



Educación básica y reforma educativa

Patricia Ducoing Watty, coordinadora

educación

iiSUE

Este libro agrupa diversos capítulos que, de forma inteligente y documentada, plasman la reflexión, el análisis y la opinión de académicos del IISUE de diferentes tendencias en torno al Modelo Educativo 2016, objeto de múltiples análisis y estudios provenientes, también, de muy diversos ámbitos. El proceso reformista en nuestro país es de larga data. En el rubro que nos ocupa, la educación, las reformas han sido muchas y variadas; algunas, afortunadas; otras, las más, han transitado desde lo cuestionable y desafortunado hasta lo intrascendente. Con *Educación básica y reforma educativa*, el lector interesado en el tema tiene en sus manos, bajo el sello IISUE-UNAM un volumen que enriquecerá, sin lugar a dudas, el debate en curso alrededor de la reforma educativa y contribuirá, asimismo, al crecimiento y la mejora del sistema educativo nacional.

Educación básica y reforma educativa

educación

issue

Descarga más libros de forma gratuita en la página del [Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación](http://www.iisue.unam.mx/libros) de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Recuerda al momento de citar utilizar la URL del libro.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Colección Educación

Educación básica y reforma educativa

Patricia Ducoing Watty, coordinadora



iisue

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
México, 2018

Educación básica y reforma educativa / Patricia Ducoing Watty, coordinadora.
-- Primera edición. 380 páginas.
ISBN: 978-607-02-9959-9
1. Educación básica -- México. 2. Cambio educativo -- México. 3. Educación y Estado -- México. I. Ducoing, Patricia, editor. II. Alba, Alicia de, editor.
LC1035.8M4.E39 2018
LIBRUNAM 1972852

Este libro fue sometido a dos dictámenes doble ciego externos conforme a los criterios académicos del Comité Editorial del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

Coordinación editorial
Bertha Ruiz de la Concha

Edición
Dania Fabiola Beltrán Parra

Diseño de cubierta
Diana López Font

Traducción a PDF
Karla Guadalupe González Niño

Primera edición: 2018

DR © Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,
Coyoacán, 04510, Ciudad de México
<http://www.iisue.unam.mx>
Tel. 56 22 69 86

ISBN (PDF):



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

Hecho en México

POLÍTICAS Y REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO, 1959-2016

Javier Mendoza Rojas

INTRODUCCIÓN

La revisión de la historia de la educación en México nos enseña que no es posible entenderla sin conocer las políticas y las reformas instrumentadas en las distintas épocas. Desde la creación de la SEP en 1921, el artículo 3 constitucional ha tenido siete modificaciones; la ley que regula la educación ha cambiado de denominación en cuatro ocasiones,¹ la última de ellas con 11 reformas o adiciones; se han diseñado diversos planes y programas, y se han impulsado reformas educativas con distinta profundidad y alcance. Si ha existido una tradición arraigada en el Estado mexicano a lo largo del siglo XX y los primeros 15 años del XXI, ha sido la de plantear cambios en las orientaciones, las políticas y el andamiaje institucional y legal del sistema educativo nacional en función de las orientaciones políticas del gobierno federal en cada sexenio.

Los cambios han tenido distintas denominaciones: plan, reforma, revolución o modernización educativa. Junto con ellos se han desplegado una infinidad de acciones para el mejoramiento educativo en general y para el impulso de la cobertura y calidad de la educación en sus distintos tipos y niveles. Desde 1921 se han elaborado, en el sentido moderno del término, nueve planes y programas educativos, seis de ellos formulados en el marco de la Ley

1 Ha sido Ley Orgánica de Educación (diciembre de 1939), Ley Orgánica de la Educación Pública (enero de 1942), Ley Federal de Educación (noviembre de 1973) y Ley General de Educación (julio de 1993).

de Planeación promulgada en 1983. Es por ello que cabe relativizar la reforma de 2013, que ha sido considerada por el gobierno federal como la principal de las reformas estructurales realizadas en el sexenio y también como la transformación educativa más profunda en la historia de México.

De este modo, el análisis de la reforma educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto, del Modelo Educativo 2016. El Planteamiento Pedagógico de la Reforma Educativa y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016, requiere partir de una visión histórica de las políticas y reformas educativas impulsadas por el Estado mexicano en la segunda mitad del siglo XX y los primeros 15 años del siglo XXI.

La revisión que se realiza en este capítulo inicia con el Plan de Once Años establecido en el sexenio de Adolfo López Mateos, el cual constituyó el primer ejercicio riguroso de planeación educativa en el sentido moderno del término.² En los años previos a este plan estaban sentadas las bases del sistema educativo nacional y del programa educativo del Estado mexicano, tras la intensa confrontación política e ideológica que se dio a lo largo de dos décadas y que marcó las transiciones del proyecto de Vasconcelos, la educación socialista y el Proyecto Educativo de Unidad Nacional con la reforma al artículo 3 de la Constitución en 1946.

PLAN DE ONCE AÑOS

El Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Educación Primaria, conocido como Plan de Once Años, estuvo orientado principalmente a la ampliación de la oferta educativa de la educación primaria. La iniciativa del plan y su aplicación estuvo a cargo de Jaime Torres Bodet, quien ocupó la titularidad de la SEP en el

2 El Partido Nacional Revolucionario, antecedente del PRI, había formulado el Plan Sexenal que constituyó la plataforma política del gobierno de Lázaro Cárdenas. Si bien en el documento se consideraron diversos aspectos de la educación, como el concepto de educación socialista que se incorporó en la Constitución, ese primer ejercicio de planeación, al decir de algunos estudiosos, adoleció de fallas técnicas, siendo "más una expresión de grandes lineamientos y políticas, que un plan en sentido estricto" (Martínez, 1998: 293).

sexenio de Adolfo López Mateos.³ La formulación recayó en una comisión especial intersecretarial y sus resultados fueron sancionados por la SEP y por el presidente de la República.

A diferencia de planes posteriores, el Plan de Once Años abarcó más de un sexenio: de 1959 a 1970, lo que ha sido considerado como un caso ejemplar de planeación educativa, al formularse con una visión de mediano plazo y guardar consistencia en el plano técnico (Martínez, 1998: 297).

Este ejercicio no se limitó a expandir la educación primaria, si bien es cierto que el énfasis se puso en la dimensión cuantitativa. El acelerado crecimiento demográfico, junto con los procesos de urbanización e industrialización que se dieron en la fase de desarrollo estabilizador, presionaban cada vez más a un sistema educativo que no era capaz de ofrecer lugares a los demandantes. Junto con la expansión, en el marco del plan se realizaron acciones de mejoramiento cualitativo, entre ellas, la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, el equipamiento de aulas, la capacitación de maestros sin título, la formación de nuevos maestros y el establecimiento de los desayunos escolares.

De este modo, como se pretendió en todos los planes y programas posteriores, se buscaba simultáneamente atender la demanda educativa y mejorar la calidad; lograr que ningún niño menor a los 14 años se quedara sin escuela y rehabilitar un sistema con enormes deficiencias e inequidades. En cuanto a la expansión, y pese a que las estimaciones realizadas estuvieron por debajo del crecimiento demográfico real de la década, las metas cuantitativas establecidas fueron rebasadas: para 1970 se atendió a poco más de nueve millo-

3 Torres Bodet había sido secretario de Educación Pública de 1943 a 1946 en el gobierno de Manuel Ávila Camacho y fue quien estableció las bases para el Proyecto Educativo de Unidad Nacional con la modificación, en 1946, del artículo 3 constitucional, que suprimió la educación socialista establecida en el gobierno cardenista y dio inicio a un nuevo proyecto educativo, el cual sentó las bases del sistema educativo nacional hasta la actualidad. En su primer periodo a cargo de la SEP, se desarrolló una amplia campaña de alfabetización; se reformaron los planes y programas de estudio de primaria y de secundaria; surgió el SNTE, y se crearon diversas instituciones en el sector educativo, entre ellas el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y el Comité de Administración del Programa Federal de Construcciones Escolares. Su experiencia como director general de la UNESCO, de 1948 a 1952, le permitió conocer la problemática educativa y los emergentes procesos de planeación de otros países.

nes de alumnos en primaria, el doble de la matrícula de 1959 y dos millones más de la meta establecida, lo que implicó un enorme esfuerzo en materia de construcción de escuelas, ampliación de grupos y contratación de maestros. La expansión se acompañó de diversas medidas cualitativas: modificación de planes de estudio de educación normal; creación de centros de capacitación técnica-industrial y centros normales regionales; fortalecimiento de las misiones culturales, y elaboración y distribución de los libros de texto gratuitos, trabajo sin precedentes en nuestro país.

Desde la fase de elaboración del plan, se tuvo que hacer frente a múltiples retos: por un lado, la información estadística para elaborar proyecciones de población era muy deficiente (se partió de los datos del censo de 1950, con una década de atraso); por otro, hubo que lidiar con las autoridades hacendarias para el incremento del presupuesto de la SEP y hacer factible la expansión y el mejoramiento propuestos. La mayor limitación no fue de carácter educativo, sino social: la enorme desigualdad y las condiciones de pobreza de la población dificultaban no sólo el acceso a la escuela, sino la permanencia.

Paradójicamente, este plan educativo, primero en su género, fue elaborado en una época previa al uso de las sofisticadas tecnologías de la información hoy a nuestro alcance y tuvo importantes resultados que apuntaron hacia una política de Estado por su duración transexenal. Los estudiosos de la planeación educativa coinciden en que no se ha visto un ejercicio similar en los subsecuentes planes y programas educativos.

PLANEACIÓN EN EL SEXENIO 1964-1970

El secretario de Educación Pública en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, Agustín Yáñez, consideró que era necesario extender la planeación a los otros niveles del sistema educativo nacional. Para ello, en junio de 1965 se estableció la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación que se fijó, al igual que el Plan de Once Años, un horizonte transexenal (1964-1980). Los trabajos

técnicos de los tres grupos que integraron la comisión (proyecciones de demanda, aspectos cualitativos y aspectos de organización y ejecución) se prolongaron hasta marzo de 1968. La comisión presentó a la SEP recomendaciones para una reforma educativa integral, que abarcaba todos los niveles del sistema educativo nacional, sin que las autoridades expresaran públicamente su aceptación o rechazo.

Sin embargo, la idea de lanzar una reforma integral de la educación se vio reforzada en el discurso gubernamental tras el movimiento estudiantil y la represión del 2 de octubre de 1968. El “verdadero fondo del problema” de la protesta de los estudiantes –señalaría el presidente Díaz Ordaz– no era de carácter político, sino educativo; a las demandas del movimiento se respondería con un discurso de reforma educativa.⁴

Con este propósito, en los dos últimos años del sexenio se formaron distintas comisiones en el marco del Consejo Nacional Técnico de la Educación e incluso se integró una Comisión de Reforma Educativa en la Cámara de Diputados, todas ellas con resultados intrascendentes. De acuerdo con la evaluación del sexenio realizada por Pablo Latapí, las acciones educativas de la SEP distaron mucho de las expectativas creadas en su inicio: “El propio gobierno parece haber preferido echar tierra al asunto y dejar morir sin pena ni gloria la idea de una reforma integral de la educación en las postrimerías de ese sexenio” (Latapí, 1975: 1328). Cabe señalar que las acciones educativas realizadas durante este periodo se dieron al margen de dicho intento reformador, entre las que sobresalieron la Campaña Nacional de Alfabetización, la utilización de la televisión con fines educativos (telesecundaria) y la unificación del calendario escolar.

4 En diciembre de 1968, los mediadores gubernamentales declararon: “Ante la demanda no expresa de los jóvenes de mejorar la educación que reciben, se ha iniciado el estudio de la reforma educacional, que trata de ir al verdadero fondo del problema, renovando los conceptos en que se apoyó la misma educación. A esta tarea se ha invitado a los técnicos, científicos, pedagogos, investigadores y a los jóvenes, para que critiquen lo que debe ser desechado y seleccionen lo que debe aprovecharse para crear una nueva estructura educacional” (citado en Mendoza, 2001: 144).

La reforma educativa realizada en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez marcaría el rumbo de la educación durante las siguientes dos décadas (Martínez, 1998: 300). Su génesis hay que encontrarla en el contexto del post 68 y la búsqueda de legitimidad política e ideológica del nuevo presidente, por medio de una retórica que marcaba diferencias con la administración anterior, con el fin de cooptar a los jóvenes y a la intelectualidad del país.

La necesidad de una profunda reforma educativa –señalada desde septiembre de 1968– formó parte del proyecto ideológico del gobierno, el cual se fue construyendo con distintos elementos discursivos: apertura democrática, tercermundismo, justicia social, impulso del cambio en el país por vías institucionales y reconciliación nacional. La frase de los intelectuales que se sumaron al proyecto gubernamental fue: “Echeverría o el fascismo”, que planteaba la disyuntiva de confiar en el proyecto reformista del régimen y sumarse a él, o bien, resistirlo y en consecuencia fortalecer a la derecha y a los grupos de la oligarquía económica.

En este marco dieron inicio los trabajos para la reforma educativa con Víctor Bravo Ahuja al frente de la SEP. En los primeros meses del gobierno se estableció la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa para su diseño e impulso, y si bien no llegó a formularse un plan integral en estricto sentido, se realizaron cambios en diversas áreas del quehacer educativo que se inscribieron en esta política reformista.

En el ámbito administrativo, se reestructuró la SEP (creación de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación) y se dieron algunos pasos hacia la descentralización administrativa (mejoramiento de los instrumentos para el registro y control escolar, asignación de maestros y de escuelas). En el plano académico, se dio impulso a la educación abierta, a la de adultos y a la tecnológica, y se crearon nuevas instituciones, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres.

En el plano legal, después de tres décadas sin cambios a la Ley Orgánica de Educación de 1942, se expidió la Ley Federal de Educación (noviembre de 1973) en la que se precisaron las finalidades de la

educación a partir de los principios del artículo 3 constitucional. Cabe observar que dichas finalidades se nutrieron del discurso político del régimen, que para 1973 contaba ya con sus orientaciones definitivas.⁵

En el plano pedagógico, se realizaron diversos cambios de orden conceptual y metodológico, adoptándose la psicología constructivista que enfatiza la participación del alumno en su aprendizaje. En esta reforma se introdujeron conceptos que estarían presentes en posteriores reformas –entre ellas, de manera sobresaliente, la propuesta del Modelo Educativo 2016: “aprender a aprender”; centralidad del alumno; desarrollo de la creatividad y del pensamiento crítico; educación permanente; aprendizaje socialmente significativo; flexibilidad curricular; desarrollo de la actitud científica, y consideración de la educación como un proceso integral (cognitivo y socioemocional).

El núcleo de la reforma fue la modificación del currículo de educación primaria y secundaria (Ornelas, 1995: 151). El nuevo currículo se organizó ya no por asignaturas, sino por áreas de aprendizaje: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Educación Tecnológica, Educación Artística y Educación Física. Se modernizó la enseñanza de las matemáticas, se introdujo el método global de análisis estructural y se incorporó la educación sexual (Schmelkes, 2015: 91). Los cambios introducidos en los planes y programas de estudio estuvieron acompañados de la elaboración de nuevos libros de texto que serían cuestionados, como se había hecho en el pasado y se seguiría haciendo en el futuro, por los sectores más conservadores de la sociedad (Iglesia, empresarios y asociaciones de padres de familia).

Pablo Latapí, quien siguió de cerca la política educativa del sexenio, señaló que el saldo más positivo de la reforma había consistido en la ruptura de la rigidez tradicional de la SEP. De acuerdo con su evaluación, esta reforma tuvo aciertos importantes en algunos

5 El sello ideológico de la política sexenal queda de manifiesto al revisar algunas de las finalidades de la educación señaladas en el artículo 5 de la Ley Federal de Educación: “Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social y justa; enaltecer los derechos individuales y sociales y postular la paz universal, basada en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos y sociales de las naciones; hacer conciencia sobre la necesidad de una planeación familiar con respecto a la dignidad humana y sin menoscabo de la libertad; promover las condiciones que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad” (DOF, 1973).

aspectos, como en el caso de la concepción de la educación centrada en el aprendizaje y los nuevos textos escolares, mientras que en otros rubros las promesas de cambio no se cumplieron. De la revisión de las reformas educativas hasta entonces realizadas extraía una conclusión que se puede hacer extensiva a posteriores reformas:

A la carencia de continuidad en aspectos muy importantes de la política educativa (cada sexenio parece ignorar los anteriores), se ha sumado la falta de un proyecto nacional de sociedad, filosóficamente coherente y políticamente viable. Su ausencia ha hecho que muchas medidas de reforma educativa, en sí positivas y acertadas, carezcan de la intencionalidad social necesaria y, por tanto, de verdadera eficacia para transformar las relaciones entre los diversos grupos que integran nuestra sociedad (Latapí, 1975: 1333).

PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

En el gobierno de José López Portillo aún no existía una normatividad precisa en materia de planeación nacional; sin embargo, se realizaron distintos ejercicios sectoriales de planeación y se formuló, en el marco de la bonanza petrolera, el Plan Global de Desarrollo.

Como ha sido recurrente cada seis años, desde los primeros meses del nuevo gobierno comenzaron a marcarse diferencias políticas y de políticas con respecto al régimen anterior. Ante la fuerte crisis económica de fin de sexenio y la polarización ideológica que se vivía, se planteó un discurso de unidad reflejado en el lema de campaña “La solución somos todos”. Al frente de la SEP se nombró a Porfirio Muñoz Ledo, quien recibió la encomienda de elaborar el Plan Nacional de Educación. Para ello, se convocó a una consulta en la que participaron diversos actores; para 1977 se contó con un amplio documento que contenía programas para los diferentes niveles educativos, si bien no se establecían metas ni estrategias precisas para su realización (Martínez, 1998: 300). Sin embargo, a los pocos días de la presentación del documento Muñoz Ledo renunció, quedando trunco este ejercicio de planeación.

A partir de la llegada de Fernando Solana a la SEP, se diseñó una nueva estrategia de planeación que se plasmó en el documento Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982 el cual, a diferencia del plan de Muñoz Ledo, propuso metas cuantitativas con su correspondiente calendarización. El conjunto de 52 programas elaborados obedeció a una rigurosa metodología de planeación, sin que se hablara ya de reforma educativa. En los trabajos predominó un enfoque técnico sobre un proyecto político, lo que facilitó que muchas de las metas propuestas fueran alcanzadas, como la correspondiente a la cobertura universal de primaria (“Primaria para todos los niños”), si bien persistieron los problemas relativos al rezago y al abandono escolar.

Junto con las metas cuantitativas también se plantearon distintos programas para mejorar la calidad de la educación; se crearon diversas instituciones, como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. En este sexenio se dio un paso que antecedió a la descentralización educativa que se realizaría en 1992, con la desconcentración administrativa y el establecimiento de delegaciones generales de la SEP en los estados.

REVOLUCIÓN EDUCATIVA

El cambio de gobierno nuevamente se dio en el marco de una crisis de fin de sexenio, pero ahora en el contexto de una crisis económica de carácter estructural derivada de la deuda externa. Terminaba abruptamente la época de la administración de la abundancia e iniciaba otra que presentaba incertidumbre para las finanzas públicas y para el desarrollo de la educación.

Al mes de la toma de posesión se promulgó la Ley de Planeación que obligaba al Ejecutivo a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se derivaran. Con esta nueva normatividad se formuló el primer programa sectorial denominado Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1993-1988. Fue en éste que se acuñó el término “revolución educativa”, con el

cual se transmitía el mensaje político de que no sólo se daría continuidad a la política educativa ni se plantearía una mera reforma, sino que se iría más a fondo: revolucionar lo existente, retórica excesiva ante las condiciones que vivía el país.⁶

De acuerdo con el programa sectorial, la denominada revolución educativa giraría en torno a cinco propósitos centrales: 1) elevar la calidad de la educación; 2) racionalizar el uso de los recursos; 3) ampliar el acceso a los servicios educativos; 4) vincular la educación con el sector productivo, y 5) descentralizar la educación básica y normal. Las acciones que se realizaron encaminadas a cumplir este último propósito sentaron las bases para el nuevo acuerdo que se establecería en el siguiente sexenio.

Las razones de la retórica gubernamental se encontraban, por un lado, en la restricción presupuestal de la SEP y, por otro, en la forma como el gobierno diagnosticaba los problemas de la calidad de la educación. Con relación a la primera, Jesús Reyes Heróles, secretario de Educación durante poco más de dos años, popularizó la frase de “hacer más y mejor con menos”. La crisis financiera sería enfrentada con medidas de austeridad en todos los órdenes y con el aprovechamiento más eficiente de los recursos económicos y de la infraestructura disponible. Olac Fuentes sostenía que la promesa de revolucionar la educación obedecía precisamente a la imposibilidad de continuar con la inercia de un sistema educativo con elevados costos: “es la crisis la que constituye la fuente objetiva de la política educativa y le fija sus orientaciones y sus límites, y no las inspiraciones ideales o los afanes correctivos de una administración ilustrada” (Fuentes *et al.*, 1984: 21).

En el programa sectorial se planteaba “la urgencia de elevar la calidad de la enseñanza [y] mejorar la calidad de los docentes” (SEP, 1984: 38), con un discurso similar al de las posteriores reformas. Al revisar los documentos de política educativa de cada sexenio se

6 En su primer informe de gobierno, el presidente Miguel de la Madrid enfatizó la retórica transformadora del proyecto educativo del gobierno: “Convoco a todos los mexicanos a participar activa y entusiastamente en esta nueva revolución educativa; a los pedagogos y maestros principalmente, pero también a los padres de familia, a la comunidad universitaria y de educación superior, a la científica y tecnológica, a los comunicadores sociales, a los intelectuales y a los artistas. Que nadie se evada de esta nueva etapa de la educación y la cultura en México, para elevar la calidad de los mexicanos de hoy, de mañana, a través de la educación” (Madrid, 1983: 43).

observa que los discursos que apuntalan las reformas sexenales retomaban discursos anteriores, aunque se presenten como novedosos e inéditos. No obstante, las condiciones económicas y políticas que vivía el país en esos años sepultaron la revolución educativa tras el fallecimiento de su promotor, Jesús Reyes Heróles; su sucesor, Miguel González Avelar, modificó el discurso de la política educativa, abandonando la retórica anterior.

Entre los cambios realizados en el sexenio pueden mencionarse tres relevantes: la modificación del artículo 3 constitucional con la incorporación de una fracción que reconoció la autonomía universitaria; la elevación de la educación normal a nivel de licenciatura, y la transformación de las delegaciones generales de la SEP en los estados en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, con lo cual se facilitó la posterior descentralización educativa.

MODERNIZACIÓN EDUCATIVA

El régimen de Carlos Salinas de Gortari representó un parteaguas en materia de política educativa. Con signos de una cercana recuperación de la crisis económica, desde los primeros meses se diseñó la estrategia que seguiría el gobierno federal en los distintos tipos y niveles educativos. En 1989 se dio a conocer el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 que identificó como primer reto la descentralización de un sistema educativo que se consideraba agotado:

Al aplicarse el mandato educativo de la Constitución de 1917, la magnitud del rezago educativo, la dimensión de las tareas que era preciso atacar para enfrentarlo y la debilidad de la organización local y municipal aconsejaron, en 1921, adoptar una estrategia de distribución de la función educativa apoyada particularmente en la acción federal. Hoy el esquema centralizado resultante se ha agotado y, por consiguiente, resulta costoso e ineficiente (SEP, 1989: 6).

El modelo de modernización propuesto en el programa sectorial anunciaba un cambio de fondo en la manera de operar en todos los

ámbitos de la acción educativa, desde la gestión del sistema hasta las prácticas en el aula, pasando por la reforma de los planes, programas y libros de texto de educación básica. Su buscaba romper con los usos e inercias arraigados y superar el “marco de racionalidad ya rebasado” para adaptarse a un “mundo dinámico”, inmerso en profundos procesos de transformación. El tono reformista del gobierno, por la magnitud de las transformaciones a realizar, fue análogo en su alcance al que emprendería la administración de Enrique Peña Nieto.

En ese sexenio la SEP tuvo el mayor número de cambios de titular en los últimos 70 años: Manuel Bartlett, Ernesto Zedillo, Fernando Solana y José Ángel Pescador. Al primero de ellos –quien ocupó el cargo durante la primera mitad del sexenio– le correspondió negociar con los gobernadores y con el SNTE los términos de la descentralización educativa. Los otros cambios se dieron en el conflictivo contexto político de la segunda mitad del sexenio.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado en 1992 por el gobierno federal (ya como secretario de Educación Ernesto Zedillo), los gobernadores de los estados y el SNTE, marcó el fin de una etapa de la educación en México tras siete décadas de existencia de la SEP. La reforma dio una nueva dirección a la gestión del sistema, concretando el cambio iniciado con la desconcentración de la SEP en 1978 y revirtiendo el proceso centralizador iniciado en 1921. Posterior a este acuerdo, se modificó nuevamente el artículo 3 constitucional para establecer la secundaria como obligatoria y reconocer la participación de las corporaciones religiosas en la impartición de la educación básica y normal. Asimismo, se expidió la Ley General de Educación que sancionaba la federalización educativa.

Los principales cambios introducidos por este acuerdo fueron los siguientes:

1. El gobierno federal transfirió a los estados la operación de los servicios federales de educación básica y normal “a fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo” (DOF, 1992: 7). Ello implicó el traspaso de los establecimientos escolares y los recursos financieros para su operación.

2. La SEP mantuvo las atribuciones normativas sobre la educación básica y normal, entre ellas: la formulación de los planes y programas; la autorización de material educativo; la elaboración de los libros de texto gratuitos; la evaluación del sistema educativo nacional; la función compensatoria entre los estados, y el impulso a la formación de los maestros.
3. Los gobiernos estatales sustituyeron a la SEP en las relaciones jurídicas con el SNTE, con el compromiso de respetar plenamente los derechos laborales adquiridos y con la responsabilidad solidaria del gobierno federal.
4. Se impulsó la participación social de los maestros, las autoridades y los padres de familia (consejos de participación social).
5. Se reformularon los contenidos, materiales educativos y libros de texto de educación básica y normal “para atender la exigencia generalizada de mayor calidad”. Para la educación preescolar, se diseñó una reforma integral; para primaria, se aplicó el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos; para secundaria, se reimplantaron los programas por asignaturas, y para la educación normal, se realizó una reforma curricular.
6. Se establecieron medidas para la revalorización de la función magisterial, por medio de acciones en diversas direcciones: formación inicial, actualización y capacitación de maestros; mejoramiento de las percepciones del magisterio; programa de fomento a la vivienda; creación de la Carrera Magisterial, y promoción del aprecio social hacia el docente.

Desde la reforma de 1992, diversos trabajos han revisado, con distintas perspectivas analíticas, los avances y las limitaciones de la descentralización educativa. Latapí y Ulloa (2000), tras un estudio de la evolución del gasto educativo, concluyen que la federalización no modificó la inequidad en la distribución presupuestaria entre las entidades federativas. Por su parte, Arnaut (2010) da cuenta pormenorizada de los problemas que enfrentó la gestión del sistema educativo federalizado en sus distintos ámbitos (atribuciones concurrentes y exclusivas de la federación y de los estados; supervisión y apoyo académico a las escuelas; gestión curricular; formación de

maestros, y gestión laboral). De acuerdo con este autor, a lo largo de dos décadas el proceso de descentralización en cada estado tuvo que enfrentar diversas tensiones: unas heredadas del pasado (inequidad presupuestal y traslape entre la dirección escolar y la representación sindical); otras derivadas del proceso mismo de federalización (desarticulación entre las instancias que gestionan los diversos componentes del sistema educativo y centralización de la SEP en materia normativa), y otras más por la magnitud del sistema y la diversidad de actores participantes (gobierno federal, gobiernos estatales, SNTE, padres de familia, legisladores y organizaciones sociales).

Loyo (2010) sostiene que la firma del ANMEB fue fundamentalmente un pacto entre el gobierno y el SNTE (con Elba Esther Gordillo como dirigente), después de arduos procesos de negociación que incorporaron sus posicionamientos políticos y laborales (reconocimiento de la integridad nacional del sindicato y respeto a sus conquistas gremiales, con el consecuente fortalecimiento del Comité Ejecutivo Nacional). Ornelas (1995), refiriéndose al péndulo de la centralización y la descentralización, hace ver que la llamada federalización educativa no fue una descentralización completa, pues la federación continuó centralizando las atribuciones normativas en prácticamente todos los ámbitos, además de seguir asignando recursos financieros a los estados, no obstante que no los administrara de manera directa (fondos educativos del ramo presupuestario 33).

Con sus avances y limitaciones, la federalización educativa de 1992 constituyó la primera gran reforma, desde la creación de la SEP, a la gestión del sistema educativo nacional, con el péndulo moviéndose hacia la descentralización; la reforma educativa de 2013, segunda de gran calado, oscilaría en sentido inverso, con el fortalecimiento de las atribuciones del gobierno federal.

ALTERNANCIA POLÍTICA Y COMPROMISO SOCIAL POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Tras un proceso inédito de transición gubernamental, después de 70 años de hegemonía del PRI, Reyes S. Tamez Guerra ocupó la titularidad

de la SEP, puesto en el que permanecería todo el sexenio. Al igual que en el régimen de Ernesto Zedillo, no se planteó realizar una nueva reforma educativa. El arreglo institucional establecido con las reformas de 1992 y 1993 no sufriría modificaciones en los siguientes tres gobiernos, independientemente de su extracción partidaria. Lo que sorprendió, en todo caso, fue la alianza entre el SNTE y el Ejecutivo federal para el establecimiento de una agenda educativa real, más allá de los planteamientos formales del Programa Nacional de Educación 2001-2006.

El discurso educativo del gobierno de Fox y los propósitos planteados no representaron innovaciones sustantivas con respecto a los proyectos educativos precedentes. Se reiteraron objetivos ya presentes en programas anteriores como son mejorar la calidad, asegurar la equidad, ampliar la cobertura, combatir el rezago educativo, vincular la educación con la sociedad y con el sector productivo, y mejorar la gestión del sistema. Sin duda la calidad se constituyó en el eje central del programa “bajo la premisa de que una escuela de calidad desigual no es equitativa” (SEP, 2001: 72).

En la segunda parte del Programa Nacional de Educación se propuso realizar una reforma de la gestión del sistema educativo, que no llegó a modificar de manera estructural el diseño institucional prevaleciente. Sin embargo, y a diferencia de programas anteriores, se estableció una visión al año 2025 que se denominó “un enfoque educativo para el siglo XXI”, el cual se presentó como el objetivo transexenal que orientaría las acciones del gobierno.

La federalización educativa se había logrado gracias al pacto SEP-SNTE y al acuerdo con los gobernadores; en los dos sexenios previos el papel del sindicato había sido crucial para la descentralización. La cogestión entre las autoridades formales y los liderazgos nacional y locales del SNTE había sido una pieza clave para la gobernanza del sistema, reforzándose la alianza en el gobierno de Fox, con gran capacidad del sindicato para adaptarse al nuevo entorno político.

El SNTE, en un marco de confrontación con actores relevantes del PRI, tuvo un realineamiento político y dejó de ser una corporación de apoyo a ese partido: en 2002 formó la Asociación Ciudadana del Magisterio que tres años después se transformó en el Partido Nueva Alianza. Cabe recordar que la propia Elba Esther Gordillo

había participado, junto con Fox, en el Grupo San Ángel, que en su momento generó diversas propuestas para la transición gubernamental. Del mismo modo, habían surgido otros actores que irían acrecentando su influencia en la definición de la política educativa: la Iglesia, los empresarios, las asociaciones de padres de familia y algunas organizaciones no gubernamentales (Loyo, 2010: 192).

En un entorno político dividido en el Congreso, con una mayoría de gobiernos estatales provenientes de partidos distintos al PAN y con una presencia renovada de la sociedad civil, el Ejecutivo se vio obligado a recurrir a alianzas para la determinación de la política educativa.

Así, en agosto de 2002 se firmó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Este acuerdo conjuntó a un buen número de actores para impulsar una transformación educativa centrada en el mejoramiento de la calidad y la equidad. Este documento fue firmado ante el presidente de la república, entre otros actores, por el secretario de Educación Pública y otros cinco secretarios de estado, el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, los gobernadores, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, legisladores y representantes de padres de familia, instituciones educativas, organizaciones religiosas, medios de comunicación y organismos empresariales. Con el usual tono grandilocuente de este tipo de documentos políticos, se pretendía dar “un paso concreto para hacer realidad la premisa de que la educación es asunto de todos [...] en el que los firmantes asumimos responsabilidades individuales y comunes para transformar la educación en México” (SEP, 2002: 2). Como reconoce Loyo (2010: 194), este compromiso tuvo un carácter más retórico que instrumental, al no establecerse metas precisas, responsables de las acciones ni plazos para su realización.

Por esa razón, las acciones y los cambios educativos del sexenio de Fox se dieron al margen de la firma de este documento, destacando la modificación al artículo 3 constitucional, que estableció la obligatoriedad progresiva del preescolar como primer nivel de la educación básica, y la reforma a la Ley General de Educación, que decretó la obligación del Estado de destinar cuando menos 8 por ciento del producto interno bruto a la educación. También se establecieron nuevos organismos y mecanismos para la gestión educativa, como el

INEE, con la figura jurídica de organismo desconcentrado de la SEP; el Consejo de Especialistas para la Educación, y el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, en cuyo seno se desahogaron los temas de la agenda política que requerían de la concertación con los gobiernos estatales. Por su parte, la SEP se reestructuró en 2005 para mejorar su desempeño como cabeza de sector con la creación de nuevas subsecretarías, correspondientes a los diversos niveles educativos.

En materia de participación social, pese a los avances logrados, no pudo consolidarse el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación. Otros programas emblemáticos del sexenio también tuvieron diversos grados de avance, como el programa Escuelas de Calidad, o bien, fueron cuestionados por su opacidad e ineficiencia, como Enciclomedia, que en su momento fue anunciado como el programa insignia de la SEP y del sexenio. También se establecieron nuevos planes y programas de estudio en preescolar y en secundaria, los cuales serían articulados en el marco de la reforma de la educación básica del siguiente gobierno.

ALIANZA POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y REFORMAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR⁷

En el sexenio de Felipe Calderón se tuvieron tres secretarios de Educación: Josefina Vázquez Mota, Alonso Lujambio y José Ángel Córdova. A la primera le correspondió coordinar la elaboración del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y lidiar con Elba Esther Gordillo para la gestión del sistema en un clima de constantes tensiones políticas, una vez que el presidente Calderón le había cedido espacios de poder en la SEP.

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012, bajo un nuevo esquema que uniformó todos los programas emanados del Plan Nacional de Desarrollo, planteó como primer objetivo elevar la calidad de la educación, para lo cual se trabajaría en distintos ámbitos:

7 Este apartado y el siguiente se apoyan en los análisis de Roberto Rodríguez sobre los antecedentes de la reforma educativa de 2013, presentados en el Seminario de Educación Superior y en el IISUE de la UNAM en 2016.

capacitación de profesores, actualización de contenidos, planes de estudio, enfoques pedagógicos, métodos de enseñanza y recursos didácticos. Para este objetivo se establecieron 12 indicadores y metas, 2 de las cuales se convertirían en el referente en el sexenio: la calificación obtenida por los alumnos en las pruebas PISA de Matemáticas y Comprensión de Lectura, coordinadas por la OCDE, y el resultado de ENLACE, aplicada por la SEP.

En el programa se planteó realizar una reforma de la educación básica, con la adopción de un modelo educativo basado en competencias, e integrar un sistema nacional de bachillerato a través del establecimiento de un marco curricular común. De este propósito se derivaron dos procesos: la RIEB y la RIEMS. La primera se dio por etapas, al incorporar los cambios curriculares que se habían realizado en el sexenio anterior en los niveles de preescolar (2004) y secundaria (2006), acordar la reforma al currículo de primaria en 2009 e integrar el de educación básica en el Acuerdo 592 de la SEP en agosto de 2011 (Díaz Barriga, 2016: 29).

La RIEB y la RIEMS se dieron en un contexto educativo y político de participación relevante de distintos actores en los planos nacional e internacional. En 2008 se había firmado la Alianza por la Calidad de la Educación entre el gobierno federal y el SNTE, la cual, a semejanza del Compromiso Social del sexenio anterior, convocaba a diversos actores a “impulsar una transformación por la calidad educativa” (SEP *et al.*, 2008). Sin embargo, éste se diferenciaba del anterior por ser un documento bilateral entre el gobierno y el sindicato, además de ser menos retórico y establecer programas y acciones específicas en los procesos considerados prioritarios.

En la Alianza por la Calidad se plantearon acciones en cinco ámbitos:

1. Modernización de los centros escolares: infraestructura y equipamiento; tecnologías de la información y la comunicación, y gestión y participación social.
2. Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas: ingreso y promoción; profesionalización, e incentivos y estímulos.

3. Bienestar y desarrollo integral de los alumnos: salud, alimentación y nutrición, además de establecer las condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno.
4. Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo: reforma curricular y evaluación.
5. Evaluar para mejorar (SEP, *et al.*, 2008).

Estas acciones fueron resultado de la negociación entre los firmantes, retomándose los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, así como los resolutivos del Cuarto Congreso Nacional y Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros del SNTE, celebrado en octubre de 2006. El nuevo arreglo político, por un lado, colocaba al sindicato como el principal factor de poder en el diseño de la política de educación básica (Loyo, 2010: 198); por el otro, con la creación del INEE y los acuerdos en materia de evaluación, se perfilaban cambios en las prácticas prevalecientes en materia de ingreso y promoción de los maestros, si bien la propia Elba Esther Gordillo defendió en todo momento una evaluación sin consecuencias para la permanencia laboral.

Derivado de lo anterior, en mayo de 2011 la SEP y el SNTE suscribieron el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, en el cual se estableció que la evaluación sería obligatoria para obtener un diagnóstico con fines formativos, generar estrategias para mejorar las competencias profesionales y mejorar la calidad de la educación. Si bien la evaluación no tendría carácter sancionador alguno, como se legisló en 2013, sus resultados serían considerados en el Programa Nacional de Carrera Magisterial (SEP, 2011), que en ese mismo año contó con nuevos lineamientos para su operación.

Desde el ámbito internacional, en el mismo año en que se firmó la alianza, se estableció el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas Mexicanas, por medio del cual el organismo internacional apoyaría a la SEP en el diseño e implementación de políticas públicas para “optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar en las escuelas de educa-

ción básica” (OCDE, 2010a: 3), retomando las políticas y prácticas exitosas aplicadas en otros países.

Tras dos años de trabajo, en octubre de 2010, Ángel Gurría, secretario general de la OCDE, presentó al secretario Lujambio los resultados de los estudios emanados del acuerdo. Los contenidos de los reportes finales: *Mejorar las Escuelas. Estrategias para la Acción en México*, y *Establecimiento de un Marco para la Evaluación e Incentivos para Docentes: Consideraciones para México*, apuntalaron algunas acciones en curso que se desprendieron de la alianza y fueron coincidentes con la reforma educativa de 2013.⁸

Las recomendaciones de la OCDE –entre ellas colocar a los alumnos y a las escuelas en el centro del diseño de la política educativa– estuvieron en sintonía con lo que distintas voces de la sociedad civil habían señalado con reiteración, principalmente las provenientes del ámbito empresarial, entre las cuales sobresalió la asociación civil Mexicanos Primero, que en septiembre de 2012 publicó el documento denominado *Ahora es Cuando. Metas 2012-2024*, varias de cuyas propuestas de cambio fueron incorporadas en la reforma educativa de 2013.⁹

8 Fue el caso de las propuestas para la realización de una reforma educativa y el fortalecimiento de la trayectoria profesional docente: “La reforma más importante en política pública que puede México hacer para mejorar los resultados educativos de sus jóvenes es construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas” (OCDE, 2010a: 5). Para ello se emitieron ocho recomendaciones que formaron parte de la reforma de 2013: 1) definir estándares docentes; 2) atraer a los mejores candidatos, sin exclusividad de las escuelas normales; 3) fortalecer la formación inicial con el establecimiento de un sistema de estándares rigurosos para la acreditación de las escuelas formadoras de docentes; 4) mejorar la evaluación inicial basada en el desempeño; 5) abrir todas las plazas docentes a concurso; 6) crear periodos de inducción y prueba; 7) mejorar el desarrollo profesional, y 8) evaluar para ayudar a mejorar.

9 En el documento de Mexicanos Primero se propuso reformar la Ley General de Educación para establecer el Servicio Profesional de Carrera Docente, con un sistema nacional único de selección, reclutamiento, avance profesional y estímulo a la labor de los maestros, y la integración del sistema de certificación inicial y periódica para la licencia profesional (Mexicanos Primero, 2012: 45); propuesta coincidente con lo expresado por Ángel Gurría en el evento en que dio a conocer los resultados del acuerdo México-OCDE, cuando resaltó la importancia de elaborar un marco adecuado de evaluación e incentivos docentes.

Al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto se nombró a Emilio Chuayffet Chemor como secretario de Educación Pública, quien condujo la elaboración del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, así como la etapa legislativa de la reforma educativa y el inicio de su implementación. Permaneció en ese cargo cerca de tres años y lo sustituyó Aurelio Nuño Mayer en agosto de 2015.

La “principal reforma estructural” del gobierno de Enrique Peña Nieto fue anunciada el primer día de su mandato dentro del paquete de las primeras 13 decisiones que se tomarían. El 2 de diciembre se dieron a conocer los acuerdos del Pacto por México, firmado por el presidente de la república y los presidentes de los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), entre los que se anunciaron los principales cambios y acciones: crear el Sistema de Información y Gestión Educativa a partir de un censo de escuelas, maestros y alumnos; otorgar autonomía plena al INEE y autonomía de gestión a las escuelas; establecer escuelas de tiempo completo; dotar de computadoras portátiles con conectividad a todos los alumnos de quinto y sexto de primaria de escuelas públicas; crear el Servicio Profesional Docente; fortalecer la educación inicial de los maestros; incrementar la cobertura en educación media superior y superior, y crear un Programa Nacional de Becas (Presidencia de la República *et al.*, 2012).

En un proceso inédito derivado de los acuerdos cupulares logrados en el marco de este acuerdo político, la reforma constitucional y las reformas legales fueron procesadas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales de manera acelerada y sin mayor debate parlamentario: el 26 de febrero, mismo día en que fue detenida Elba Esther Gordillo acusada del delito de operación con recursos de procedencia ilícita, se aprobó la modificación a los artículos 3 y 73 de la Constitución; para octubre ya estaban aprobadas las leyes secundarias (Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Ley General del Servicio Profesional Docente), así como las reformas a Ley General de Educación y a la Ley de Coordinación Fiscal.

La reforma constitucional y las reformas legales tocaron cinco ámbitos:

1. El eje central fue el establecimiento de nuevas normas para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal con funciones de docencia, de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior públicas. Los concursos de oposición y los procesos de evaluación establecidos en la ley constituirían el único mecanismo para acceder a una plaza, permanecer en ella y ser promovidos, considerándose nulos todos los ingresos y las promociones que fueran otorgados por otras vías (entre otras, la venta y herencia de plazas que se magnificaron ante la opinión pública como los principales mecanismos de ingreso). Sin duda, el nuevo arreglo para la evaluación obligatoria constituyó el centro del debate y de la oposición de diversos sectores del magisterio y de la CNTE.
2. Se creó el INEE como organismo autónomo encargado de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, evaluar la calidad, desempeño y resultados de la educación básica y la educación media superior, y realizar distintos tipos de evaluaciones sobre el sistema educativo nacional.
3. Se acordaron nuevos esquemas y procedimientos administrativos, entre ellos la autonomía de gestión de las escuelas, la paulatina ampliación de escuelas de tiempo completo y el establecimiento del Sistema de Información y Gestión Educativa y del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela.
4. Se centralizó la nómina con la creación del Fondo para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, administrado por la SEP para el pago de servicios personales a los maestros, en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. La SEP y la SHCP serían las encargadas de emitir las disposiciones que debería observar las entidades federativas para el registro de la nómina.
5. Se incrementaron los recursos para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas por medio de la emisión de certificados de infraestructura escolar como una nueva estrategia de financiamiento público-privado.

En un artículo transitorio del decreto que reformó la Ley General de Educación se pidió a las autoridades la revisión del modelo educativo, los planes y los programas, los materiales y los métodos educativos, sin que se estableciera una fecha límite para hacerlo. A partir de entonces, se abrieron dos fases de consulta, la primera se realizó de febrero a junio de 2014 y la segunda de julio a septiembre de 2016, a partir de tres documentos elaborados por la SEP: los Fines de la Educación en el Siglo XXI; el Modelo Educativo 2016. El Planteamiento Pedagógico de la Reforma Educativa, y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016, mismos que serán analizados en los siguientes capítulos desde distintas aproximaciones analíticas.

El recorrido histórico aquí realizado servirá para dimensionar la reforma educativa en curso y los correspondientes planteamientos pedagógicos y curriculares. Lo que queda claro es que esta reforma no constituye el primer proceso de cambio impulsado en nuestro país en el último medio siglo y quizá ni siquiera el de mayor profundidad, como ha sido sostenido por las autoridades educativas. El discurso que la atraviesa recicla objetivos, propósitos y metas formulados con anterioridad, por lo que coincidimos con Roberto Rodríguez en su apreciación de que las “reformas educativas van y vienen” en nuestro país:

Repasando la historia reciente de la educación pública del país y de las reformas que la han orientado, es fácil advertir que prácticamente cada administración federal se ha propuesto impulsar cambios, de mayor o menor calado, para hacer frente a los problemas de la cobertura, el rezago y, por supuesto, la calidad de los servicios educativos. Se han ideado y experimentado soluciones de corte normativo, organizacional, administrativo, pedagógico y también político. No es la actual reforma educativa ni la más ambiciosa ni la mejor procesada (2016b).

Parte medular del debate actual –tal como se ha dado en los Foros de Consulta convocados por la SEP en 2016– ha sido la calificación de la reforma: si se limita a cambios de tipo administrativo y laboral, o si realmente incide en los procesos y resultados educa-

tivos. Sin duda, la historia de las políticas educativas en México encierra enseñanzas que nos ayudarán a comprender mejor los tiempos reformistas que nos han tocado vivir.

REFERENCIAS

- Arnaut, Alberto (2010), “Gestión del sistema educativo federalizado. 1992-2010”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. VII: *Educación*, México, El Colegio de México.
- DOF (1992), “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, 19 de mayo. Disponible en: <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>>, consultado el 31 de mayo de 2017.
- DOF (1973), “Ley Federal de Educación”, 29 de noviembre. Disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_29111973.pdf>, consultada el 30 de mayo de 2016.
- Díaz Barriga, Ángel (2016), “Reforma educativa”, en Ángel Díaz Barriga (coord.), *La reforma integral de la educación básica. Perspectivas de docentes y directivos de primarias*, México, IISUE-UNAM.
- Fuentes Molinar, Olac, Pablo Latapí, José Ángel Pescador y Carlos Muñoz Izquierdo (1984), “Al paso de la política educativa”, *Nexos*, núm. 84, diciembre. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=4430>>, consultado el 31 de julio de 2017.
- Gurría, José Ángel (2010), “Palabras en la presentación de los resultados del Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas Mexicanas”, 19 de octubre. Disponible en: <<https://goo.gl/Zr6iAJ>>, consultado el 19 de septiembre de 2016.
- Latapí, Pablo (1975), “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)”, *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 12, diciembre. Disponible en: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/738/3/RCE3.pdf>>, consultada el 3 de septiembre de 2016.
- Latapí, Pablo y Manuel Ulloa (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, CESU-UNAM/FCE.
- Loyo, Aurora (2010), “Política educativa y actores sociales”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. VII: *Educación*, México, El Colegio de México.

- Madrid, Miguel de la (1983), “I Informe de Gobierno”, en *Informes presidenciales. Miguel de la Madrid Hurtado*, México, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>>, consultada el 30 de mayo de 2016.
- Martínez Rizo, Felipe (1998), “La planeación y la evaluación de la educación”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. I, México, FCE.
- Mendoza, Javier (2001), *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*, México, CESU-UNAM/Plaza y Valdés.
- Mexicanos Primero (2012), “Ahora es Cuando. Metas 2012-2024”, México, Mexicanos Primero Visión 2030, A. C. Disponible en: <http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_recursos/mp_publicaciones_de_mexicanos_primero/AhoraEsCuando2012-2024MetasWEB.pdf>, consultado el 12 de septiembre de 2016.
- OCDE (2010a), “Acuerdo de Cooperación México-OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas Mexicanas. Resúmenes ejecutivos”. Disponible en <<http://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>>, consultado el 12 de septiembre de 2016.
- OCDE (2010b), *La naturaleza del aprendizaje. Investigación para inspirar la práctica*, ed. de Hanna Dumont, David Istance y Francisco Benavides, París. Disponible en: <<http://www.oecd.org/edu/ceri/The%20Nature%20of%20Learning.Practitioner%20Guide.ESP.pdf>>, consultado el 21 de septiembre de 2016.
- Ornelas, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, CIDE/Nafin/FCE.
- Peña Nieto, Enrique (2012), “13 propuestas” [discurso a la nación], México. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2012/12/conoce-las-13-propuestas-de-pena-nieto/>>, consultado el 18 de agosto de 2016.
- Presidencia de la República, PRI, PAN y PRD (2012), “Pacto por México”, México. Disponible en: <<http://pactopormexico.org/acuerdos/>>, consultado el 31 de julio de 2017.
- Rodríguez, Roberto (2016a), “¿Aprender a aprender o a conocer?”, *Campus Milenio*, núm. 667, 4 de agosto. Disponible en: <<http://ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=2269>>, consultado el 5 de agosto de 2016.
- Rodríguez, Roberto (2016b), “Reformas que van y vienen. Primera parte: los setenta”, *Educación Futura*, 15 de septiembre. Disponible en: <<http://www.educacionfutura.org/reformas-que-van-y-vienen-primera-parte-los-setenta/>>, consultado el 21 de septiembre de 2016.

- Schmelkes, Silvia (2015), “Reforma de la educación”, en *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015*, t. IV: *La educación y la cultura*, México, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados/INAP.
- SEP (2013), “Programa Sectorial de Educación 2013-2018”, México.
- SEP (2011), “Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes”, México. Disponible en: <<http://www.evaluacionuniversal.sep.gob.mx/acuerdo.pdf>>, consultado el 18 de septiembre de 2016.
- SEP (2007), “Programa Sectorial de Educación 2007-2012”, México.
- SEP (2002), “Compromiso Social por la Calidad de la Educación”, México. Disponible en: <<https://es.scribd.com/document/35617282/compromiso-social-por-la-calidad-de-la-educacion>>, consultado el 20 de septiembre de 2016.
- SEP (2001), “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, México.
- SEP (1989), “Programa para la Modernización Educativa 1989-1994”, México.
- SEP (1984), “Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte”, México.
- SEP, SHCP, Sedesol, SSA y SNTE (2008), “Alianza por la Calidad de la Educación”, México. Disponible en: <<http://www.sep.gob.mx/es/sep1/alianzaporalcalidaddelaeducacion#.V-MgCPDhDIU>>, consultado el 20 de septiembre de 2016.