retomó el sistema horizontal que décadas atrás ya se venía dando con la carrera magisterial. En este sentido, en México existen diferentes concepciones políticas, debido a que el SEM contempla esquemas estructurales para incentivar a los docentes a profesionalizarse.

De acuerdo con el INEE (2019), el derecho a la educación exige calidad en la práctica docente y directiva, para ello se establecieron perfiles profesionales como un paso hacia la mejora del desempeño y para orientar los procesos de formación (inicial y continua) y evaluación. Al respecto el NME indicó que los docentes se reconocieran como profesionales y mejoraran continuamente su práctica, por tal motivo a partir del año 2014 se inició el proceso de evaluación y se iniciaron los concursos de oposición para el ingreso al SPD no como una evaluación punitiva, sino que arrojara elementos de mejora para la práctica educativa.

Al respecto, Flores (2012) señala que lamentablemente en México, no se compite por el puesto de maestro con base en su capacidad académica o intelectual, sino a través de las corporaciones y negociaciones sindicales, o bien por los concursos de oposición, los cuales forman parte de la política de profesionalización docente.

Como lo señala Flores (2012), la profesionalización se entiende como:

[...] la capacidad, la facultad, la responsabilidad y el compromiso que deberán tener todos los profesores para tomar decisiones altamente calificadas sobre los aspectos cotidianos y de política general, directos e indirectos, inmediatos y mediatos que formen la esencia de su desempeño laboral.” Flores (2012, p. 111).

Sin embargo, las iniciativas de reforma educativa en México se han orientado como lo señala Tatto (2004) a la capacitación del magisterio y a mejorar la calidad educativa a través de la actualización de los planes de estudio. Asimismo, el desarrollo profesional docente, se concibe desde la evaluación como un medio para cumplir con procedimientos administrativos para mejorar el salario o cargo laboral.

3.5.1 Procesos de Selección Docente para el Ingreso al SEM

La Ley General del Sistema de Carrera de Maestras y Maestros, será quien regule actualmente el proceso de ingreso, promoción y reconocimiento de servicio de los docentes en el sistema educativo del país. Por lo tanto, la evaluación docente ha sido sustituida por un sistema abierto en la asignación de plazas donde las entidades federativas y el sindicato de maestros tendrá nuevamente participación en los procesos de selección. Dicha ley aplica tanto para docentes, como para asesores técnico-pedagógicos y personal con funciones de dirección y supervisión para la educación básica como se estipula a continuación:

Artículo 39. La admisión al servicio de educación básica que imparta el Estado se realizará mediante procesos anuales de selección, a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales. Estos procesos apreciarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y

el desarrollo integral de los educandos y asegurar la contratación del personal que cumpla con el perfil profesional necesario (Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, 2019, art. 39).

Por lo anterior, cabe destacar que antes de promulgar las leyes secundarias, la SEP como producto de la reforma cada año daba apertura a la convocatoria para el ingreso de los docentes al sistema educativo mexicano y de acuerdo con los resultados de la evaluación diagnóstica de cada aspirante y en caso de resultar “idóneo” para la función docente, se le otorgaba un número de prelación con el cual se otorgaba una plaza docente de forma interina para el primer año y en igualdad de condiciones, independientemente de la institución formadora de procedencia y en el segundo año de servicio, en caso de que la plaza estuviera disponible, se le volvía a evaluar con la finalidad de otorgar la plaza definitiva.

Con la administración actual y con la derogación de fracciones al artículo 3° Constitucional, los procesos de selección para el ingreso, promoción y reconocimiento docente han sido sustituidos por la Ley General del Sistema de Carrera de Maestras y Maestros, el cual contempla la consideración de los contextos regionales, conocimientos, aptitudes y experiencias de los maestros como se señala a continuación:

- a) Un sistema que permita apreciar los conocimientos y aptitudes necesarios del aspirante para lograr el aprendizaje y desarrollo de los educandos, considerando el contexto local y regional de la prestación de los servicios educativos;
- b) La formación docente pedagógica;
- c) La acreditación de estudios mínimos de licenciatura;
- d) El promedio general de carrera;
- e) Los cursos extracurriculares con reconocimiento de validez oficial;
- f) Los programas de movilidad académica;

g) Dominio de una lengua distinta a la propia, o

h) La experiencia docente;

Asimismo, la fracción VIII del artículo 39 de la Ley ya señalada prescribe que en el caso de excedentes en plazas vacantes y una vez seleccionados los egresados de las escuelas normales públicas, éstas se asignarán a los demás aspirantes que hayan obtenido los mejores resultados en los procesos de selección, eligiendo a aquellos con perfil de formación docente pedagógica.

Por lo anterior los egresados de las escuelas normales, UPN y Centro de Atención Múltiple (CAM) al recibir formación pedagógica por parte del Estado y la SEP tendrán prioridad en la obtención de plazas docentes bajo el argumento de apoyar a las instituciones formadoras de profesionales de la educación. A pesar de que los docentes de otras instituciones de formación inicial destaquen por su preparación y experiencia, como se observó con las evaluaciones del NME y el ingreso al sistema, actualmente se puede observar que no existe del todo la igualdad que se difunde en la NEM. En este sentido es importante reflexionar sobre la preferencia que ésta última reforma establece para los egresados de las Escuelas Normales públicas y la falta de igualdad respecto a aquellos que provienen de otras Instituciones de Educación Superior (IES).

Ahora bien, de acuerdo con la ley reglamentaria ya mencionada, la finalidad de la evaluación de ingreso ha cambiado de ser valorativa a ser formativa como se menciona a continuación:

Artículo 18. Las evaluaciones diagnósticas serán formativas e integrales y consisten en procesos mediante los cuales se formulan juicios fundamentados en evidencia, sobre las cualidades de los actores, instituciones o procesos del Sistema Educativo Nacional, con la finalidad de contar con una

retroalimentación que promueva una acción de mejora en la educación (Ley reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora continua de la educación, 2019, art. 18).

A diferencia de la evaluación docente implementada en la reforma del 2013, la cual exigía a los docentes de nuevo ingreso someterse a procesos de evaluación con instrumentos que medían el nivel de conocimientos para obtener una plaza docente. Con la reforma educativa ya citada, todos los docentes tenían la misma oportunidad de obtener una plaza una vez acreditado el examen, independientemente de la institución formativa de procedencia.

Asimismo, la reforma del 2013 dispuso que los maestros que acreditaban el examen de ingreso obtenían una plaza de carácter provisional, a pesar de estar resguardada para los docentes de nuevo ingreso. Los docentes que no alcanzaban disponibilidad de plazas definitivas podían trabajar en la docencia obteniendo una plaza temporal (interinato). Para obtener la plaza definitiva se realizaba otro examen de conocimientos y competencias didácticas para favorecer el aprendizaje de los estudiantes, la elaboración de una planeación didáctica argumentada y un informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales, la cual era verificada por las áreas directivas de acuerdo con la práctica de cada docente. Una vez aprobado todo lo anterior, se otorgaba la plaza definitiva al docente después de haber aprobado un examen general de conocimientos y tener un año de experiencia en su práctica educativa.

Estos procesos también provocaban la profesionalización docente, ya que permitió que quienes ingresaban al servicio docente presentaran un perfil pedagógico fundamentado tanto en la teoría, como en la práctica, pero a su vez también fue causa de la generación de estrés laboral para ejercer su práctica como lo señaló el INEE:

Si bien la Reforma abrió expectativas y oportunidades, también puso en juego intereses y poderes, creando una serie de tensiones entre los distintos componentes del sistema educativo nacional. Los problemas identificados forman parte de los procesos “naturales” de implementación de una reforma que, a su vez, se inserta en una compleja y larga historia de formación de culturas escolares y magisteriales particulares. Y esto también se ve influido por la gran heterogeneidad de condiciones institucionales, materiales y sociales en las que se busca el proceso de cambio (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016).

Asimismo, los docentes evaluados en su desempeño expresaron que:

(...) la incertidumbre, el estrés y la molestia fueron el común denominador. El malestar docente no es porque la Reforma colocó al mérito profesional como criterio central para ingresar y avanzar en el ejercicio de la profesión docente, sino por los mecanismos que se implementaron para ello, y la manera en que esto se realizó. Además, para muchos docentes las exigencias de la evaluación no se corresponden con los recursos y apoyos que reciben para desempeñar su labor educativa, la cual se lleva a cabo en condiciones adversas (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016).

Respecto a lo anterior, los cambios actuales que conlleva la Ley reglamentaria al artículo 3° en materia de mejora continua de la educación no atenta sobre la permanencia en las plazas de los maestros, una vez que les es otorgada.

Asimismo, la convocatoria actual de ingreso al servicio docente contempla algunos elementos multifactoriales que son aspectos cuantitativos y cualitativos que permiten la

valoración de conocimientos, aptitudes y experiencia de los aspirantes a ejercer la función docente o bien, técnico docente.

El proceso actual para el ingreso al sistema educativo ha cambiado las bases, uno de los elementos principales es que toda aquella persona que aspire a obtener una plaza docente deberá contar con estudios mínimos de licenciatura y con un perfil de formación específico en educación, así como la experiencia. Es decir, a diferencia de la reforma del 2013 que abrió la posibilidad de que cualquier persona que contara con un título de licenciatura, aun cuando su perfil de formación profesional no tuviera bases pedagógicas, éste no era un impedimento para ingresar al sistema, una vez evaluado; o bien la experiencia docente no era necesaria, ya que podía ingresar al sistema para impartir clases en el nivel de secundaria en el área correspondiente a su formación.

Lo anterior, debido a que la educación básica tuvo una gran desproporción de maestros que se retiraron del servicio por agotamiento, así como también las jubilaciones, al ser numerosas y en consecuencia sus años de servicio se verían afectados por las leyes, razón por la cual hubo una cantidad mayor de espacios para ingresar al sistema educativo.

3.5.2 Perfil Docente del NME y la NEM para Ingreso y Promoción al SEM

Con el NME la convocatoria para el ingreso a la educación básica se refería a concursos de oposición en una primera fase que contemplaba el registro para la evaluación y en una segunda fase la aplicación de los instrumentos de evaluación, la cual consistía en la aplicación de dos exámenes; uno sobre los conocimientos y habilidades para la práctica docente y otro sobre las habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales (Examen común).

Dichos instrumentos versaban en las bases de los documentos rectores que definían el perfil docente. Es decir, las evaluaciones eran además un medio para capacitar y actualizar a los docentes sobre los cambios en materia de política educativa vigente en el país.

A continuación, se muestran las principales características del documento rector que propuso cada reforma y los cuales describen el perfil de los docentes para el SEM (Ver cuadro 8).

Cuadro 8: Perfil docente del NME y NEM

NME	NEM
Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes	Perfiles, criterios e indicadores del docente (dominios)
Dimensión 1. Un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo aprender y lo que deben aprender.	Dominio I. Que asume su quehacer profesional con apego a los principios filosóficos, éticos y legales de la educación mexicana.
Dimensión 2. Un docente que organiza y evalúa el trabajo educativo, y realiza una intervención didáctica pertinente.	Dominio II. Que conoce a sus alumnos para brindarles una atención educativa con inclusión, equidad y excelencia.
Dimensión 3. Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.	Dominio III. Que genera ambientes favorables para el aprendizaje y la participación de todas las niñas, los niños o los adolescentes.
Dimensión 4. Un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de los alumnos.	Dominio IV. Que participa y colabora en la transformación y mejora de la escuela y la comunidad.
Dimensión 5. Un docente que participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta el vínculo con la comunidad para asegurar que	

todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.	
---	--

Fuente: Elaboración propia con base en documentos Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes (SEP, 2017) y Perfiles, criterios e indicadores del docente (SEP, 2020).

Respecto a lo anterior, podemos observar que no existe ningún cambio significativo sobre la visión que las reformas en educación presentan respecto al perfil docente. Es decir, no implicaba algún cambio, debido a que la NEM contempla cuatro dominios que los docentes deben tener y básicamente es todo lo propuesto por el NME en sus cinco dimensiones. Por lo tanto, el perfil docente en el sistema educativo mexicano se basa en la ética profesional centrada en el estudiante, que promueve, además, la vinculación con la comunidad.

Ahora bien, con la NEM se contemplan convocatorias muy semejantes a las que ya se venían haciendo en décadas anteriores con la carrera magisterial. Actualmente se contemplan convocatorias de admisión, promoción vertical (para ascender el nombramiento de una plaza), promoción horizontal (permanecer en la misma plaza, pero con incremento salarial), promoción por horas adicionales (para nivel secundaria) y tutoría.

La actual legislación contempla los requisitos siguientes a fin de alinear los perfiles docentes quedando de la siguiente manera:

1. Acreditar estudios mínimos de licenciatura.
2. Contar con formación docente pedagógica o cubrir el perfil afín al área de conocimiento del nivel, servicio o materia educativa a que aspira.
3. Dominar una segunda lengua; requisito aplicable para los aspirantes de la materia de inglés y educación Preescolar Indígena o Primaria Indígena.
4. Ocupar plaza docente, técnico docente o de Dirección con nombramiento definitivo.

5. No estar inhabilitado(a) para el servicio público, ni tener otro impedimento legal.

Por lo tanto:

La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones y establecidos en la ley (...) los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. (...)

Lo dispuesto en este párrafo en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.], 2019).

Por lo anterior, a los egresados de Escuelas Normales, de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Centros de Actualización del Magisterio se les considera el servicio social y las prácticas profesionales realizadas a lo largo de la carrera como experiencia docente y quienes egresan de dichas instituciones tienen prioridad frente a todos los demás aspirantes a la docencia, a pesar de tener incluso mayor formación, debido a que el estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas de formación normalista, en los términos que disponga la ley.

En la NEM se habla de la revalorización del magisterio y esto pudiera empezar por garantizarles mayor capacitación para evaluarse y mejorar sus condiciones de vida, representadas en el incremento salarial, pero con dichas evaluaciones se concursa para que los maestros con mayor puntaje de acuerdo con los criterios ya señalados anteriormente puedan incrementar su salario, lo cual ya se había contemplado antes con el NME, pero diferentes maneras de proceder. Actualmente la evaluación se aplica de manera general a los

docentes que por su propia voluntad aspiren a participar y una vez que se cubren todos los requisitos y se aprueban los exámenes, el beneficio del incremento del salario es sólo para quienes alcancen la partida del presupuesto de la federación.

Por otro lado, a partir de la reforma del 2013 el acceso al sistema educativo se denominó “ingreso”, y la instancia se llevaba a cabo a través del SPD, a raíz de la implementación de las leyes secundarias promovidas por la NEM se le denomina “admisión”, pero los elementos de valoración son los mismos de una reforma a otra, es decir.

La “evaluación” de conocimientos, ahora llamada “valoración” contempla los mismos rubros de diagnóstico; ruta de mejora escolar, seguridad escolar, acuerdos de política educativa, modificaciones al artículo 3° Constitucional, Ley General de Educación, uso de las TIC, competencias para la vida, principios pedagógicos, estándares curriculares, rasgos del perfil docente, rasgos del perfil de egreso, adaptación curricular regional y resolución de casos escolares.

Actualmente, la NEM utiliza los mismos rubros contemplados a partir del NME, mismos que aluden a las reformas en política educativa, resolución de problemas psicopedagógicos y ética en el actuar profesional del docente. A continuación, se muestra un ejemplo del simulador de los reactivos que componen una evaluación de admisión docente (Ver figura 7).

Figura 7. Simulador de examen de admisión con la NEM

SIMULADOR PARA LA ADMISIÓN DOCENTE A EDUCACIÓN BÁSICA

Se expresa en términos de rasgos individuales y sus razones de ser son: 1. Definir el tipo de ciudadano que se espera formar a lo largo de la Educación Básica. 2. Ser un referente común para la definición de los componentes curriculares. 3. Ser un indicador para valorar la eficacia del proceso educativo

- Perfil de egreso
- Mapa curricular
- Plan de estudios 2011
- PLANEA

Define el tipo de alumno que se espera formar en el transcurso de la escolaridad básica y tiene un papel preponderante en el proceso de articulación de los tres niveles (preescolar, primaria y secundaria).

- RIEB
- Plan de estudios 2011
- Perfil de egreso
- Competencias para la vida

Deberán desarrollarse en los tres niveles de Educación Básica y a lo largo de la vida, procurando que se proporcionen oportunidades y experiencias de aprendizaje significativas para todos los estudiantes.

- Competencias para la vida
- Perfil de Egreso
- Competencias curriculares
- Habilidades Digitales

Su desarrollo requiere: identificar lo que se necesita saber; aprender a buscar; identificar, evaluar, seleccionar, organizar y sistematizar información; apropiarse de la información de manera crítica, utilizar y compartir información con sentido ético.

- Competencias para el aprendizaje permanente
- Competencias para la vida en sociedad
- Competencias para el manejo de la información
- Competencias para la convivencia
- Competencias para el manejo de situaciones

Para su desarrollo se requiere: enfrentar el riesgo, la incertidumbre, plantear y llevar a buen término procedimientos; administrar el tiempo, propiciar cambios y afrontar los que se presenten; tomar decisiones y asumir sus consecuencias; manejar el fracaso, la frustración y la desilusión; actuar con autonomía en el diseño y desarrollo de proyectos de vida.

- Competencias para el aprendizaje permanente
- Competencias para la vida en sociedad
- Competencias para el manejo de la información
- Competencias para la convivencia
- Competencias para el manejo de situaciones

El docente es el encargado de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos y quien realiza el seguimiento, crea oportunidades de aprendizaje y hace modificaciones en su práctica para que éstos logren los aprendizajes establecidos en el Plan y los programas de estudio.

- I.1. Centrar la atención en los estudiantes y en sus procesos de aprendizaje
- I.2. Planificar para potenciar el aprendizaje
- I.3. Generar ambientes de aprendizaje
- I.4. Trabajar en colaboración para construir el aprendizaje
- I.5. Poner énfasis en el desarrollo de competencias, el logro de los Estándares Curriculares y
- I.6. Usar materiales educativos para favorecer el aprendizaje
- I.7. Evaluar para aprender
- I.8. Favorecer la inclusión para atender a la diversidad
- I.9. Incorporar temas de relevancia social
- I.10. Renovar el pacto entre el estudiante, el docente, la familia y la escuela
- I.11. Reorientar el liderazgo
- I.12. La tutoría y la asesoría académica a la escuela

Fuente: Unidad del Sistema para la Carrera de Maestras y Maestros (USICAMM, 2021).

3.5.3 Planteamiento de las reformas contemporáneas

A continuación, se muestra un cuadro comparativo de tres reformas de la educación básica en México con la finalidad de analizar las similitudes y diferencias en el planteamiento educativo de cada una (Ver cuadro 9).

Cuadro 9: Cuadro comparativo de las últimas tres reformas a la educación básica en México

	Reforma Integral de Educación Básica (RIEB, 2011)	Reforma Educativa (2013) Nuevo Modelo Educativo (2016)	Nueva Escuela Mexicana (2019)
Antecedentes	<p>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma del artículo III de la Constitución - Redacción y aprobación de una nueva ley de educación general. <p>Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002)</p> <p>Alianza por la Calidad de la Educación (2008)</p>	<p>Reforma Integral de Educación Básica (2011).</p> <p>Plan de estudios 2011.</p> <p>Inclusión educativa</p> <p>Evaluación docente como estímulo para elevar la calidad educativa</p>	<p>Planteamiento pedagógico del NME (2016).</p> <p>Evaluación docente</p> <p>Derogación de la reforma 2013 en materia educativa</p>
Planteamiento	<p>Reforma de tres áreas del sistema educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización e iniciativas de participación social; (b) reforma curricular para primaria y secundaria educación; y 	<ul style="list-style-type: none"> I. Planteamiento curricular II. La escuela al centro del sistema educativo III. Formación y desarrollo profesional docente IV. Inclusión y equidad V. La gobernanza del sistema educativo 	<p>La NEM se sustenta en las leyes secundarias, es decir; las modificaciones a la Ley General de Educación, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y la Ley Reglamentaria General del Sistema para la</p>

	<p>(c) la revisión de la formación y perfeccionamiento docente.</p> <p>Política pública que impulsó la formación integral del estudiante con énfasis en la inclusión, respeto, libertad e igualdad entre la comunidad escolar, bajo un enfoque de democracia y el respeto a los derechos humanos.</p>		<p>Mejora Continua de la Educación.</p> <p>La educación será obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.</p> <p>La NEM promete becas en educación, becas para personas con discapacidad, aumento salarial a maestros, reinstalación de profesores, basificación de interinos (inglés y tecnologías), creación de 100 universidades, ningún joven fuera de la educación superior (cero rechazos).</p>
Enfoque educativo	<p>Reforma curricular orientada al desarrollo de competencias para la educación básica, así como la enseñanza del idioma inglés (desde preescolar hasta secundaria) y el idioma extranjero fue tomado como una inversión que a futuro se vería reflejada</p>	<p>Enfoque de competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocimientos (disciplinario, interdisciplinario y práctico). - Habilidades (cognitivas, metacognitivas, sociales, emocionales, físicas y prácticas). - Actitudes y valores (adaptabilidad, mente 	<p>Inclusión, equidad y excelencia.</p> <p>La NEM hace referencia al aprendizaje y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>La educación se basará en el respeto irrestricto</p>

	<p>en mejores oportunidades de empleo.</p> <p>Retomó el rumbo de la educación integral con miras de atender los intereses de los estudiantes, impulsar la participación de los padres de familia y hacer transparentes los procesos de operación y resultados dentro de las escuelas.</p> <p>Promovió favorecer la diversidad cultural del país y la inclusión educativa en atención a los estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (NEE) y capacidades y aptitudes sobresalientes.</p>	<p>abierta, curiosidad, confianza, responsabilidad, gratitud, integridad, justicia, igualdad y equidad).</p> <p>Lo anterior con base en el proyecto educativo de la OCDE para el año 2030.</p>	<p>de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje. Será integral, educará para la vida y será de excelencia (máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad).</p>
Contenidos	El Plan de estudios 2011 definió las competencias	Aprendizajes esperados y componentes curriculares.	Los planes y programas de estudio tendrán

	<p>para la vida, el perfil de egreso, los estándares curriculares, los principios pedagógicos y los aprendizajes esperados que constituirían la formación de los estudiantes.</p>	<p>Campos de formación académica:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Lenguaje y comunicación -Pensamiento matemático -Exploración y comprensión del mundo natural y social <p>Desarrollo personal y social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artes - Educación socioemocional (aprender a ser, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a aprender). - Educación física <p>Autonomía curricular:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar la formación académica - Potenciar el desarrollo personal y social - Nuevos contenidos relevantes - Conocimientos regionales - Proyectos de impacto social 	<p>perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente.</p>
<p>Perfil de egreso de los estudiantes</p>	<p>Ciudadano democrático, crítico y creativo.</p>	<p>Contribuir a formar ciudadanos libres, responsables e informados.</p>	

	<p>Egresar estudiantes que posean competencias para resolver problemas; tomar decisiones; encontrar alternativas; desarrollar productivamente su creatividad; relacionarse de forma proactiva con sus pares y la sociedad; identificar retos y oportunidades en entornos altamente competitivos; reconocer en sus tradiciones valores y oportunidades para enfrentar con mayor éxito los desafíos del presente y el futuro; asumir los valores de la democracia como la base fundamental del Estado laico y la convivencia cívica que reconoce al otro como igual; en el respeto de la ley; el aprecio por la participación, el diálogo, la construcción de acuerdos y la apertura al pensamiento crítico y propositivo.</p>	<p>El perfil de egreso de la educación obligatoria está organizado en once ámbitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lenguaje y comunicación 2. Pensamiento matemático 3. Exploración y comprensión del mundo natural y social 4. Pensamiento crítico y solución de problemas 5. Habilidades socioemocionales y proyecto de vida 6. Colaboración y trabajo en equipo 7. Convivencia y ciudadanía 8. Apreciación y expresión artísticas 9. Atención al cuerpo y la salud 10. Cuidado del medioambiente 11. Habilidades digitales 	
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de estudios 2011, educación básica. Aprendizajes clave para la educación integral de la SEP Modelo Educativo para la educación obligatoria, El modelo educativo 2016, el

planteamiento pedagógico de la reforma educativa. La nueva escuela mexicana: principios y orientaciones pedagógicas.

El interés de México por renovar los métodos y contenidos curriculares, se inició significativamente con el proceso de reforma, pero la aspiración al cambio a través de la misma, se puede constatar en la normatividad vigente de la política educativa, es decir en la letra, sin llegar a implementar un cambio real en el hacer cotidiano de las aulas

Derivado del análisis del NME hacia la NEM se encuentra en contraste con la teoría que la reforma educativa enfatiza en el papel de los docentes como elementos sustanciales del cambio y mejora escolar, recayendo en ellos la responsabilidad, a través de la reforma educativa la posibilidad de mejorar el SEM.

3.6 Financiamiento de la educación en México 1994-2018

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 3° fracción VIII se establece que para unificar y coordinar la educación del territorio nacional se distribuirá la función educativa entre la federación, los estados y los municipios con la finalidad de determinar los recursos para proporcionar los servicios educativos necesarios. De acuerdo con el ANMEB (1992) se estableció que cada gobierno estatal asumiría la responsabilidad de los centros educativos en los diferentes niveles de la educación obligatoria, así como la formación docente (antes centralizada).

Asimismo, los principales factores que contribuyen a explicar el gasto en la educación obligatoria son a) el mandato constitucional que establece la obligatoriedad de la educación, b) la transición demográfica y c) la transición educativa.

De acuerdo con el INEE (2021) el Gasto Nacional en Educación (GNE) es el gasto total que realizan el gobierno federal, estatal, municipal y los particulares en educación, así como tecnología y preservación de la cultura en un determinado año fiscal. Es importante

aclarar que en México el gasto en educación abarca desde la EB, EMS, ES, educación para adultos, deporte, ciencia y tecnología.

En el siguiente cuadro se puede observar el GNE en pesos corrientes y su representación en porcentaje de acuerdo con el PIB de cada sexenio (Ver cuadro 10).

Cuadro 10: GNE por sexenio y porcentaje del PIB

Presidente:	Periodo de sexenio:	GNE en porcentaje del PIB:
Ernesto Zedillo Ponce De León 	1995-2000	4.8%
Vicente Fox Quezada 	2001-2006	6%
Felipe Calderón Hinojosa 	2007-2012	6.4%
Enrique Peña Nieto 	2013-2018	6.4%

Fuente: Elaboración propia con base en el Panorama educativo. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2018 Educación básica y media superior.

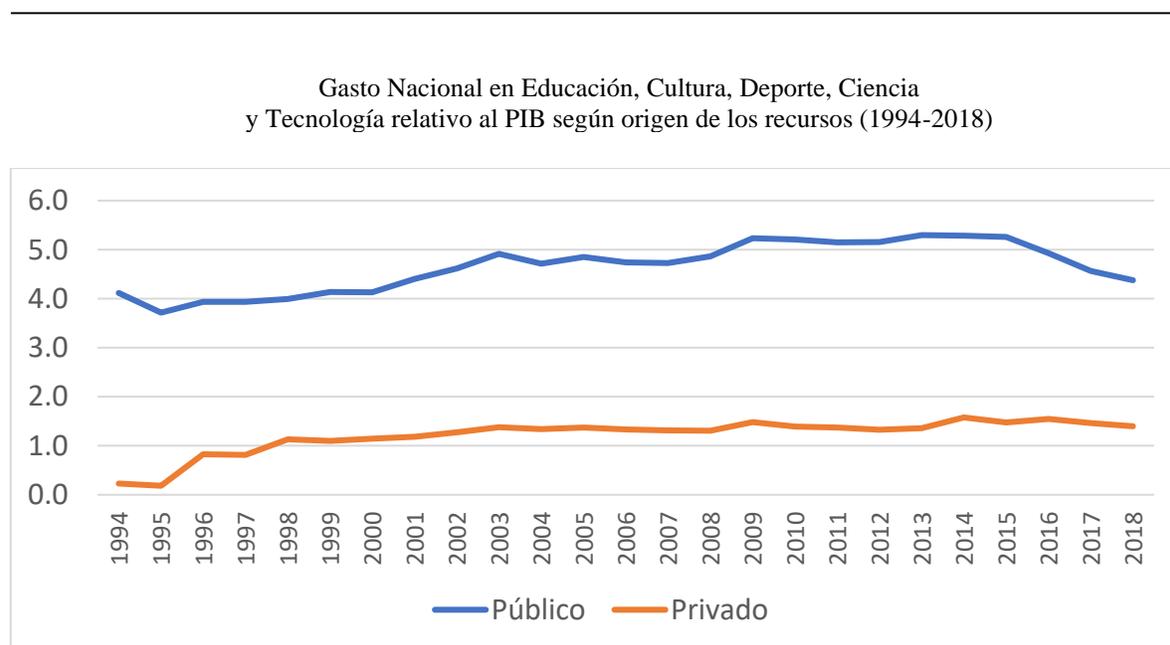
Respecto al gasto nacional en educación se puede percibir desde el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto, que el comportamiento del gasto educativo de acuerdo con el porcentaje del PIB, no ha incrementado significativamente en los últimos cuatro sexenios, a pesar de que el nivel de obligatoriedad de la educación ha

incrementado, esto no se ve reflejado en el gasto público. Según el INEE (2018) el gasto educativo público ha sido cada vez menor en los últimos años, por lo tanto, se limitan los objetivos planteados con la Reforma Educativa del 2013.

En consecuencia, dicha situación incumple la normativa vigente, dado que el gasto federal educativo debería aumentar por lo menos en la misma proporción que el PIB.

De acuerdo con los informes históricos del panorama educativo en México, el INEE (2021) señala que el sector público proporciona la mayor parte de los desembolsos del GNE y su proporción ha disminuido en los últimos 17 años, por lo cual ha aumentado gradualmente la participación del sector privado (Ver gráfico 1).

Gráfico 1: GNE relativo al PIB

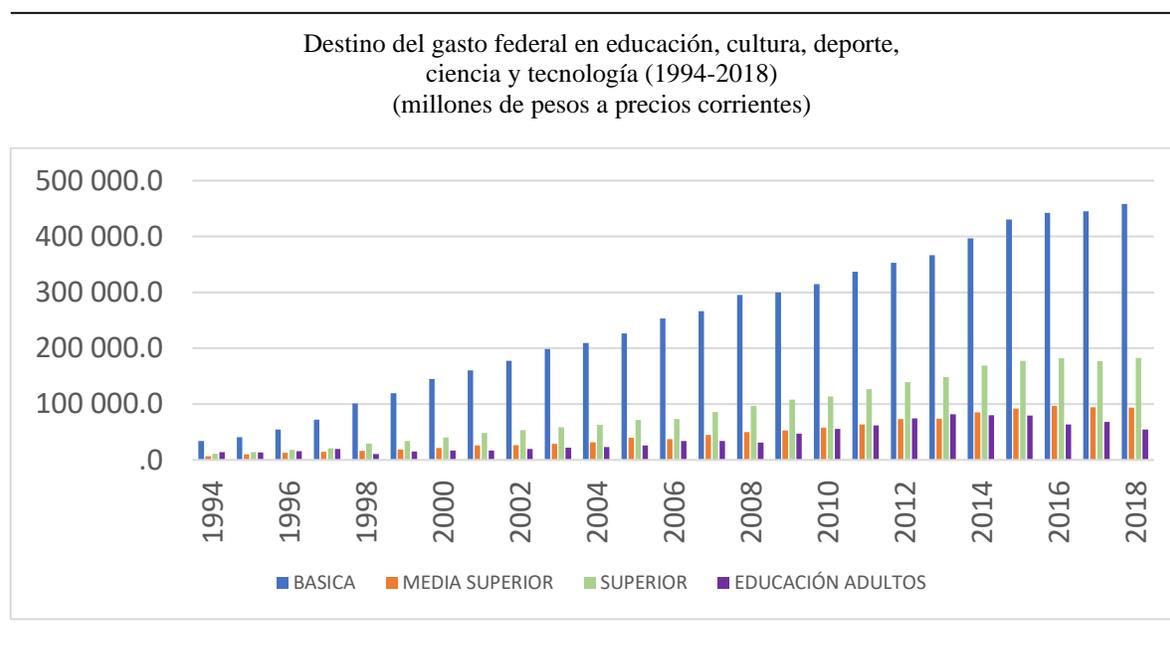


Fuente: Elaboración Becerra y Mojica con base en Sexto Informe de Gobierno 2017-2018, anexo estadístico. Presidencia de la República 2018, (2021).

Ahora bien, en la siguiente gráfica se puede observar que al paso de los años y de acuerdo con la transición demográfica de la que hablamos en párrafos anteriores, la EB es el

nivel con mayor concentración de recursos, en segundo lugar, la ES, en tercer lugar, la EMS y por último la educación para adultos, como se muestra en el siguiente histórico (Ver gráfico 2).

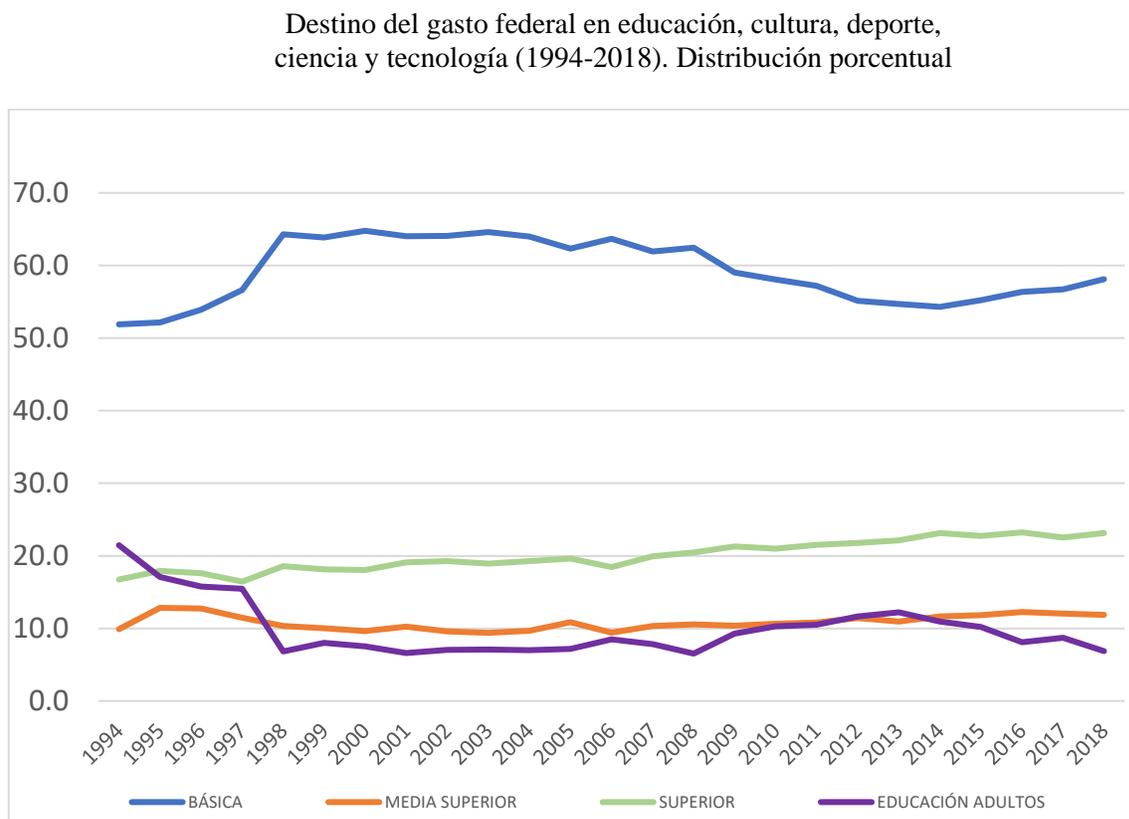
Gráfico 2: Destino del gasto federal de educación



Fuente: Elaboración Becerra y Mojica con base en Sexto Informe de Gobierno 2017-2018, anexo estadístico. Presidencia de la República 2018, (2021).

Asimismo, se muestra la distribución porcentual del gasto federal para atender la demanda educativa en todos los niveles y modalidades de servicio que contempla el GNE, considerando desde la descentralización del sistema (1992), hasta el NME, encontrando que a pesar de que la pirámide poblacional muestra mayor número de personas en edad de cursar la EMS, éste nivel se encuentra muy abandonado en cuando a presupuesto se refiere, aún con la implementación de la RIEMS (2008), su cercanía con el presupuesto de la educación para adultos denota un nivel considerablemente abandonado (Ver gráfico 3).

Gráfico 3: Gasto federal por distribución porcentual



Fuente: Elaboración Becerra y Mojica con base en Sexto Informe de Gobierno 2017-2018, anexo estadístico. Presidencia de la República 2018, (2021).

En el gráfico 3 se muestra cómo la EB sigue en una tendencia importante del gasto educativo, seguido por la ES. Asimismo, la EMS denota un mayor presupuesto a partir de la descentralización del sistema, sin aumento alguno durante la implementación de las últimas dos reformas educativas.

Capítulo 4

Metodología

4.1 Diseño de la Investigación

Esta investigación se realizó a través de un análisis documental de fuentes secundarias del proceso de reforma de la educación básica en México. Se revisaron de manera crítica los documentos oficiales que rigen el sistema, informes de gobierno, reportes técnicos y documentos normativos que las instancias del SEM conformaron y formularon en cada reforma.

La investigación contempló la comparación como método de la investigación educativa moderna. El método comparativo se realizó con las iniciativas de reforma que se han implementado en México a través del seguimiento histórico de la política educativa que ha regido en el país.

Por lo anterior, la investigación respondió al análisis de política pública desde el diseño institucional, no con la finalidad de probar su eficacia, sino la coherencia que ha existido en las políticas públicas impulsadas a raíz de la reforma. Como lo señala Aguilar (2012) alrededor de la política pública en curso o proyecto se enlazan leyes, poderes públicos, actores políticos y sociales, recursos financieros y procesos administrativos, por tal razón en esta investigación se estudió la correspondencia de sus componentes que operan para alcanzar los resultados esperados. Por lo que cabe aclarar que se analizó el diseño y formulación de la reforma desde un plano predecisional (actividades políticas) y no propiamente postdecisional (implementación y evaluación) de la política.

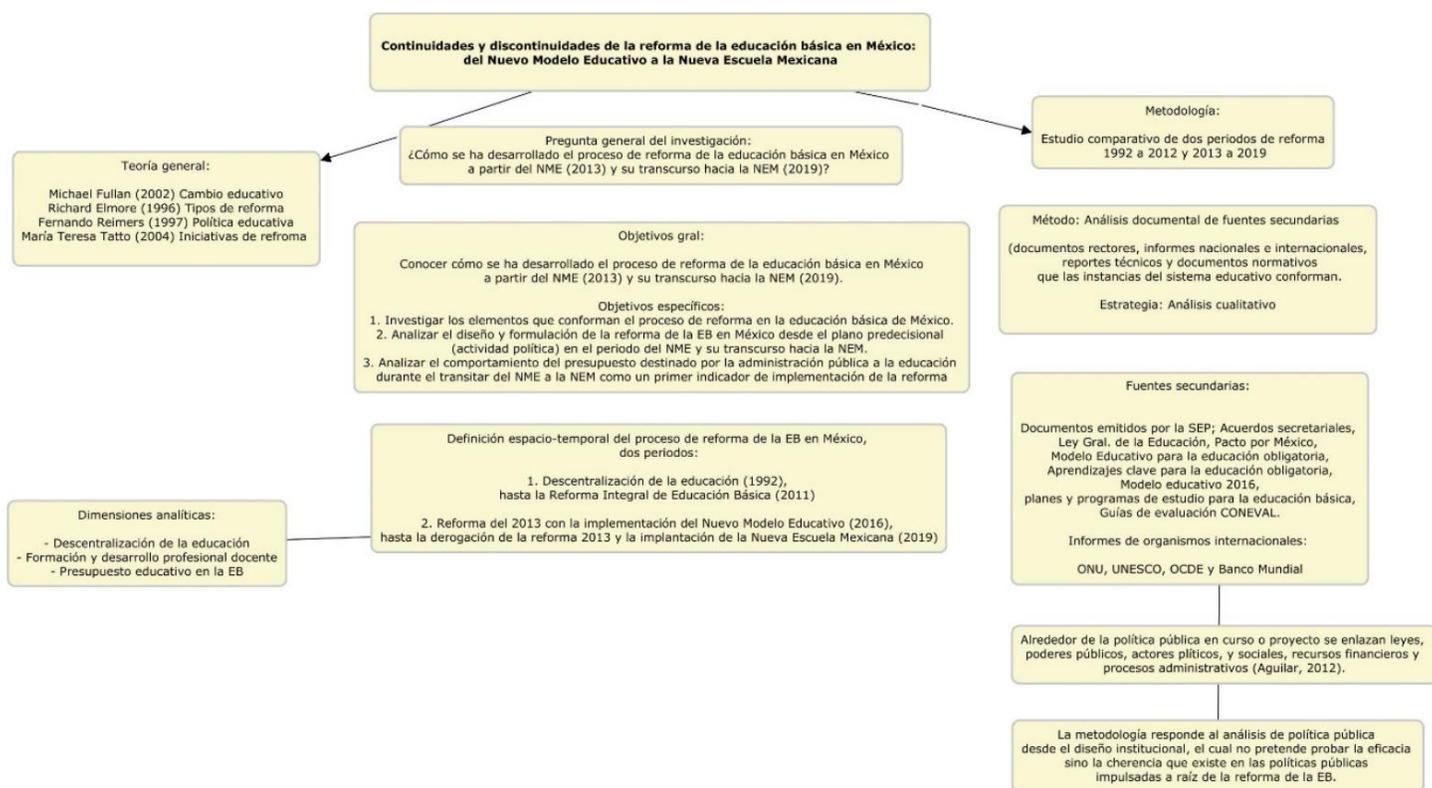
4.2 Método de Investigación

El procedimiento metodológico de esta investigación se realizó de acuerdo con el diseño incorporado, en el cual se articuló la teoría, los objetivos y la metodología y se discutió de forma transversal el proceso de reforma.

De acuerdo con Sautu (2005), el diseño incorporado vislumbra los objetivos de la investigación cualitativa desde la naturaleza hipotética, de los cuales se plantean preguntas cuyo propósito puede ser descubrir las características de una situación, fenómeno o proceso; encontrar y establecer relaciones que permitan comprenderlos; describir y/o interpretar experiencias subjetivas, glosar los puntos de vista de los actores, o su construcción de la realidad. En este caso la investigación centró los objetivos en la acción política con una perspectiva espaciotemporal para cada reforma.

El siguiente esquema ha hecho referencia a las principales características del diseño incorporado y su relación con las etapas de esta investigación (Ver figura 8).

Figura 8. El diseño incorporado y las etapas de la investigación



Fuente: Elaboración propia a partir de Sautu (2005)

Asimismo, la metodología de la presente investigación se llevó a cabo en tres fases:

En la primera fase se investigaron cinco momentos clave en los que se ha desarrollado el proceso de reforma de la EB en México (el ANMEB, 1992; la RIEB, 2011; el Pacto Por México, 2012; el NME, 2016; y la NEM, 2019). A través del análisis documental de las fuentes secundarias se identificaron los elementos que conforman el proceso de reforma en cada promulgación sobre las que versa esta investigación.

En subsecuencia, se articularon con los elementos teóricos que han prevalecido a lo largo de casi dos décadas de la política educativa en el proceso de reforma, a fin de analizar las continuidades y discontinuidades del proceso de reforma en México.

En una segunda fase se identificaron los elementos que rigen el SEM actual, a través de la comparación del NME en contraste con la NEM. Asimismo, se encontró que los aspectos que apuntaron hacia la necesidad de la reforma en México fueron; la descentralización de la educación básica, la reorganización del sistema educativo y la formación y desarrollo profesional docente.

En la tercera fase se caracterizó la estructura organizacional del SEM, tanto su conformación, como el proceder de sus cifras, de acuerdo con los cambios sociales y necesidades de cada nivel educativo. Además, se examinó el comportamiento del presupuesto educativo desde la administración pública, tomando en cuenta que este es indispensable como un primer indicador de implementación de la reforma. Por lo tanto, se investigó el presupuesto de egresos federales desde el 2008 hasta el 2021. Asimismo, se investigó el presupuesto desglosado en educación básica a partir del 2008, hasta el 2017, debido a que no se cuenta con datos precisos de instancias oficiales para los años subsecuentes.

Lo anterior con la finalidad de analizar el comportamiento del presupuesto otorgado en el ámbito educativo desde la implementación del NME y su transitar a la NEM.

4.3 Unidad de Análisis

Se utilizaron fuentes secundarias como unidad de análisis, entre los cuales se pueden señalar los documentos emitidos por la SEP tales como; los aprendizajes clave para la educación obligatoria, plan y programas de estudio para la educación básica, el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad, el modelo educativo 2016, la Ley General de Educación, el Pacto por México, el Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos Principales cifras 2020–2021, guías de evaluación del

Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Acuerdo 649 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Primaria, Panorama Educativo de México, indicadores del SEN para la EB y EMS 2008-2017, Presupuesto de Egresos Federales 2008 al 2021, los documentos rectores de la Nueva Escuela Mexicana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias.

Asimismo, se consultaron informes de organismos internacionales como la ONU, la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial.

De acuerdo con lo anterior, esta investigación situó dos periodos del proceso de reforma en México. 1) Desde la descentralización de la educación (1992) hasta la Reforma Integral de la Educación Básica (2011) y 2) La reforma constitucional del 2013 con la implementación del Nuevo Modelo Educativo a partir del 2016 y el transcurso hacia la Nueva Escuela Mexicana (2019).

Capítulo 5

Resultados y Discusión

5.1 Análisis de los Elementos que Conforman la Reforma a Partir del NME y su Paso a la NEM.

La descentralización del sistema fue una de las dimensiones que se analizaron en esta tesis, al ser uno de los elementos que impulsó los primeros indicios de la reforma de la EB en México. Antes de esto, la escuela guardaba una relación en dirección vertical entre las autoridades educativas y la comunidad escolar. Por consiguiente, los agentes educativos debían esperar a que dichas autoridades realizaran alguna acción en beneficio de las escuelas. Sin embargo, el proceso de reforma que ha transcurrido a lo largo de este periodo en el SEM ha promovido el liderazgo y la autonomía de gestión que promete mayor participación a los agentes educativos con la posibilidad de gestionar sus propios recursos y tomar decisiones orientadas a mejorar el servicio educativo de acuerdo con las necesidades de cada centro escolar.

Poco antes de la implementación del NME ya se promovía el trabajo colegiado de los docentes a través de los CTE, así como una menor carga administrativa. A pesar de que el objetivo de dichos Consejos se caracterizó por ser un apoyo de consulta con tareas organizativas y administrativas, no se logró disminuir la carga de trabajo para los maestros, debido a que ésta aumenta cuando son ellos mismos los encargados de hacer el llenado de formatos con información de los estudiantes, lo cual denota que no existe una autonomía total como se anunció en el modelo mencionado.

Por otro lado, se ha promovido la participación de los padres de familia, pero al mismo tiempo ha representado un gran desafío para el SEM el mantener una relación estrecha por parte de los directivos y maestros para comunicarse de manera efectiva con los padres de

familia, debido a que la carga administrativa sigue siendo un obstáculo para que esta relación se logre. Aunado a ello, se requiere mayor fomento de actividades culturales y/o de convivencia escolar donde los padres puedan involucrarse en el desarrollo de sus hijos y ser partícipes de ello. Asimismo, el Estado no promueve políticas públicas para los padres que trabajan, por lo tanto, no disponen de mayor tiempo para involucrarse en la educación de sus hijos.

Se puede considerar como una fortaleza al Comité de Padres de Familia que se conforma en los grupos escolares de la EB, mismos que fungen como mediadores de transparencia de las actividades que se realizan dentro de la escuela o bien, para generar recursos y cubrir algunas necesidades emergentes que la escuela llegara a presentar.

Por otra parte, los cambios implementados por la reforma del NME, la evaluación fue vista por la mayoría del personal docente como un elemento impuesto por el gobierno y lejos de verla como un desafío para mejorar su práctica educativa, desde su mirada representó una amenaza para sus condiciones laborales. Sin embargo, los procesos evaluativos no fueron del todo negativos para los profesionales de la educación, debido a que los profesionistas recién egresados en el campo educativo tuvieron oportunidad de participar en un examen de oposición de conocimientos y acceder a la obtención de una plaza educativa en caso de que sus resultados fueran idóneos. Este hecho abrió mayores espacios para profesionistas en educación que no tuvieran formación profesional de la normal de maestros, únicamente y de acuerdo con las convocatorias pudieran concursar por un espacio en el sistema.

Al analizar la forma de ingreso de los nuevos docentes, a partir de la reforma educativa, se observó que había docentes que contaban con los conocimientos, pero no las competencias para estar frente a grupo, esto debido a la apertura que la convocatoria de ingreso a la EB permitió para que cualquier persona que tuviera el título de una licenciatura

pudiera concursar en el examen de oposición, a pesar de no contar con la formación pedagógica.

Por lo anterior, se puede reflexionar sobre la profesionalización de la enseñanza a través de la formación previa que los docentes reciben. De acuerdo con Lessard (2009) la certificación de los docentes identifica dos tipos: los “profesionalistas” y los “desreguladores”. Los primeros se apegan a un modelo profesional, de larga duración, centrado en la formación universitaria, el cual combina la disciplina con la pedagogía, por lo tanto, se practica de forma alternada. El segundo se trata de un modelo descentralizado que busca romper el monopolio de las instituciones formadoras de docentes y de acceso a la enseñanza. Son programas alternativos de formación con otras vías de certificación y acceso al oficio, que responde a un mercado educativo, que atribuye responsabilidad a los docentes y los establecimientos.

Asimismo, existen dos concepciones sobre la formación del docente (y sus efectos en el aprendizaje de los estudiantes).

(...) por un lado, un docente llamado “competente”, y por otro, un docente llamado “eficaz”. Los partidarios del docente eficaz consideran de extrema importancia todo lo que contribuye a la valoración incondicional de los resultados medidos. Por oposición, los partidarios del docente competente, bien o mal, se resisten a una responsabilidad que les parece excesiva y a una concepción reduccionista de la misión de la enseñanza (Lessard, 2009, p. 153).

Por lo tanto, en la reforma educativa mexicana que se realizaron los exámenes de conocimientos, estos no medían el desempeño que los maestros podían tener en el salón de clases, ni tampoco con los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

En contraste, la NEM hizo cambios a través de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en los requisitos de participación, en los cuales tomó en cuenta el perfil de los docentes a nivel licenciatura, los estudios de posgrado (sólo en la promoción horizontal y vertical) y la experiencia frente a grupo, de manera especial el trabajo en zonas de marginación y pobreza, dando prioridad como ya se mencionó a los egresados de la Normal y UPN.

XVI. Procesos de selección: aquellos a los que, a través de convocatorias, concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales para apreciar los conocimientos, aptitudes, antigüedad y experiencias necesarias para el ejercicio de la función docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, de dirección, de supervisión o cualquier otra de naturaleza académica, con la finalidad de cubrir las vacantes que se presenten en el servicio público educativo y que contribuyan al aprendizaje y desarrollo integral de los educandos (Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, 2019, p. 4).

Asimismo, sustituyó el término de evaluación por el de valoración, así como la modificación a la ley para que el diagnóstico sólo sea empleado para el ingreso y la promoción de los docentes y se eliminó la evaluación de permanencia en el servicio educativo. En este sentido, es preciso señalar que los instrumentos actuales de valoración de conocimientos contemplan las mismas temáticas en las evaluaciones del NME, pues es un hecho que los contenidos siguen siendo los mismos, los cuales se encuentran apegados a la normatividad vigente, a excepción de la perspectiva de género que se ha implementado con

la NEM, pero las temáticas de igualdad, inclusión, excelencia (antes calidad) siguen siendo temáticas de prioridad en dichos instrumentos.

En consecuencia, la evaluación docente, ha sido también un elemento central a partir de la reforma del NME, pero la reforma de la NEM modificó las condiciones para seleccionar al personal de nuevo ingreso, así como la promoción y reconocimiento del desempeño, las cuales parecieran atender más las promesas de campaña de los políticos, cuya finalidad se acerca más a los intereses electorales que al propio desarrollo profesional docente.

Por lo anterior no se puede hablar de desarrollo y revaloración docente porque la capacitación que se da a los maestros en el transcurso de un ciclo escolar es voluntaria y, por lo tanto, la participación es baja, debido a que no representa un incentivo económico para los mismos. Ahora bien, los cursos que el SEM imparte desde la implementación del NME y su paso hacia la NEM son actualmente un requisito para participar en el ingreso al sistema, y en el caso de los ascensos (promoción vertical) o el incremento salarial (promoción horizontal), las condiciones de revaloración al magisterio a través de un incentivo se ven limitadas por el poco presupuesto que existe para reconocer su labor.

5.2 Análisis y Discusión de los Cambios Promovidos en el Periodo 1989-2012

La retórica del Estado respecto a la propuesta de reforma sobre la estrategia de descentralización, demanda el desarrollo de modelos más democráticos, como lo señala Ornelas (1995) la transición del SEM se debe alentar desde el proyecto democrático y equitativo, dado que la meta principal de la reforma es mejorar la calidad de la educación, a través del desarrollo profesional de los maestros como parte esencial del proceso de mejora y se requiere también cambiar la forma de ejercer la autoridad.

La reforma educativa en México se ha impulsado a partir de dos aspectos: la formación docente y la reforma curricular. El primer aspecto está orientado a la capacitación y actualización del magisterio como parte de la estrategia de la calidad educativa y el segundo aspecto a partir de la reformulación de contenidos curriculares.

Los elementos que han conformado el proceso de reforma en México son la calidad, la cobertura y la recuperación de la rectoría del Estado (ANMEB, 1992); la reforma curricular, la profesionalización de los maestros, la evaluación como medio de la calidad (RIEB, 2011); y la reforma legal y la calidad y equidad (Pacto x México, 2012).

Desde ese periodo, hasta la fecha, las reformas en México se han implementado a través de alianzas, acuerdos entre el gobierno de los estados y las secciones sindicales del SNTE, así como decretos gubernamentales elevados a rango constitucional. El hecho es que los cambios en educación no funcionan por decretos. El cambio lleva tiempo y no depende únicamente de ciertos actores políticos, sino de toda la comunidad educativa. Como lo señala Reimers (1997) desafortunadamente, muchas propuestas de reforma educativa esperan que los maestros cambien sus prácticas significativamente, sin considerar apropiadamente las nuevas habilidades e interpretaciones que deben desarrollarse para que todos los portadores clave de intereses deban ser capaces de apoyar el cambio que dichas reformas pretenden.

La iniciativa de reforma no garantiza el cambio educativo, pues este además no es lineal y, dadas las tradiciones arraigadas en los países centralizados de autoridad concentrada y jerárquica, el cambio no puede ocurrir orgánicamente como lo señala Tatto (1999) el propósito de las reformas realizadas recientemente en América Latina y otras partes del mundo se han orientado a transformar el modo de enseñanza de un enfoque didáctico a uno más conceptual. Aunado a ello, existen reformas más profundas y con efectos a largo plazo,

debido a que remueven los cimientos del sistema como lo señala Ornelas (1995) o por el contrario algunas otras que no tienen fuerza suficiente para cambiar las tendencias pasadas y por lo tanto sucumben, estas últimas son reformas de superficie, ambos tipos de reforma varían de acuerdo con el contexto.

En un contexto de democracia la participación de las autoridades educativas, los maestros y padres de familia tendrían que apoyar las iniciativas de reforma, pero sucede que alguno de estos grupos no siempre está dispuesto para asumir el compromiso hacia la mejora educativa y esto puede obstaculizar la implementación de la reforma. Por lo tanto, se requiere que las nuevas formas tengan sentido para ellos y que este nuevo conocimiento se integre en la realidad de las escuelas.

A pesar de vivir en un país que promueve la democracia, los niveles de participación y compromiso son bajos, el gobierno debe buscar las alternativas para involucrar más a los ciudadanos y de forma especial a los padres de familia en el proceso educativo, dado que son quienes tienen la responsabilidad principal en el desarrollo integral de sus hijos y es la escuela en donde éste se complementa y se promueve. Por lo tanto, las escuelas deben involucrar más a los padres de familia y fomentar mayores actividades que promuevan su participación y compromiso.

Aunado a lo anterior, en la actualidad los estudiantes tienen grandes expectativas en la educación como uno de los medios para salir adelante, debido a que representa una inversión para su desarrollo personal y social, sin embargo, no se tiene la certeza que el modelo educativo mexicano propicie del todo las condiciones para que los estudiantes adquieran herramientas que les sean útiles a lo largo de su vida, a pesar de que ingresan a la escuela desde muy temprana edad. Los aprendizajes debieran ser progresivos, hasta concluir

sus estudios con la mayoría de edad, atendiendo la formación cognitiva, emocional y social que se desarrolla en la escuela y se expresa en la sociedad y sus formas de convivencia.

Por otra parte, uno de los problemas que ha demeritado la política educativa es la falta de sinergia entre la investigación y la política pública, lo que Reimers (1997) llama diálogo informado, debido a que, en México, a pesar de contar con una amplia gama en la investigación educativa, esta no suele implementarse en la realidad de la educación y la detección de necesidades educativas.

Respecto a la capacitación docente, se puede observar que desde la reforma de 1992 ha estado contemplada como medio de actualización, reconociendo en su momento la falta de preparación de los maestros que no llegaban a recibir la formación profesional docente y a pesar de ello se encontraban al frente de las aulas.

5.3 Análisis y Discusión de los Cambios y la Estructura Organizacional del SEM en el paso del NME a la NEM Durante el Periodo 2013-2019

Las iniciativas de reforma educativa en México han tenido como componente primordial la descentralización del sistema educativo. Sin embargo, este parece seguir centralizado, debido a que el poder del gobierno federal, a través de estrategias tradicionales marcan la directriz. Los CTE, el regreso a las convocatorias de ingreso a la profesión docente, las modificaciones a los planes de estudio, las políticas educativas bajadas a los maestros de los estados en forma de “cascada” siguen respondiendo a una política educativa centralizada. Como lo señala Ornelas (1995) la rectoría de la educación sigue en los órganos centrales, al mantener la normatividad, la asignación de recursos nos habla de una descentralización de superficie y una centralización de las estructuras profundas que siguen centralizando el poder.

El cambio principal que se dio de la reforma del NME a la reforma de la NEM fueron los cambios a la ley, particularmente a los artículos 3°, 31 y 73 de la CPEUM. A continuación, se presenta un cuadro comparativo de los textos derogados y modificados (Ver cuadro 11)

Cuadro 11: Modificaciones a los artículos 3°, 31 y 73 de la CPEUM

<p style="text-align: center;">Nuevo Modelo Educativo 2013</p>	<p style="text-align: center;">Nueva Escuela Mexicana 2019</p>
<p><i>Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México 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.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El Estado impartirá la educación desde el nivel preescolar hasta la EMS. ✓ Se eleva a rango constitucional la EMS como educación obligatoria. <p>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.</p> <p>d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;</p> <p>Fracción III. (...) Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la</p>	<p><i>Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo.</i></p> <p><i>(...) Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El Estado además de impartir, garantizará la educación desde el nivel inicial, hasta la educación superior. ✓ Se incorpora y eleva a rango constitucional la educación inicial y educación superior de manera obligatoria. ✓ La educación obligatoria además de ser laica, gratuita y obligatoria, será también universal, pública e inclusiva.

<p>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 <u>permanencia</u> en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.</p> <p>El ingreso y promoción para garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades de los docentes.</p>	<p>d) Se deroga</p> <p>Fracción III. Se deroga</p> <p>Se adiciona:</p> <p><i>Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social. Tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional.</i></p> <p>✓ La evaluación es todavía estrategia para ingresar al SEM o promocionarse, para lo cual se accede a un sistema integral de formación, capacitación y actualización retroalimentado.</p> <p>Se adiciona:</p> <p>La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurran los aspirantes en igualdad de condiciones y establecidos en la ley (...), los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Los nombramientos derivados de estos procesos sólo se otorgarán en términos de dicha ley. Lo dispuesto en este párrafo en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio.</p>
---	---

	<p>✓ El ingreso, promoción y reconocimiento será con base a los procesos de selección donde se contemplan; la valoración de los conocimientos, aptitudes y experiencia de los docentes.</p> <p>Se adiciona:</p> <p>El Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales, en los términos que disponga la ley. (se adiciona)</p> <p>✓ Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género (...) el conocimiento de las ciencias y humanidades: la educación sexual y reproductiva.</p> <p>IX. Para contribuir al cumplimiento de los objetivos de este artículo, se crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, que será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado.</p>
<p>Artículo 31</p> <p>I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.</p>	<p>Artículo 31</p> <p>Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>I. Ser responsables de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años concurren a las escuelas, para recibir la educación obligatoria y, en su caso, reciban la militar, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.</p>

<p>Artículo 73</p> <p>XXV. Para establecer el Servicio Profesional Docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones (...).</p> <p>Los criterios, términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio se estipulan en la Ley General del Servicio Profesional Docente. (19.01.18) que tiene por objeto:</p> <p><i>I. Regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior;</i></p> <p><i>II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del SPD;</i></p> <p><i>III. Regular los derechos y obligaciones derivados del SPD, y</i></p> <p><i>IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el SPD.</i></p> <p>✓ El SPD establece los perfiles profesionales y regula las plazas docentes a través de la evaluación.</p>	<p>Artículo 73</p> <p>XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones (...).</p> <p>La Ley del Sistema para la Carrera de las maestras y los maestros. (30.09.19) reconoce la contribución a la transformación social de las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo que tiene por objeto:</p> <p><i>I. Establecer las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directiva o de supervisión, con pleno respeto a sus derechos;</i></p> <p><i>II. Normar los procesos de selección para la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, y</i></p> <p><i>III. Revalorizar a las maestras y los maestros, como profesionales de la educación, con pleno respeto a sus derechos.</i></p>
---	---

	<p>✓ Se sustituyó el término de ingreso por el de admisión y derogó la evaluación para la permanencia docente.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en DOF: 26/02/2013 Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y DOF: 15/05/2019 por el que se reforman, adicionan y derogan los artículos 3°, 31 y 73 de la CPEUM.

5.3.1 El Corporativismo en el Sistema Educativo Mexicano

Por otro lado, el SNTE se hizo una organización con poder, al controlar los ascensos de las autoridades escolares, así como la repartición de las plazas docentes y en consecuencia se ganaban el compromiso y lealtad de los agremiados, más que de la autoridad. Como lo señalan Zorrilla y Barba (2008) la unidad del sindicato fue un factor importante para proteger a los profesores de los abusos de las autoridades y caciques locales y garantizarles un salario digno. Sin embargo, el sindicato fue excediendo los límites de su naturaleza y controlando monopólicamente la profesión docente no sólo en sus intereses laborales, sino también en los profesionales, técnicos y políticos, hasta llegar a ser el interlocutor dominante y, a veces, insustituible ante los gobiernos de la República.

Al respecto, el corporativismo, como lo señala Flores (2019) hace referencia a las coaliciones que se han llevado a cabo entre los actores políticos y el sindicato de maestros. Refiriendo que no siempre las coaliciones establecen un grado de coordinación y, por lo tanto, existe dificultad para cambiar las creencias normativas preexistentes, identificando una política infundada para la contratación de profesores, así como prácticas corporativistas que afectan las relaciones intergubernamentales, poniendo en juicio las formas de gobierno

verticales y centralizadas y, por último, un marco legal arcaico para distribuir los puestos docentes de forma equitativa.

Ahora bien, la profesionalización docente debió atender el dominio de un campo estandarizado de conocimientos en educación, de acuerdo con los cambios culturales, políticos, económicos, tecnológicos y sociales del país, continuar con el proceso evaluativo de desempeño docente que promueva incentivos con base a los resultados y en busca de la calidad, desarrollo personal, ético y cultural de los docentes y una verdadera organización profesional y no solo de representación sindical.

El NME vino a desafiar al movimiento sindical del magisterio, debido al gran peso que tiene en las decisiones educativas del país, pues es un hecho que los gobiernos en turno le dan un alto valor de importancia al gremio y no como tal a los docentes y su verdadero desarrollo personal y profesional. Por lo tanto, el modelo educativo no ha logrado atender las necesidades educativas que requieren tanto los docentes como los estudiantes.

Una ventaja del NME es que la educación pasó de un plano vertical a un plano horizontal por lo menos en el rol del maestro que antes figuraba con formas de autoritarismo para ganarse el respeto de sus estudiantes, con este modelo se habla de un docente más cercano y atento a las necesidades de sus alumnos.

En contraste con la NEM se puede observar que tanto la inclusión, como la equidad se implementaron desde el NME y en el caso de la excelencia se apega a los propósitos en búsqueda de la calidad educativa.

Respecto a lo anterior, la NEM hace referencia al aprendizaje y desarrollo integral de los NNA, lo que nos permite corroborar que el modelo sigue centrado en el estudiante como se planteó también con el NME. Así como las competencias para la vida que también se

promovieron en el plan de estudios 2011 y en la actualidad con la NEM esto se sigue conservando:

Artículo 17. La orientación integral en la nueva escuela mexicana comprende la formación para la vida de los educandos, así como los contenidos de los planes y programas de estudio, la vinculación de la escuela con la comunidad y la adecuada formación de las maestras y maestros en los procesos de enseñanza aprendizaje, acorde con este criterio (Ley General de Educación, 2019, art. 17).

Actualmente, los planes de estudio han implementado en sus programas la perspectiva de género a raíz de la NEM, así como la continuación de la cultura de la paz con un enfoque apegado a los derechos humanos y una orientación integral.

Por lo tanto, las iniciativas de reforma en México quedan en la etapa aspiracional al concebir el cambio, como un discurso retórico que genera acuerdos con la finalidad de mejorar la calidad de la educación y el desempeño de los estudiantes, pero sin evaluar los resultados de su implementación a través de las instancias correspondientes. Al respecto Elmore (1996) señala que una condición clave para reestructurar las escuelas está en el cambio de vías de acceso y promoción de la profesión docente que recompense niveles más altos de conocimiento y esto se logra cambiando la organización de las escuelas y el trabajo de los maestros para lo cual se requiere una oferta de practicantes altamente calificados, un sistema de recompensas que valore el conocimiento y la competencia.

Al respecto se puede considerar que la NEM continúa vislumbrando un poder central con la modificación de las leyes secundarias, al elevarlas a rango constitucional nos permite reflexionar si la iniciativa de reforma sobre promover escenarios de participación a favor de la democracia y mejora educativa se lleva realmente a la práctica o sólo se quedan en la letra.

5.3.2 El Comportamiento del Sistema Educativo Mexicano

El SEM es de los más grandes del mundo, está conformado por la EB (inicial, preescolar, primaria y secundaria) la EMS, la Educación Superior y la Capacitación para el Trabajo. El sistema educativo nacional, como también es llamado está conformado por el sistema público y el sistema privado, tan solo en EB existe un promedio de 24,597,234 estudiantes y un total de 1,209,998 maestros en un total de 228,852 escuelas en todo el país.

Lo anterior tomando en cuenta las modificaciones de matrícula y de escuelas que a raíz de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 trastocó la mayoría de los sistemas educativos en el mundo y de manera particular la estructura organizacional de la EB en México durante el ciclo escolar previsto. (Ver cuadro 12).

Cuadro 12: Resumen estadístico de alumnos, maestros y escuelas del sector público y privado en el Sistema Educativo Mexicano

Tipo / Nivel	Alumnos			Total de maestros	Total, de escuelas
	Mujeres	Hombres	Total		
Educación básica	12,137,706	12,459,528	24,597,234	1,209,998	228,852
Inicial	96,170	100,691	196,861	8,643	4,891
Preescolar	2,145,651	2,182,537	4,328,188	228,086	87,684
Primaria	6,722,133	6,955,332	13,677,465	568,857	95,699
Secundaria	3,173,752	3,220,968	6,394,720	404,412	40,578
EMS	2,562,983	2,422,022	4,985,005	408,267	20,943
Bachillerato general	1,636,229	1,457,546	3,093,775	216,766	16,546
Bachillerato tecnológico	896,323	942,245	1,838,568	183,666	3,840
Profesional Técnico	30,431	22,231	52,662	7,835	557
Educación Superior	2,085,219	1,945,397	4,030,616	401,367	5,794
Modalidad escolarizada					
Normal Licenciatura	86,091	31,389	117,480	14,127	404

Licenciatura	1,871,262	1,802,786	3,674,048	326,229	4,727
Posgrado	127,866	111,222	239,088	61,011	2,643
Capacitación para el trabajo	1,975,734	1,183,657	792,077	42,911	5,512
Gran total	18,761.642	18,010.604	34,404.932	2.062.543	261.101

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2020-2021 (SEP).

En el cuadro 12 se puede observar que la población escolar de la EB representa el mayor crecimiento en la próxima década. Aun cuando las cifras del SEM se vieron afectadas significativamente por la presencia del COVID-19, el nivel básico sigue siendo el de mayor población en el sistema actual.

Asimismo, el comportamiento del SEM ha contemplado la inclusión como una tendencia a nivel mundial y con base en los derechos humanos. Ésta destaca como un elemento impulsado por la reforma porque la educación responde a este precepto, por lo tanto, la educación indígena ya contemplada en el cuadro anterior se encuentra de la siguiente manera contabilizada hasta el último ciclo escolar (Ver cuadro 13).

Cuadro 13: Distribución de la educación indígena en México

Nivel educativo	Total de alumnos	Total, de maestros	Total, de escuelas
Inicial	40,186	2,356	1,938
Preescolar	400,045	19,492	9,880
Primaria	792,432	37,404	10,308
Gran total	1,232,663	59,252	22,126

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2020-2021 (SEP).

A pesar de que el número de escuelas para la educación indígena se elevó, el acceso en el nivel inicial evidentemente disminuyó y donde hubo un mayor número de alumnos inscritos fue para los niveles de preescolar y primaria. Lo que representa un desafío mayor para los tomadores de decisiones en la EB de México, debido a que la educación indígena no va más allá de la educación elemental de manera formal.

Con esta investigación se puede afirmar que la inclusión como uno de los elementos de las reformas en México, abrió puertas para que las distintas modalidades de la educación se impulsaran, tal es el caso de la educación especial que logró implementarse en la EB pública, a diferencia del pasado donde la población que presentaba algún tipo de discapacidad parecía estar segregada y no tenía las facilidades de acceder a la escuela. En la actualidad dicha población ha representado un número significativo, dado que se han adaptado los materiales y espacios educativos necesarios para atender a los estudiantes con NEE y sobresalientes.

Por lo anteriormente presentado, es necesario aclarar que esta tesis está analizada de forma recurrente en el sistema escolarizado, aun cuando el SEM lo conforman también el sistema no escolarizado. Además, contempla los datos de la ES, a manera de cuantificar los niveles educativos del SEM, que contempla desde el inicial, hasta el posgrado, pero no con el afán de detenernos en dicho nivel.

Por otra parte, y de acuerdo con los últimos reportes que incluyen los cambios a raíz del COVID-19, la pandemia afectó a las personas con distintos tipos de discapacidad las cuales presentan cifras a la baja tanto de estudiantes, como de los CAM. (Ver cuadro 14).

Cuadro 14: Distribución de educación especial en México

Población atendida	Población atendida por área	587,012
	Ceguera	2,124

	Baja visión	6,254
	Sordera	3,701
	Hipoacusia	8,775
	Discapacidad motriz	15,901
	Discapacidad intelectual	100,244
	Aptitudes sobresalientes	15,828
	Otras condiciones	434,185
Sostenimiento	Público	598,754
	Privado	2,270
Tipo de escuela	CAM	1,667
	USAER	4,702

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2020-2021 (SEP).

En virtud de lo anterior la inclusión como política educativa en México se ha impulsado como una estrategia para combatir la desigualdad social y atender al mayor número de estudiantes.

Un aspecto que se ha considerado hasta el momento en la inclusión, es la integración de materiales educativos, ya que permitan que un estudiante con discapacidad visual, por ejemplo, pueda utilizar diversos materiales adaptados a sus necesidades en la escuela más cercana a su domicilio. En EB se cuenta con unidades de apoyo, llamados CAM que son los Centros de Atención Múltiple, éstos actualmente ofrecen sus servicios como parte de la educación especial, cuya responsabilidad es escolarizar a alumnos que presentan NEE asociadas con discapacidad múltiple, trastornos generalizados del desarrollo y de acuerdo con la discapacidad que presentan requieren de adecuaciones curriculares altamente significativas. Asimismo, los CAM son instancias distintas a la escuela, donde se atiende a

los alumnos con necesidades educativas diferentes de forma separada a los demás estudiantes del sistema educativo.

El hecho es que no todas las escuelas tienen este tipo de servicio con atención en las diferentes áreas y algunas otras sólo una vez a la semana cuentan con la visita del personal de apoyo en distintas áreas (psicología, lenguaje, y aprendizaje).

A raíz de la inclusión, en EMS se incorporaron intérpretes en lenguaje de señas para traducir las asignaturas y acompañar en la convivencia escolar a los estudiantes con discapacidad auditiva, Morelos ha sido de los estados pioneros en implementar dicha modalidad como parte de la atención que requieren los jóvenes con esta discapacidad durante su trayectoria académica para este nivel.

~~Aunado a lo anterior~~ y Como ya se mencionó ~~anteriormente~~, el SEM también lo conforma la modalidad no escolarizada, de la cual a continuación se desglosan las cifras más recientes en educación media superior, (Ver cuadro 15).

Cuadro 15: Modalidad no escolarizada en EMS

EMS/Modalidad	Mujeres	Hombres	Total
Bachillerato General	201,457	164,001	365,458
Bachillerato Tecnológico	1,631	1,405	3,036
Público	192,190	154,083	346,273
Privado	10,898	11,323	22,221
Gran total	203,088	165,406	368,494

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2020-2021 (SEP).

La modalidad no escolarizada comienza a partir de la EMS, en EB ésta no es una opción. En este nivel educativo es importante señalar que la estadística del sistema en la

educación escolarizada disminuyó en el número de estudiantes inscritos y la modalidad no escolarizada se incrementó para el ciclo escolar 2019-2020 a consecuencia de la pandemia, a excepción del bachillerato tecnológico, en el cual la importancia de la práctica podría explicar su comportamiento.

Posteriormente, el comportamiento del ciclo escolar 2020-2021 afectó nuevamente las cifras, especialmente en la matrícula no escolarizada de EMS según lo reportado por la SEP, tanto en el sector público, como en el privado.

5.3.3 Gasto Público en Educación como un Primer Indicador en Implementación

De acuerdo con las adiciones constantes en la ley entre una reforma y otra, los ejes que guían el proceso de reforma en México se ven modificados, de tal forma que el sistema educativo se encuentra en constante cambio respecto a su organización y estructura, así como las instituciones que entretienen el sistema han cambiado de nombre, pero no sus funciones.

A pesar de que el discurso actual en materia educativa antepone como ejes centrales la revaloración magisterial, el estudiante al centro del sistema y la obligatoriedad a la educación hasta el nivel superior, resulta contradictorio el presupuesto otorgado a educación en los últimos años, puesto que la política educativa no corresponde a mejorar el presupuesto para aspirar a mejores escenarios de formación y desarrollo profesional docente. Aunado a ello, la mejora del aprovechamiento de los estudiantes tampoco se ve reflejado en las evaluaciones tanto nacionales, como internacionales y más complejo aún es el escenario para atender las necesidades de EMS y ES.

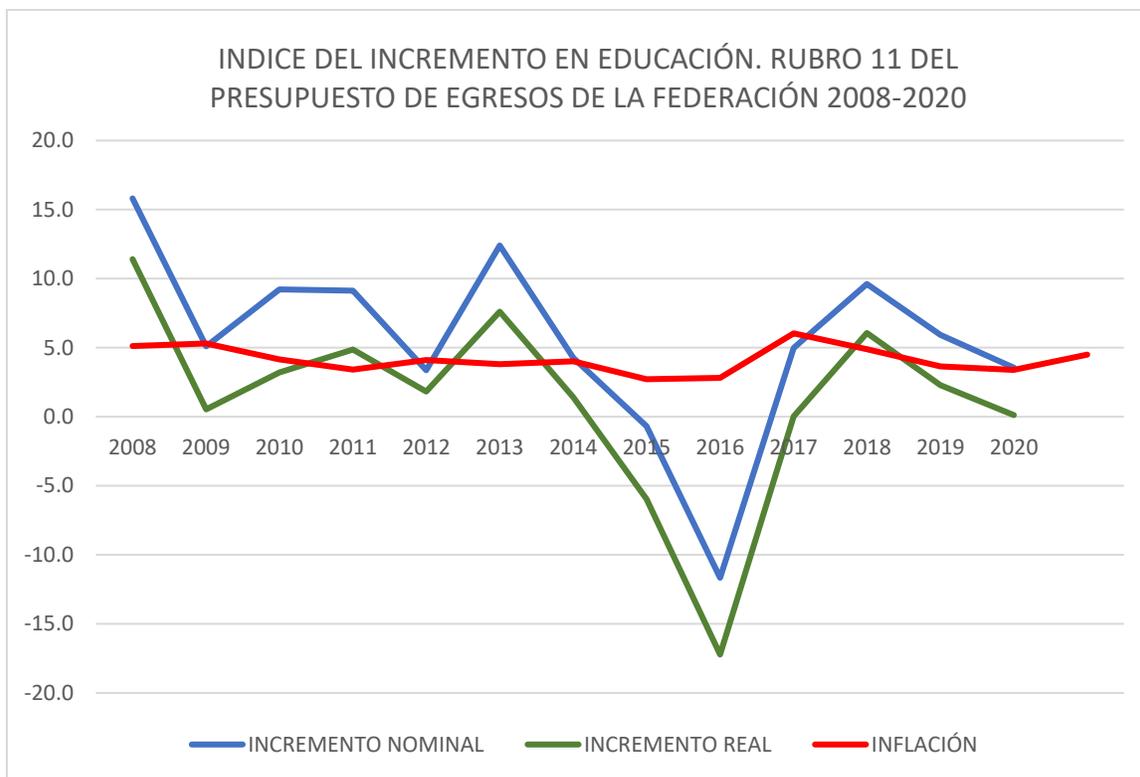
Según datos de la SEP, en el ciclo escolar 2020-2021, el gasto público destinado por alumno (en miles de pesos corrientes) de acuerdo a la matrícula de las escuelas públicas fue de 29.7 en EB, 37.1 en EMS y 86.6 en ES. En el rubro del gasto general en educación (millones de pesos) por nivel educativo, fue de 511,554.4 para la EB, 120,564.1 para la EMS y 199,105.5 para la ES.

Presupuesto Anual de Egresos

El presupuesto parecía ser suficiente antes del ANMEB, dado que el nivel de educación obligatoria era menor, pero en la actualidad con la ampliación de la obligatoriedad de la educación hasta el nivel superior, representa un desafío mayor en comparación con el presupuesto programado.

En la siguiente gráfica se calculó el Presupuesto de Egresos Federales (PEF) desde el 2008, hasta el 2020, obteniendo los datos del rubro 11 “educación pública”. La línea representada en color azul nos muestra el comportamiento del presupuesto de egresos por año y la línea color rojo el comportamiento de la inflación (Ver gráfico 4).

Gráfico 4: Comportamiento de presupuesto 2008-2020



Fuente: Becerra y Mojica con datos del PEF 2008 a 2020 (SHCP, 2021).

De acuerdo con las dos últimas reformas en la EB de México, se pudo observar un descenso en el año 2016 que fue cuando se implementó el NME con el planteamiento pedagógico que hasta la fecha rige el rumbo de la educación en el nivel básico. Sin embargo, el siguiente año incrementa hasta el fin de sexenio de Enrique Peña Nieto, quien impulsó la reforma del 2013.

~~Aunado a lo anterior,~~ Es importante señalar que cerca del 80% del gasto en educación está destinado a la nómina y el resto de presupuesto a los demás servicios de educación, por ejemplo, programas de política pública, infraestructura y pago de servicios.

Ahora bien, el presupuesto más alto en el periodo analizado fue en los años 2008 y 2013. En el año 2020 el presupuesto descendió nuevamente, a pesar de que la reforma del 2019 con Andrés Manuel López Obrador aumentó el nivel de la educación obligatoria hasta

el nivel superior, se esperaría que el presupuesto aumentara y favoreciera las metas del sistema, pero con un presupuesto tan limitado las condiciones para mejorar la educación básica siguen siendo muy escasas. Por lo tanto, de acuerdo con la inflación del país en el periodo contemplado el comportamiento del presupuesto no ha sido favorecedor, ni significativo.

En consecuencia, no se puede hablar de la implementación de una reforma, ni de calidad con un presupuesto tan reducido, puesto que los preceptos planteados no se cumplen cuando se carece de recursos para capacitación a los docentes, directivos o bien, mejorar la infraestructura de las escuelas, por dar sólo algunos ejemplos. En consecuencia, las iniciativas de reforma se quedan en la etapa aspiracional, al concebir el cambio como un discurso retórico que se queda plasmado únicamente en la normatividad.

Por otra parte, los líderes políticos que pudieran promulgarse como promotores de la reforma son pasajeros y la alternancia de gobiernos trae sus propios intereses sobre la reforma. Los encargados de ejecutar las políticas educativas y el cambio del que ya se ha hablado con anterioridad, parecieran no continuar con los aciertos de quienes los antecedieron, por el contrario, pretenden favorecer sus promesas hechas en campaña para ser electos. Así que podría considerarse que los intereses políticos representan diferentes formas de ver el cambio y, por lo tanto, el movimiento de reforma carece de coherencia y seguimiento para vislumbrar una política educativa eficaz.

Sin embargo, las iniciativas de reforma educativa en México, se han orientado a mejorar la calidad educativa a través de la actualización del plan de estudios y no propiamente a la capacitación de los maestros. A pesar de que la reforma aspira a profesores mejor capacitados y estudiantes con un mayor aprovechamiento académico, la reestructuración de las escuelas depende también de quienes dirigen la escuela o bien al compromiso de los

maestros, ya que el cambio educativo se logra con mayor efectividad cuando los maestros se conciben como agentes de cambio y se comprometen de manera personal en su tarea docente.

Respecto a la capacitación docente, se puede observar que desde la reforma de 1992 ha estado contemplada como medio de actualización, reconociendo en su momento la falta de preparación de los maestros que no llegaban a recibir la formación profesional docente y a pesar de ello se encontraban al frente de las aulas.

La profesionalización del magisterio demanda capacitación, no sólo actualización en la normatividad vigente de las políticas educativas. Las vías actuales de acceso y promoción se rigen por la evaluación (ahora llamada valoración) a través de los concursos de oposición que han sido elementos clave para promover la profesionalización de los maestros, entendida esta con el perfil vocacional y socialización de la política educativa vigente, lo cual implica también el desafío para desempeñar su labor.

CONCLUSIONES

El proceso de reforma de la EB en México se ha desarrollado desde la actividad política, es decir a través de las iniciativas de ley y la creación de instituciones que velan porque dichas iniciativas se lleven a cabo como la ley lo señala. Asimismo, el SEM promueve las iniciativas de reforma como decretos políticos y estos a su vez se vuelven metas que conducen el sistema, por lo tanto, la concepción de cambio educativo se concibe a partir de los acuerdos políticos entre el gobierno y las corporaciones sindicales, no como un compromiso personal y profesional por parte de los maestros, quienes se encuentran al frente de la labor educativa.

Al respecto, las iniciativas de reforma en México quedan en la etapa aspiracional al concebir el cambio, como un discurso retórico, dado que los intereses políticos representan diferentes formas de ver el cambio y, por lo tanto, el movimiento de reforma carece de coherencia y seguimiento para vislumbrar una política educativa eficaz. Como se ha demostrado en esta tesis, las iniciativas de reforma no garantizan por sí solas el cambio educativo, así como los cambios en educación no funcionan sólo por decretos

De acuerdo con los cinco momentos clave estudiados en esta tesis (el ANMEB, 1992; la RIEB, 2011; el Pacto Por México, 2012; el NME, 2016; y la NEM, 2019) la reforma educativa mexicana se ha impulsado a partir de dos aspectos: la formación docente y la reforma curricular, el primer aspecto a partir de la actualización y el acceso al sistema de méritos en la labor docente y el segundo a partir de un planteamiento pedagógico centrado en las competencias del alumno, lo cual se incorpora por las demandas de política educativa a nivel internacional y las exigencias de un mundo globalizado.

Uno de los elementos principales que han conformado el proceso de reforma en México es la descentralización de la educación, la cual está lejos de ser una transferencia

total: dado que la rectoría de la educación sigue en los órganos centrales, al conservar la normatividad y la asignación de recursos limitada, esto denota aspectos de una reforma de superficie, que sólo centraliza el poder. Asimismo, el gobierno sigue acordando con las corporaciones sindicales y los acuerdos se elevan a rango constitucional, donde los maestros tienen la responsabilidad de atender dichos mandatos.

Los elementos que conforman el proceso de reforma en México, son la calidad, la cobertura y la recuperación de la rectoría del Estado a partir del ANMEB (1992); la reforma curricular, la profesionalización de los maestros, la evaluación como medio para la calidad a raíz de la RIEB (2011); y la reforma legal, la evaluación como medio para promover la calidad, la inclusión, la equidad y la participación social a partir del NME y su paso hacia la NEM.

En torno a esta investigación se encuentra que a partir de la descentralización y modernización del SEM se ha extendido la cobertura de la EB y la EMS. Asimismo, se han reformulado los contenidos de la EB y se ha esbozado en un proyecto de calidad educativa a través de las pretensiones de la revaloración de la función magisterial, pues de acuerdo con las iniciativas de reforma, los maestros son el medio principal para mejorar la calidad de la educación y según las expectativas de los reformadores, son los maestros quienes están llamados principalmente, a cambiar sus prácticas en el aula.

Desde el plano predecisional, los aspectos que apuntaron hacia el diseño y formulación de la reforma en México fueron; la descentralización de la educación básica, la reorganización del sistema educativo y la formación y desarrollo profesional docente.

Ahora bien, las iniciativas de reforma educativa en México, se han orientado a mejorar la calidad educativa a través de la actualización del plan de estudios y no propiamente a la capacitación de los maestros. A pesar de que la reforma aspira a profesores mejor

capacitados y estudiantes con un mayor aprovechamiento académico, la reestructuración de las escuelas depende también de quienes dirigen la escuela o bien al compromiso de los maestros, ya que el cambio educativo se logra con mayor efectividad cuando los maestros se conciben como agentes de cambio y se comprometen de manera personal en su tarea docente.

Respecto a la capacitación docente, se puede observar que desde la reforma de 1992 ha estado contemplada como medio de actualización, reconociendo en su momento la falta de preparación de los maestros que no llegaban a recibir la formación profesional docente y a pesar de ello se encontraban al frente de las aulas. Sin embargo, el SEM ha avanzado en la formación profesional docente, al voltear la mirada hacia las instituciones públicas formadoras de maestros, es decir, se ha avanzado en la profesionalización de los maestros, pero ésta no es entendida como un nivel más alto de conocimientos y mejora en la práctica educativa, sino se refiere a que los maestros que se encuentran frente a grupo, por lo menos cuenten con un título de formación pedagógica que los respalde.

Asimismo, la profesionalización del magisterio demanda capacitación, no sólo actualización en la normatividad vigente de las políticas educativas. Las vías actuales de acceso y promoción se rigen por la evaluación (ahora llamada valoración) a través de los concursos de oposición que han sido elementos clave para promover la profesionalización de los maestros, entendida esta con el perfil vocacional y socialización de la política educativa vigente, lo cual implica también el desafío de desempeñar su labor.

La NEM con el regreso a la promoción horizontal burocratizó y dificultó más los procesos de promoción para los maestros, ya que quienes cuentan con un nivel de preparación más alto y lo demuestran en el cumplimiento de las convocatorias y a través de las valoraciones realizadas, no pueden acceder a mejores salarios, debido a que se ven afectados por la institución de procedencia, antigüedad o incluso funciones a cargo. Por lo tanto, no se

les está reconociendo tanto el mérito académico, como el alto nivel de profesionalización como se menciona en el discurso y como objetivo principal de la reforma.

En virtud de lo anterior, se ha avanzado en la participación social, dado que la literatura sugiere tomar en cuenta a la sociedad y al magisterio a la hora de diseñar las iniciativas de reforma, sólo que algunas propuestas se quedan en un nivel prescriptivo y, por lo tanto, se requiere de tiempo para que se implementen de manera gradual. Asimismo, el entusiasmo por la participación de la comunidad, propiamente maestros y padres de familia que busca el SEM responde a un exhorto internacional en política educativa, pero esta no se conduce de forma automática a cambios en la organización de la escuela y, por lo tanto, no lleva a producir modificaciones en el proceso de enseñanza y es probable que sólo responda a una nueva moda y no a producir los resultados esperados.

Con independencia de las modificaciones a la ley, los padres de familia siguen concibiendo a la educación como el camino para que el ser humano se desarrolle de forma plena, recibiendo educación y formación en conocimientos y habilidades que sólo la escuela puede ofrecer y complementar.

Por otra parte, no se puede hablar de calidad, entendida como profesionalización o desempeño académico, si se tiene un presupuesto educativo reducido, a pesar de que el discurso actual en materia educativa antepone como ejes centrales la revaloración magisterial, el estudiante al centro del sistema y la obligatoriedad a la educación hasta el nivel superior, resulta contradictorio el presupuesto otorgado a educación en los últimos años, puesto que la política educativa no corresponde a mejorar el presupuesto para aspirar a mejores escenarios de formación y desarrollo profesional docente, ni tampoco en la mejora del aprovechamiento de los estudiantes que se ve reflejado en las evaluaciones nacionales.

La falta de recursos limita la implementación de una reforma, limita la inversión en elementos de calidad, un presupuesto reducido impide los preceptos planteados por la reforma.

Por último, la evaluación promovida por el NME ayudó a promover el desempeño docente a través de incentivos con base a los resultados y en busca de la calidad, desarrollo personal y ético de los docentes. Además, ayudó a tener procesos de transparencia más sólidos en cuanto a la obtención y designación de plazas docentes, directivas o de supervisión, a pesar de que el magisterio presenta la necesidad de estar representados en cuerpos colegiados profesionales, pareciera que el sindicato le resta importancia aun cuando se tratase de cuestiones académicas.

Aun cuando la unidad del sindicato fue un factor importante para garantizar mejores condiciones laborales al magisterio, también es cierto que fue excediendo los límites de su naturaleza y controlando de forma monopólica la profesión docente, no sólo en sus intereses laborales, sino también en los profesionales y políticos, hasta llegar a ser el interlocutor dominante ante los gobiernos.

A pesar de ello, es importante señalar que, como resultado de las reformas, el SEM sigue en transición, así como la consolidación de su modelo educativo, el cual se ha centrado en el estudiante, hablando pedagógicamente. Una de las ventajas del NME y la NEM es que la educación pasó de un plano tradicionalmente vertical a un plano más horizontal, tanto en el rol del maestro, como en la atención a las necesidades de los estudiantes.

Referencias

- Aguilar, L. (2012) *Política pública: Una vision panorámica*. Bolivia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (2019). *Artículo 3*. LXIV Legislatura del Congreso de la Unión de México.
- Aguirre, J. Barona, C. Zúñiga, O. (2019). La beca salario en Morelos: retos de los programas compensatorios en la educación morelense. En *Los cambios obtenidos con el programa beca salario a partir de los indicadores a nivel estatal*. Primera edición. México. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Bonilla Artigas Editores.
- Cámara de Diputados LX Legislatura del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2008). Evolución del Gasto en Educación 2000-2008.
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0722008.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.). *¿Qué funciona y qué no en desarrollo educativo de niñas, niños y adolescentes?* Ciudad de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (2019). *Artículo 3*. LXIV Legislatura del Congreso de la Unión de México. DOF. (19 de Mayo de 1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federación*, págs. 4-14. *Ley General de Educación*. (2019). Ciudad de México.
- Delors, J. (UNESCO), (1995) *La educación encierra un tesoro*. Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI.
http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF

Delors, J. (UNESCO), (1996) “Los cuatro pilares de la educación” en *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*, Madrid, España: Santillana/UNESCO. pp. 91-103.

http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF

DOF. (19 de Mayo de 1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federación*, págs. 4-14.

<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1caad33765928a/07104.pdf>

DOF. (20 de agosto de 2012). Acuerdo número 649 por el que se establece el Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación Primaria.

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9721849d-666e-48b7-8433-0eec1247f1ab/a649.pdf>

DOF. (26/02/2013) Decreto por el que se reforman los artículos 3º y 73, en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/pdf/promulgacion_dof_26_02_13.pdf

DOF: (15/05/2019) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019

DOF: (06/07/2020) Secretaría de Educación Pública. Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educacion_2020-2024.pdf

Elmore, R. (1996) *La reestructuración de las escuelas: la siguiente generación de la reforma educativa. México*. Fondo de Cultura Económica.

Flores Crespo, P. Mendoza Dulce C. (2019). *Implementing a merit-based scheme for recruiting teachers in Mexico. An Advocacy Coalition perspective. Policy Studies*, 1–17.

Flores Crespo, P., Mendoza, D. (2012) *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. Universidad Iberoamericana, A.C.

Fullan, M. (2002) El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 6 (1–2), 2002 1.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020) En México somos 126 014 024 habitantes: Censo de población y vivienda 2020. Comunicado de prensa Núm. 24/21 25 de enero de 2021

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015) *Encuesta Intercensal 2015* <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016). *Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes*. México.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016). Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014/Primaria.

<https://www.inee.edu.mx/wpcontent/uploads/2018/12/resultadosECEA2014actualizacion.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2011). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009. Educación Media Superior. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/PIB108.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2012). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010 Educación Básica y Media Superior.

<https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/PIB106.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2012). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2011. Educación Básica y Media Superior. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/PIB110.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2013). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2012. Educación Básica y Media Superior. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/PIB111.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013. Educación Básica y Media Superior. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/PIB112.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014. Educación Básica y Media Superior. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/PIB113.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2015. Educación Básica y Media Superior. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/PIB114.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2017). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016. Educación Básica y Media Superior. <https://historico.mejoredu.gob.mx/wp-content/uploads/2018/12/PIB115.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2017. Educación Básica y Media Superior. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/PIB116.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2019). Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2018. Educación básica y media superior. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/PIB117.pdf>

Lessard, C. (2009). *La universidad y la formación profesional de los docentes*. México. Université de Montréal.

Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. (30 de Septiembre de 2019). Diario Oficial de la Federación . Ciudad de México, México.

Ley Reglamentaria del artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la educación. (30 de Septiembre de

- 2019). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ciudad de México, México.
- Mani, D. (2018). Perfiles del Sistema Educativo. Educación en Corea del Sur. <https://wenr.wes.org/2018/10/education-in-south-korea>
- Merlin, C. (1989). La investigación de la enseñanza I. Enfoques, teorías y métodos. (p. 9-84). Editorial Paidós.
- Mojica, I. (2018) Condiciones de implementación de las competencias en Subsistemas de EMS en el Estado de Morelos a la luz de la RIEMS. (tesis de maestría inédita). Cuernavaca, Morelos.
- Monroy, C. (2019) Perfiles del Sistema Educativo. Educación en México. <https://wenr.wes.org/2019/05/education-in-mexico-2>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2006) *Los retos de México en el futuro de la educación, México*. <https://es.scribd.com/document/19063515/5-los-Retos-de-Mexico-en-El-Futuro-de-La-Educacion>
- Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), (1995), *Informe OEI-Ministerio de Educación*. <https://www.oei.es/historico/quipu/cuba/index.html#sis>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (2014) *Manual que acompaña la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011* Campos de educación y capacitación 2013. Canadá. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-fields-of-education-and-training-2013-en.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (2013) *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*. Canadá. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano, La transición de fin de siglo*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Quintanilla, S. (2002) “La educación en México durante el periodo de Lázaro Cárdenas, 1934-1940”, en *Diccionario de historia de la educación en México*, Luz Elena Galván, (coord.), México. <http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/hm/indart.htm>
- Reimers y McGinn (1997). *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. EE. UU.
- Sautu, R. (2005) *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Primera edición. BuenosAires: Lumiere.
- Secretaría de Educación Pública. (2 de agosto de 2019). *Hacia una nueva escuela mexicana*. Ciudad de México, México.
- Secretaría de Educación Pública. (8 de agosto de 2019). *La Nueva Escuela Mexicana: principios y orientaciones pedagógicas*. Ciudad de México, México. <http://dfa.edomex.gob.mx/sites/dfa.edomex.gob.mx/files/files/NEM%20principios%20y%20orientacio%C3%ADn%20pedago%C3%ADgica.pdf>
- Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) Convocatoria para el proceso de selección para la admisión en Educación Básica, Ciclo Escolar 2020- 2021 COA-EB-20. <https://portalsej.jalisco.gob.mx/convocatoria/convocatoria-para-el-proceso-de-seleccion-para-la-admision-en-educacion-basica-ciclo-escolar-2020-2021-coa-eb-20/>

Secretaría de Educación en el Estado de Chiapas (2020).

<http://www.educacionchiapas.gob.mx/>

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2019) *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)*. http://planea.sep.gob.mx/ba/resultados_anteriores/

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017) *Aprendizajes Clave para la Educación Obligatoria. Plan y programas de estudio para la educación básica*.
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.p](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf)

[df](#)

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017) *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272524/Coro_y_Orquesta.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2016) *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114501/Modelo_Educativo_2016.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2019) *Ley General de Educación*.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2018) *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos Principales cifras 2019–2020*. Primera edición.

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf

Secretaría de Gobernación. (SEGOB) (2012) *Pacto por México*.

<https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Por-Mexico-TODOS-los-acuerdos>

Secretaría de Educación Pública (SEP) (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México.

<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1caad33765928a/07104.pdf>

Schwartzman, S. (2001). El futuro de la Educación en América Latina y el Caribe. (UNESCO).

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137546_spa#:~:text=Todos%20los%20panelistas%20coincidieron%20que,de%20mentes%20cr%C3%ADticas%20y%20e
[l](#)

Tatto, M. (2004) *La educación magisterial. Su alcance en la era de la globalización*. México. Aula XXI. Editorial Santillana.

Tatto, M. (1999) Reforma educativa y poder del Estado en México: las paradojas de la descentralización. *Revisión de educación comparada*, vol. 43, núm. 3, págs. 251-282. Universidad de Chicago. Sociedad de Educación Comparada e Internacional.
<http://www.jstor.org/stable/1189119>

Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, (30), 1-30.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=998/99819167001>

Lista de cuadros:

- Cuadro 1 Principios pedagógicos del Plan de estudios 2011
- Cuadro 2 Formación en competencias para la educación básica.
- Cuadro 3 Tipos de educación, estructura, contenidos, durabilidad y perfiles docentes
- Cuadro 4 Trayectorias educativas potenciales
- Cuadro 5 Definición de niveles que conforman el SEM
- Cuadro 6 Población por edad, sexo y porcentaje
- Cuadro 7 Trayectoria de políticas públicas en el ámbito educativo
- Cuadro 8 Perfil docente del NME y la NEM
- Cuadro 9 Cuadro comparativo de las últimas tres reformas a la educación básica en México
- Cuadro 10 GNE por sexenio y porcentaje del PIB
- Cuadro 11 Modificaciones a los artículos 3º, 31 y 73 de la CPEUM.
- Cuadro 12 Resumen estadístico de alumnos, maestros y escuelas del Sistema Educativo Mexicano
- Cuadro 13 Distribución de la educación indígena en México
- Cuadro 14 Distribución de educación especial en México
- Cuadro 15 Modalidad no escolarizada en EMS

Lista de gráficos:

Gráfico 1: GNE relativo al PIB

Gráfico 2: Destino del gasto federal de educación

Gráfico 3: Gasto federal por distribución porcentual

Gráfico 4: Comportamiento de presupuesto 2008-2020

Lista de figuras:

Figura 1 Marco analítico de la dinámica de la reforma educativa de México

Figura 2 Enfoque por competencias y aprendizajes clave para la educación integral.

Figura 3 Estructura del SEM con la NEM

Figura 4 Estructura actual del sistema educativo mexicano

Figura 5 Proceso de construcción colectiva del nuevo plan de estudios

Figura 6 Plan de Estudios para la Formación de Maestros de Educación

Figura 7. Simulador de examen de admisión con la NEM

Figura 8. El diseño incorporado y las etapas de la investigación