

# La OCDE, el Estado y los maestros de la CNTE: un estudio de la reciente reforma laboral

## OECD, the State, and the teachers of the CNTE: a study of the recent labor reform

*Manuel Sánchez Cerón\**  
*Francisca María del Sagrario Corte Cruz\*\**

### RESUMEN

La retórica oficial señala que la reforma a los artículos 3o. y 73 de la Constitución es clave en la reforma educativa. Sin embargo, estos cambios no se ubican en el campo educativo, sino en el ámbito laboral. Esta reforma, por su parte, no es una propuesta del Estado sino que responde a las exigencias internacionales, en particular de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este problema es muy complejo y tiene una historia que concluye con los cambios constitucionales en 2013. En este trabajo se hace una revisión del arribo de la política laboral de la OCDE desde 2004 cuando este organismo difundió un documento que impulsa su política y cómo fue avanzando hasta 2013. El eje del análisis es la articulación de tres actores: el Estado, la OCDE y los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Se presenta en tres apartados: 1) la política laboral de la OCDE; 2) los acuerdos de la OCDE hasta la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) en 2008, y 3), de este acuerdo hasta la Constitución en 2013.

**Palabras clave:** Estado, OCDE, reforma educativa, maestros

### ABSTRACT

The Secretary of Public Education's rhetoric asserts as key element of the last educational reform, the modification made on articles 30 and 73 of the Mexican Constitution. However, these changes have been oriented towards educational practice but rather focused on labor reforms. These have been enforced not only by the Mexican government, but also by international organisms such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) through a complex process that can be traced back to the last decade, and which culminated in the 2013 Constitutional changes. The following article reviews the connections among the Mexican State, the policies pushed by the OECD, and the opposition to these modifications proposed by the dissident teachers of the Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). The article reviews: 1) An analysis of OECD's labor policies, 2) the progress of these policies until the Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) in 2008; and finally, 3) the Mexican Constitution modification of the two cited articles.

**Key words:** State, OECD, educative reform, teachers

\* Universidad Pedagógica Nacional, Puebla; mcid\_c@yahoo.com.mx

\*\* Universidad Pedagógica Nacional, Puebla; sagrario\_corte@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN

En 2008 el gobierno federal y la dirigencia nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron un documento denominado Alianza por la Calidad de la Educación (ACE); esta firma provocó, en el magisterio nacional, encabezado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE),<sup>1</sup> una oleada de protestas que concluyó con demandas de amparo contra la ACE.

Posteriormente, en 2013, el gobierno federal emitió un decreto por medio del cual se modificaron los artículos 3o. y 73 constitucionales que elevaron a este nivel las propuestas centrales de la ACE de 2008. Estas modificaciones a la Constitución transformaron, de manera radical, la relación laboral de los maestros de educación básica con el Estado.

En este complejo proceso social se combinaron diversas fuerzas políticas en el país entre las cuales destacan, por su importancia, primero, las propuestas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); segundo, el gobierno federal que puntualmente las asumió y, tercero, el sector disidente de los maestros dirigidos por la CNTE.<sup>2</sup> Estos cambios se han acompa-

<sup>1</sup> En general, los estudios sobre sindicalismo buscan entender la democracia colectiva de estas organizaciones; sin embargo, en el caso del sindicalismo docente existe una debilidad en la investigación por dos razones: la primera es que su estudio se encuentra en la intersección de tres campos: uno, como parte del estrictamente educativo; dos, como elemento de carácter político, y tres, como sindicalismo propiamente dicho (Loyo, 2011: 115-116). La segunda es que las lógicas en las cuales se desarrolla la acción docente se ubican en dos ámbitos conceptuales: por un lado, los aspectos de carácter estrictamente gremial y, por otro, los de tipo profesional. Dentro de estos ámbitos, sin embargo, se articulan tres niveles: a) los intereses gremiales de sus miembros, en cuanto trabajadores; b) el comportamiento profesional que se sostiene en su identidad, y c) su necesidad de elaborar fórmulas que resuelvan su inserción en la arena política nacional (Loyo, 2008: 346).

<sup>2</sup> La CNTE se constituyó como el sector disidente del SNTE en 1979, y a lo largo de su historia se fue configurando como la vanguardia de la oposición de los maestros mexicanos. Al interior de la Coordinadora participan distintas tendencias ideológicas y políticas. A pesar de esta diversidad, lo que da unidad a la CNTE es la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación. Su estructura organizativa está conformada por la Dirección Política Nacional (DPN), integrada por los secretarios generales de las secciones que están en manos de la CNTE, y por los Consejos Centrales de Lucha (CCL) en los estados en los cuales no tienen mayoría. Sus estrategias son las movilizaciones, las marchas y los plantones con los cuales logran negociaciones tanto con la Secretaría de Educación Pública (SEP) como con la Secretaría de Gobernación.

ñado por mecanismos de poder de carácter jurídico y administrativo, pero también de tipo coercitivo.

Desde esta perspectiva, el gobierno federal, junto con la OCDE, elaboraron un discurso cuyo eje retórico es la calidad; este concepto se elevó a rango constitucional en 2013. De la misma manera, los empresarios<sup>3</sup> y los sectores más conservadores del país contribuyeron a consolidar este discurso que justifica sus acciones por diversos medios.

Por su parte, el concepto de calidad que ha permeado la retórica educativa ha sido uno de los ejes centrales que dio coherencia al discurso hegemónico de estos cambios y se apoya en nombre de todos los niños y los jóvenes de este país para mejorar la educación, pero en perjuicio de los derechos laborales de los maestros de educación básica.

Este proceso hegemónico se entiende aquí como “... la unidad compleja de coacción y consentimiento en situaciones de dominación” (Roseberry, 1994: 358). La definición anterior hunde sus raíces en Gramsci, quien sugiere una relación activa entre coacción y consenso. Así, en este trabajo se concibe la hegemonía como un proceso a través del cual el Estado y la sociedad civil, la clase política y los trabajadores de la educación se articulan en un proceso de dominación. Es decir, la subordinación y la dominación forman la naturaleza de esta conexión de modo continuo, atravesada por relaciones activas con características concretas.

La hegemonía, en este sentido, no constituye una formación ideológica monolítica y acabada, sino más bien una problemática objetivada en la dominación y la lucha constante entre diversos actores sociales: en este caso la OCDE, el Estado y los maestros disidentes, aglutinados en la CNTE (*ibíd.*: 358). Este fenómeno, como se observará a lo largo del trabajo, está caracterizado por el conflicto permanente.

<sup>3</sup> Es necesario señalar que en este escenario hay otro actor que, aun cuando no se analiza en este trabajo, es fundamental en este contexto: los empresarios. Su participación en la política educativa se ha traducido en la creación de la fundación “Mexicanos primero”. Con el apoyo de académicos y expertos han elaborado y difundido cuatro documentos que presentan, por un lado, su visión de la educación y, por otro, cómo pretenden corregir estos problemas. Los documentos son: *Contra la pared: estado de la educación* (2009); *Brechas: estado de la educación* (2010); *Metas: estado de la educación* (2011), y *Ahora es cuando. Metas 2014-2024* (2012). Estos documentos coinciden tanto con las propuestas de la OCDE como con las de la política que impulsa la SEP.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este artículo es identificar y analizar los distintos planos en los cuales se dirime el poder del Estado frente a los maestros de educación básica que pertenecen a la CNTE en sus luchas contra las reformas, así como los diversos niveles de ejecución de este enfrentamiento que muestra la desigualdad de las relaciones sociales de tipo capitalista, en las cuales se ubica la política laboral que impulsa la OCDE.

Para mostrar esta articulación se estableció como periodo de estudio una década (2004-2013)<sup>4</sup> de relaciones entre el Estado y los maestros, permeada por las propuestas de la OCDE; es decir, sus cambios en términos laborales en tres momentos: la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 como antecedente inmediato; la firma de la ACE en 2008, y la reforma a los artículos 3o. y 73 constitucionales en 2013. Estos tres momentos están constituidos por diferentes coordenadas de ejercicio del poder que configuran la vida hegemónica entre el Estado y los maestros.

Para comprender el periodo que se analiza, se parte de una distinción metodológica propuesta por Braudel (1968), según la cual los procesos de orden social se desarrollan en tres diferentes tipos de tiempo histórico: uno, de largo aliento, que transforma las estructuras sociales;<sup>5</sup> dos, de carácter coyuntural,<sup>6</sup> que se traduce en tiempos de mediano plazo, y tres, el de los acontecimientos inmediatos<sup>7</sup> o breves.

El trabajo contiene cuatro apartados fundamentales: en el primero se presenta la política laboral que impulsa la OCDE; en el segundo se muestra el desarrollo de esta política desde 2004 hasta la ACE; en el tercero se privilegia el análisis del Acuerdo de cooperación de Mé-

<sup>4</sup> El periodo se estableció con base en dos hechos fundamentales: por un lado, la política laboral dirigida a los maestros en un documento elaborado por la OCDE en 2004 y, por otro, la reforma al artículo 3o. y 73 de la Constitución que recoge esencialmente las propuestas de este organismo.

<sup>5</sup> Este tiempo ejerce influencia profunda y secular en los diversos ámbitos de la realidad histórica y social; sin embargo, su desarrollo es casi imperceptible si se observa desde la perspectiva de la cotidianidad de los actores sociales.

<sup>6</sup> Los tiempos coyunturales, en el caso que se estudia, son precisamente los cambios que a lo largo de estos diez años han ido transformando la vida profesional y laboral de los maestros de educación básica, como por ejemplo los cambios en las estructuras de carácter jurídico-políticas que deben afrontar los docentes.

<sup>7</sup> El tiempo de corto plazo se puede observar en los acontecimientos que enfrentan los maestros en sus actividades cotidianas asociados a las acciones anteriores; pero que se ubican en los tiempos coyunturales.

xico con la OCDE, y en el cuarto se revisa la reforma constitucional de 2013; por último, se presentan algunas consideraciones finales.

## DIRECTRICES DE LA POLÍTICA LABORAL DE LA OCDE

La OCDE es un organismo internacional que fue creado por los países más desarrollados, con el objetivo de apoyar la reestructuración de las economías europeas devastadas por la Segunda Guerra Mundial.<sup>8</sup> Sus actividades son financiadas por los gobiernos de los países miembros, entre ellos México, y sus compromisos más importantes son, entre otros, los siguientes:

- a) Reducir o suprimir los obstáculos que impidan los intercambios de bienes y servicios, así como mantener y extender la liberación de los movimientos de capital (Mansilla, 2005: 142-143).
- b) Promover la utilización eficiente de los recursos económicos de los países integrantes de este organismo.
- c) Diseñar políticas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa de las economías de sus miembros.



Además de estas metas de orden económico también ha diseñado, en las últimas décadas, políticas para la educación traducidas en recomendaciones que se enfocan al financiamiento, la calidad y la evaluación de los sistemas educativos en general, y recientemente de la profesión docente en particular.<sup>9</sup>

## Financiamiento

En relación con el financiamiento, la OCDE señala que es necesario llevar a cabo una corrección de los subsidios a la educación

---

<sup>8</sup> En un principio este organismo fue llamado Organización Europea de Cooperación Económica y en la década de los sesenta se transformó en lo que hoy se conoce como OCDE.

<sup>9</sup> Para analizar la profesión docente es necesario ubicarla dentro del amplio espectro de las políticas laborales dirigidas a los trabajadores en general y entender, en primer lugar, que el desarrollo del maestro moderno, en particular en la segunda mitad del siglo XX, estuvo estrechamente vinculado al Estado benefactor y, en segundo lugar, que el Estado contemporáneo, frente a su reestructuración, ahora impulsa una articulación directa del maestro con el mercado en una relación de carácter instrumental, a través de diversas reformas.

pública, en especial para la educación superior, la cual, según este organismo, no puede seguir viviendo de esos recursos; de manera que sus recomendaciones son:

- a) Examinar los mecanismos de financiamiento federal a las instituciones educativas con la finalidad de buscar otras fuentes.
- b) Acrecentar paulatinamente los recursos provenientes de las empresas y los municipios.
- c) Aumentar la contribución de los alumnos en el costo de sus estudios y al mismo tiempo crear becas.

### Calidad<sup>10</sup>

Desde la perspectiva de la OCDE, el incremento de la matrícula de las instituciones educativas trajo como consecuencia una reducción sistemática en su calidad; este problema se presenta con mayor fuerza en los países menos desarrollados, por lo cual propone tres importantes mecanismos:

Implantar una política de evaluación y hacer partícipe de ella a los representantes de los medios económicos.

Crear un sistema nacional de acreditación y certificación de las instituciones y de sus programas.

Evaluar por medio de indicadores de rendimiento, en particular con la eficiencia y la eficacia, los resultados de la educación.

### Evaluación

Para la OCDE, la evaluación es el mecanismo más idóneo por medio del cual los países menos desarrollados lograrán la calidad y la eficiencia de la educación;<sup>11</sup> por ello, señala que es necesario:

<sup>10</sup> Es importante observar que el concepto de calidad en la educación solo ha podido cobrar consistencia en las últimas décadas, a partir de su relación con las prácticas de evaluación. En este sentido, la calidad se vincula con los resultados, y además no se ha podido aplicar de manera coherente al campo educativo por la dificultad para definirla. Es decir, los procesos simbólicos que subyacen en la educación no pueden ser transferidos mecánicamente a los resultados de las evaluaciones.

<sup>11</sup> Sin embargo, si el propósito de la evaluación es adaptar las instituciones a la dinámica internacional, los resultados obtenidos siempre serán insatisfactorios, ya que se parte de parámetros que no corresponden con las condiciones reales de existencia de quienes integran las instituciones: los docentes y los estudiantes; como tampoco a las características y los

- a) Fomentar y apoyar una cultura de la evaluación sin que esta se convierta en un simulacro.
- b) Imponer diversas pruebas de calidad para el ingreso y al egreso de los estudiantes de todos los niveles educativos.
- c) Establecer la acreditación externa de los sistemas educativos por parte de organismos externos a las instituciones.

En este contexto de exigencias internacionales, poco después del ingreso de México a la OCDE, el gobierno federal encabezado por Zedillo (1994-2000) solicitó a ese organismo un examen sobre la situación de la educación en México; en particular, una visión de conjunto de la estructura y el funcionamiento del sistema educativo nacional y de la educación superior.

Sin embargo, las recomendaciones elaboradas por la OCDE después del estudio no fueron difundidas debido a tres razones fundamentales: 1) porque el análisis evidenciaba las inocultables condiciones de desigualdad existentes en el país; 2) por la falta de correspondencia entre el diagnóstico elaborado y las propuestas planteadas, y 3) por la aplicación puntual de las mismas, entre las que se encuentra particularmente la de incrementar las cuotas a los estudiantes de las instituciones de educación superior (Ruiz, 2002).

Resulta igualmente significativo el reconocimiento, por parte de la OCDE, de la magnitud de las desigualdades socioeconómicas que enfrenta el país, el aumento de la polarización social, igual que las dificultades para proporcionar empleo a los jóvenes egresados de la educación superior, así como la gran diversificación y complejidad de las instituciones educativas.

En torno a las desigualdades socioeconómicas cuyo origen se remonta a los procesos históricos y a disparidades regionales que no son susceptibles de un tratamiento simplista (Boltvinik, citado en Ibáñez, 1998: 285), la OCDE establece en sus recomendaciones que para resolver las exigencias de los diversos grupos sociales es preciso combinar las medidas económicas globales con los diversos programas específicos, a fin de que puedan incorporarse todos los sectores sociales a las transformaciones que requiere el país.

---

recursos con que cuentan para desarrollar sus distintas funciones. De manera que quienes no responden a los modelos de desempeño propuestos desde las cúpulas económicas, empresariales y gubernamentales son descalificados y condenados a la exclusión.

El documento de la OCDE, citado anteriormente (1997: 240), señala que el uso de conceptos como deserción y reprobación muestran, claramente, que el gobierno mexicano busca culpar de esta situación a quienes se ven afectados, debido a que las tres cuartas partes de la población que ingresa a la educación básica no llega al nivel superior.<sup>12</sup> Si bien las causas de este fenómeno no han sido sistemáticamente estudiadas, sí se señala que la explicación se encuentra en las limitaciones económicas que enfrentan los niños y los jóvenes para sostener sus estudios, o bien que deban trabajar para sobrevivir.<sup>13</sup>

Por otro lado, un documento de la década pasada sobre políticas dirigidas a los docentes fue firmado por los países miembros de la OCDE (2004). Este documento proporciona un panorama general del principal proyecto de este organismo en la materia, *Teachers Matter Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*,<sup>14</sup> en el que han participado 26 países,<sup>15</sup> entre ellos México. Esta propuesta apunta que, en la mayoría de los países de la OCDE, los mecanismos para reconocer y recompensar el trabajo de los profesores son limitados y los procedimientos son ineficaces, pesados y lentos.

Estas problemáticas las encara la OCDE con cuatro principales objetivos de política: a) convertir a la docencia en una carrera atractiva; b) establecer nuevos criterios para seleccionar y

<sup>12</sup> Manuel Gil Antón (citado en Gómez Mena, 2008) señala que los jóvenes que no llegan a la educación superior, aun cuando se encuentran en el rango de edad de ingreso a este nivel, son resultado de la profunda desigualdad social que impide que lleguen al bachillerato y no solo porque han sido rechazados por sus resultados en los exámenes de ingreso a las universidades.

<sup>13</sup> Una de las grandes debilidades del sistema educativo radica en la incapacidad para conseguir que los estudiantes concluyan su formación, ya sea en el nivel básico o universitario. Cada año, un número significativo de alumnos se incorpora al denominado rezago educativo y, aunque las cifras proporcionadas para fines de la década de los noventa precisan que la deserción y el índice de reprobación han disminuido, todavía no se alcanza una eficiencia terminal satisfactoria.

<sup>14</sup> El documento se encuentra también en español; se denomina *La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes* (2004).

<sup>15</sup> Los países son Alemania, Australia, Austria, Bélgica (comunidad flamenca), Bélgica (comunidad francófona), Canadá (Québec), Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República de Eslovenia, Suecia y Suiza.

contratar profesores; c) capacitar a los profesores en servicio, y d) conservar a los profesores eficientes<sup>16</sup> (cuadro 1).

**CUADRO 1. Criterios de política de la OCDE para los profesores**

<i>Objetivos político</i>	<i>Dirigidos a la profesión en su conjunto</i>	<i>Dirigidos a la profesión en particular</i>
Convertir a la docencia en una carrera atractiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capitalizar el exceso de oferta de profesores.</li> <li>• Mejorar la competitividad de los profesores a través de los salarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar la reserva de profesores potenciales.</li> <li>• Flexibilizar* los mecanismos de recompensa.</li> <li>• Mejorar las condiciones de ingreso para los docentes.</li> </ul>
Establecer nuevos criterios para seleccionar y contratar a los profesores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recurrir a formas de empleo flexibles.</li> <li>• Mejorar los flujos de información y seguimiento del mercado laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer periodos de prueba obligatorios.</li> <li>• Alentar una mayor movilidad del profesorado.</li> </ul>
Capacitar a los profesores en servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar el desarrollo continuo de los profesores para responder a las exigencias del modelo económico.</li> <li>• Flexibilizar y adaptar la formación del profesorado.</li> <li>• Convalidar los programas de capacitación del profesorado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la selección del profesorado.</li> <li>• Certificar las competencias de los nuevos profesores.</li> </ul>
Conservar a los profesores eficientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar y recompensar a los profesores eficientes.</li> <li>• Brindar más oportunidades para diversificar la carrera docente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reaccionar ante los profesores ineficaces.</li> <li>• Establecer horarios y condiciones laborales más flexibles.</li> </ul>

\* Desde la década de los ochenta la flexibilidad es una noción clave en las transformaciones de las relaciones laborales. Sin embargo, la polémica actual es más compleja porque involucra investigaciones de diversas disciplinas. El concepto tiene tres orígenes principales: a) el de la teoría neoclásica que la entiende como la eliminación de trabas para que el mercado asigne el precio al factor trabajo, b) la flexibilidad de la década de los ochenta que plantea el fin de la producción en masa y el tránsito a un nuevo modelo de regulación, y c) la visión gerencial que considera formas de organización del trabajo centradas en la calidad. Aquí se entiende como la capacidad para responder de forma rápida y barata a las transformaciones de las estructuras económicas para ajustar los puestos de trabajo a sus costos. Asimismo, se identifican dos tipos de flexibilidad: la funcional que persigue que los empleados puedan ser reubicados en diferentes tareas y la salarial, la cual busca relacionar los costos de la fuerza de trabajo y la demanda para romper las escalas salariales uniformes y establecer costos diferenciados para la misma (Bouzas y de la Garza, 1998; Reijas *et al.*, 1990; Lorente, 2003).

Fuente: OCDE, 2004.

<sup>16</sup> Aquí es conveniente señalar que la investigación ha identificado diversos mecanismos mediante los cuales los organismos internacionales imponen sus directrices, como préstamos condicionados, armonización de políticas, instalación de interdependencias e imposición (Dale, 2008).

## DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE A LA ACE

La reforma laboral dirigida a los docentes de educación básica, traducida en los cambios a los artículos 3o. y 73 constitucionales, fue aprobada en un tiempo récord: apenas poco más de tres semanas después de la toma de posesión de la presidencia por Peña Nieto (2012-2018) (Hernández, 2013a). Esta reforma laboral fue posible gracias al Pacto por México,<sup>17</sup> firmado por el gobierno federal y los tres principales partidos políticos a los pocos días del arribo de la nueva administración (Aboites, 2013).

Estos profundos cambios, que la retórica oficial ha denominado reforma educativa,<sup>18</sup> tienen ya un largo camino lleno de avatares entre el Estado, representado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los maestros disidentes encabezados por la CNTE.

Desde una perspectiva histórica, el surgimiento de la CNTE se ubica en el entorno de la imposición de políticas neoliberales. Y una primera fase del desarrollo de la lucha de los maestros de la Coordinadora es, por ejemplo, que hasta finales de la década de los ochenta, con la caída de Jonguitud en 1989, sus demandas centrales habían sido: por un lado, los incrementos salariales y, por otro, la democratización del SNTE. La segunda fase de lucha está orientada por el enfrentamiento de los maestros con la política laboral que impulsa la SEP. La llegada de Elba Esther Gordillo a la dirigencia nacional del SNTE, en 1989, constituye el parteaguas del ascenso de las políticas laborales de corte neoliberal a la docencia. A los tres años de su arribo se inició el desmantelamiento de las percepciones salariales homogéneas para los maestros de educación básica con la creación de Carrera Magisterial (CM) de-

<sup>17</sup> Aboites (2013: 27) señala que el Pacto por México fue posible gracias a la profunda pérdida de identidad de la izquierda, y la derecha que logró la construcción de una identidad política única a partir de la combinación de partidos y políticos que adquieren una misma visión. De la misma manera, este pacto fue un acuerdo entre fuerzas políticas disímboles: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) quienes dieron un especie de carta poder al gobierno de Peña Nieto para facilitar los cambios legales necesarios en el impulso de las políticas neoliberales de carácter privatizador.

<sup>18</sup> Husen (2007) señala, con base en un sinnúmero de análisis de casos, que son tres las principales variables a través de las cuales se puede explicar el fracaso de las reformas a los sistemas escolares: por un lado, se ordenan y se ponen en marcha, desde el poder, lo que trae como consecuencia que se agoten y mueran antes de que lleguen a la base; por otro, los cambios educativos solo ocurren cuando hay transformaciones en el ambiente y en la sociedad en su conjunto que permiten tales mutaciones y, finalmente, las prácticas dominantes de orden cultural tienden a sofocar el espíritu innovador de los cambios que las reformas proponen.

rivada del ANMEB firmado por Elba Esther (1989-2013) y Salinas de Gortari (1988-1994). En pocas palabras, la política neoliberal en la educación inicia con la llegada de Elba Esther en 1989 y concluye su fase más agresiva con su retiro de la escena sindical en 2013.

El contexto nacional en el cual surge la CNTE está caracterizado por el fenómeno de la petrolización de la economía, que significa un crecimiento inmoderado del costo de la vida. Esto explica por qué en Chiapas, en principio, surge el descontento magisterial. por dos principales razones: una, el alza del costo de la vida en este estado y, dos, el retraso del pago de los salarios de los docentes de secundaria en esta entidad. Por ejemplo, Masé (1998) señala que los precios crecieron 136.2% entre 1976 y 1980, mientras que los salarios aumentaron aproximadamente 50% en este periodo. Desde esta perspectiva, las exigencias de los maestros se centraban en aspectos salariales.<sup>19</sup>

Por otra parte, este proyecto de reforma laboral de 2013 dirigido a los docentes mexicanos coincide también con la reforma a la Ley Federal del Trabajo,<sup>20</sup> cuyo objetivo central fue precarizar<sup>21</sup> el trabajo para garantizar la disminución de los salarios a los trabajadores, y de esta manera aumentar la tasa de ganancia para el capital.

La reforma laboral impuesta a los docentes se tradujo, como ya se señaló, en los cambios a la Constitución en febrero de 2013,<sup>22</sup> en el contexto de la caída de la dirigente nacional del



<sup>19</sup> Los docentes de secundaria de Chiapas fueron quienes iniciaron las manifestaciones y paros que dieron como resultado la conformación de la CNTE en 1979. El detonante de su creación fue, en primer lugar, las demandas económicas y, posteriormente, esta exigencia se asoció a la democratización del SNTE. Después de 1979, la lucha de la CNTE se extendió a otros estados, principalmente Oaxaca, Tabasco y Guerrero, así como al Distrito Federal. Por su parte, el Estado ha enfrentado la embestida de los maestros de la CNTE con su cooptación, represión y persecución. Por otro lado, en los años previos al surgimiento de la CNTE, la cúpula del SNTE se había reconfigurado en 1972. En septiembre de ese año, el Sindicato se rearticuló con la llegada de Carlos Jonguitud Barrios, quien creó Vanguardia Revolucionaria (VR) cuyos mecanismos de control fueron la cooptación y la persecución.

<sup>20</sup> La reforma a la Ley Federal del Trabajo fue aprobada en noviembre de 2012, pocos días antes de concluir el sexenio de Calderón (2006-2012).

<sup>21</sup> En este estudio la precariedad laboral se identifica a través de tres importantes indicadores: el aumento y la intensificación de las jornadas de trabajo; la reducción de los costos de la fuerza laboral traducida en bajos salarios, y la progresiva pérdida de los derechos de los trabajadores conquistados a través de sus sindicatos (Pochmann, 1999).

<sup>22</sup> Por su parte, la ley reglamentaria para la reforma laboral se denomina “Ley general del servicio profesional docente” y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013.

SNTE, Elba Esther Gordillo Morales, acusada de fraude y detenida un día antes de la publicación de la reforma constitucional.<sup>23</sup>

En esencia, en el caso de los maestros, estos cambios se han traducido en la pérdida de la estabilidad laboral que, a lo largo de casi un siglo, desde la creación de la SEP, en 1921, se había establecido como un requisito fundamental para impulsar la educación pública, laica y gratuita en la posrevolución. Esta reforma tiene como antecedente un acelerado proceso de avance que va desde las recomendaciones de la OCDE de 2004, pasa por la firma de la ACE en 2008, alcanza los acuerdos firmados con México en 2010, y llega finalmente a la Constitución en 2013.<sup>24</sup>

El documento elaborado por la OCDE en 2004 plantea, fundamentalmente, tres aspectos que dirigen la política laboral del organismo para sus países miembros: en primer lugar, establece criterios de ingreso a la docencia a través de exámenes de oposición; en segundo lugar, impone el requisito de certificación de los maestros en servicio y, en tercer lugar, busca reaccionar ante los maestros ineficientes.

La ACE, firmada entre Calderón (2006-2012) y Elba Esther Gordillo el 15 de mayo de 2008, asume las recomendaciones de la OCDE. Este documento se ubica en un contexto caracterizado por varios factores importantes entre los cuales están: el crecimiento acelerado de la violencia en el país; el incesante crecimiento del desempleo y subempleo; la cercanía de las elecciones intermedias (Loyo, 2010), así como la caída de los salarios de los docentes.

<sup>23</sup> La reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de febrero de 2013. Los cambios más importantes son cuatro: se eleva a este rango el concepto de calidad de la educación que se entiende como el máximo logro de aprendizaje de los niños y jóvenes; se establece el ingreso al servicio docente mediante examen por oposición, de la misma manera, el reconocimiento y la permanencia en el servicio se somete a evaluación; se impone la autonomía de gestión para mejorar la infraestructura, la compra de materiales y la resolución de problemas de operación básicos con la participación de directores, maestros y padres de familia, y se establecen las jornadas laborales de los profesores de 6 a 8 horas diarias (Presidencia de la República, 2013a).

<sup>24</sup> Como ya se ha señalado, la hegemonía es la construcción de un liderazgo en la vida social por parte de un grupo dominante que por medio de diversas estrategias y prácticas, ya de carácter material, ya simbólico, así como por la participación de diversos intelectuales, que pretende alcanzar el consentimiento de las clases subalternas para aceptar una visión de la realidad, en este caso la reforma laboral (Gramsci, 1999). Sin embargo, este proceso complejo y dinámico es resistido, desafiando y con ello alterando las expresiones de dominación de estas políticas.

La ACE, como documento rector de política educativa, consta de cinco ejes, tres de los cuales derivan directamente de la política laboral propuesta por la OCDE en 2004: el ingreso a la docencia, la profesionalización de los maestros en servicio y los incentivos y estímulos, pero no incluye aún la inestabilidad en el empleo (cuadro 2).

**CUADRO 2.** Políticas dirigidas por la OCDE y las propuestas de la ACE

<i>Políticas dirigidas por la OCDE</i>		<i>Propuestas de la ACE</i>	
<i>Generales</i>	<i>Específicas</i>	<i>Aspectos</i>	<i>Propuesta de política</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Capitalizar el exceso de oferta de profesores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar y mejorar los criterios de selección de maestros.</li> <li>Establecer periodos de prueba obligatorios.</li> </ul>	Ingreso a la docencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concurso por oposición para ingresar como profesor o directivo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Considerar el desarrollo de los profesores como un proceso continuo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforzar programas de capacitación.</li> <li>Certificar a los profesores.</li> </ul>	Profesionalización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificar las competencias profesionales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar y recompensar a los profesores eficientes.</li> <li>Mejorar la competitividad de los salarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reaccionar ante los profesores ineficientes.</li> </ul>	Incentivos y estímulos para los maestros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear el sistema de estímulos a la calidad docente.</li> </ul>

Fuente: OCDE, 2004; SEP/SNTE, 2008.

Las críticas más generales que en su momento fueron dirigidas a la ACE, en particular por los maestros de la CNTE, se centraron fundamentalmente en dos aspectos: que la ACE era un acuerdo de carácter cupular centralista y excluyente, y que los organismos internacionales dieron su respaldo a este documento, pues recogía puntualmente sus propuestas más importantes.<sup>25</sup>

Zuckerman (2010) plantea tres hipótesis que permiten explicar por qué Gordillo firmó en 2008 la ACE. Primero, existía la demanda generalizada de transparencia tanto del gobierno como de los sectores críticos del propio SNTE y de la disidencia magisterial de la CNTE; el impulso de la ACE, desde esta perspectiva, motivó el establecimiento de los exámenes por oposición para ingresar al

<sup>25</sup> Las movilizaciones de los maestros de la CNTE en el país contra la ACE, por ejemplo, obligó a la cúpula del SNTE a declarar a la prensa que este era ajeno a toda obstrucción que impidiera el avance del acuerdo (Olivares Alonso, 2009).

servicio docente. Segundo, a Gordillo le interesaba mantener e, incluso, aumentar su poder y control sobre el sindicato, y tercero, en este contexto, el mismo SNTE podía impulsar una gran simulación que ocultara la corrupción que ha caracterizado históricamente al sindicato de maestros.<sup>26</sup>

La puesta en marcha de la ACE por parte de la SEP desató, en el magisterio disidente, enconadas muestras de repudio que se tradujeron en marchas y plantones en el centro del país y en un considerable número de estados de la República. Una de las demandas de los profesores de la CNTE fue el rechazo al examen de oposición que cancelaba el ingreso al servicio de docente de manera directa al concluir los estudios de la normal.

Sin embargo, el proceso de compra-venta de plazas y la herencia de las mismas continuó como resultado de la resistencia de hábitos culturales que condujeron a la decepción de quienes pensaban que con esta política podría haber cambios. Este proceso, señala Ornelas (2012: 27), no impidió que estas prácticas siguieran reproduciéndose al interior del SNTE y de la propia SEP.<sup>27</sup>

Otro de los ámbitos en los cuales avanzó la ACE fue el establecimiento de la política de estímulos al desempeño a través de los resultados del Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE),<sup>28</sup> que aun cuando fue rechazado por los maestros disidentes, este modelo de estímulos avanzó en la concepción de retribuciones por producto; es decir, a través de exámenes estandarizados nacionales.

<sup>26</sup> Para Ornelas (2012) la ACE en 2008 significó, a fines de esta década, un cambio profundo en la educación mexicana. Para Calderón y Gordillo la ACE era una propuesta que pretendía transformar profundamente el sistema educativo. En este sentido, la puesta en marcha de la Alianza significaba el monopolio del SNTE y de la SEP sobre las decisiones de política educativa en el país.

<sup>27</sup> En este sentido, el ejercicio de la hegemonía se caracteriza por la correlación de fuerzas y del consenso que pueden equilibrarse, sin que la fuerza domine totalmente al consenso. Incluso, apunta Gramsci (1999), es posible observar que la fuerza parezca apoyada en el consenso de la mayoría.

<sup>28</sup> ENLACE ha sido un instrumento a través del cual se ha formalizado la aplicación de exámenes estandarizados nacionales. Estos exámenes se han ido implantado en América Latina como una política de Estado, cuyo objetivo central ha sido avanzar en la evaluación a la docencia a través de sus resultados. En el caso de México, se aplicó por primera vez en 2006, al inicio del sexenio de Calderón. Uno de los más importantes efectos negativos de la aplicación de este instrumento ha sido que está segmentando a las escuelas del país a través de sus resultados (Corte y Sánchez, 2013).

Por su parte, el interés del gobierno de Calderón por avanzar con las estrategias de la ACE se muestra en el gasto invertido en las actividades de su operación. En 2008, por ejemplo, representó más de 14 millones y en 2009 más de 32 millones (cuadros 3 y 4).

**CUADRO 3. Gastos sobre el Acuerdo de cooperación entre la SEP y la OCDE para avanzar en la ACE, 2008**

Personal de apoyo	2 984 000
Personal de apoyo permanente	972 800
Honorarios para consultores	7 403 844
Viajes de consultores	972 000
Talleres	912 000
Documentos y publicaciones	152 000
Gastos de administración	620 000
<b>Total</b>	<b>14 016 644</b>

Fuente: Egremy, 2010.

Al siguiente año de la firma de la ACE, como se puede observar en el cuadro 3, la inversión solo en gastos de operación para impulsar este acuerdo casi se duplicó con respecto a 2008: pasa de más de 14 millones a más de 32 millones de pesos (cuadro 4).



**CUADRO 4. Gastos sobre el acuerdo de cooperación entre la SEP y la OCDE para avanzar en la ACE, 2009**

Personal de apoyo	16 291 732
Honorarios de consultores	7 056 346
Viajes de personal de apoyo	2 845 611
Viajes de consultores	3 980 010
Documentos y publicaciones	519 132
Gastos de administración	1 446 259
<b>Total</b>	<b>32 139 090</b>

Fuente: Egremy, 2010.

Por otro lado, es necesario hacer un análisis sobre la importancia que otorgaron la OCDE y el gobierno de México a la ACE, porque, por un lado, la propia OCDE reconoce las condiciones en las cuales enfrenta México el problema educativo y, por otro, im-

pulsa sin decoro sus propuestas. Es decir, reconoce las condiciones reales pero no las considera en la imposición de sus políticas.

Por ejemplo, la OCDE en un estudio sobre México señala los efectos negativos de la crisis de la educación en nuestro país. De la misma manera, una experta de la propia Organización señala que en medio de la crisis es necesario invertir en educación y en el desarrollo de las capacidades de su población (Egremy, 2010). Al mismo tiempo, el organismo reitera que en México se está generando un desempleo muy grande, que ha afectado a la población con bajos niveles educativos, lo cual genera problemas y tensiones de cohesión social que se reflejan significativamente en el sistema educativo.

No obstante lo anterior, los estándares que se están imponiendo en México responden, puntualmente, a las propuestas de la OCDE. En este sentido, este organismo exige alinear la política laboral dirigida a los maestros mexicanos a los estándares internacionales de sus propuestas.<sup>29</sup>

136

## DE LA ACE A LOS ACUERDOS CON LA OCDE

El concepto de calidad, como ya se sabe, proviene de ámbitos empresariales con lógica de mercado, y está asociado a los estímulos de tipo económico. Sin embargo, señala Aboites (2013: 36), a este modelo se le han encontrado diversas limitaciones, en particular en la relación evaluación/estímulo; por ello, las empresas han buscado otras alternativas dentro de las cuales se encuentran, por ejemplo, los círculos de calidad cuya lógica es conceder un alto grado de iniciativa y autonomía a los trabajadores como estrategia que estimule el mejoramiento del trabajo.

La noción de calidad en la retórica educativa tiene ya un largo recorrido histórico. Por lo menos desde la década de los ochenta, durante la crisis de la deuda externa que enfrentó América Latina. Desde estos años, el concepto ha sido difundido de diversa manera. No obstante, se puede observar un cambio muy radical

<sup>29</sup> Sin embargo, la prensa en ese año publicó que la OCDE se sumaba al apoyo de este organismo para impulsar la ACE (Olivares Alonso, 2008).

cuando esta noción pasa a la Constitución con la reforma al artículo 3° en 2013.<sup>30</sup>

Hoy, a 30 años, la calidad es un concepto estrechamente vinculado con dos nociones de la retórica de la empresa: la eficacia y la eficiencia.<sup>31</sup> Por su parte, desde los ochenta, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) insistía en reformar los tabuladores de las condiciones laborales de los docentes para eliminar factores como la antigüedad y la preparación; estos componentes de la formación de los maestros dejarían de ser importantes para la práctica docente, y en su lugar se definieron criterios como la productividad calificada con estándares traducidos en exámenes de carácter cuantitativo (Aboites, 1999).

El concepto de calidad es una noción que ha favorecido los avances en la política educativa internacional. En el caso de México, han pasado de las recomendaciones hasta llegar finalmente a la Constitución. Tres son los ejes generales que impulsa la política laboral de la OCDE: el cambio en las condiciones laborales de los maestros;<sup>32</sup> la concepción del liderazgo empresarial en la educación, y la gestión escolar para el mantenimiento de las escuelas.

En este sentido, como ya se apuntó, el avance de la reciente reforma laboral ha atravesado por tres momentos: el primero, a partir de la década de los noventa cuando la OCDE elaboró un diagnóstico del sistema educativo (OCDE, 1997) y con base en él hizo un conjunto de recomendaciones al gobierno de México; el segundo, cuando nuestro país firmó un Acuerdo de cooperación



<sup>30</sup> Por ejemplo, en la década de los ochenta, en el periodo del presidente De la Madrid (1982-1988), el concepto que aparecía en los documentos centrales de política educativa señalaba que la calidad giraba en torno a una mejor preparación de los maestros; además, se consideraba la necesidad de “Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes” (SEP, 1984: 13).

<sup>31</sup> La eficacia, como concepto, proviene del ámbito empresarial y está asociada al logro de los objetivos que una organización se propone a partir de los recursos disponibles. No debe, sin embargo, confundirse con la eficiencia traducida como maximización de resultados en función de los recursos a los que se tiene acceso. Este último concepto, por su parte, está relacionado con estudios de tipo económico. El concepto de eficacia incluye tres componentes: a) eficacia en qué, b) con respecto a qué, y c) durante cuánto tiempo (Blanco, 2011: 107).

<sup>32</sup> Por ejemplo, el Acuerdo de México con la OCDE (2010) señala que para mejorar el sistema educativo es necesario considerar “la trayectoria profesional docente [y] consolidar una profesión de calidad. La trayectoria se entiende aquí como el tránsito desde el inicio de la vida laboral, los asensos y los estímulos hasta la conclusión de ésta” (OCDE, 2010a) en la jubilación o el retiro.

(2010)<sup>33</sup> que recoge sus recomendaciones; y el tercero, la imposición de las recomendaciones que se elevaron a rango constitucional en 2013 (cuadro 5).

**CUADRO 5. Acuerdo de cooperación de la OCDE con México (2010)**

<i>Ejes de la propuesta de la OCDE (2004)</i>	<i>Acuerdo de cooperación firmado por México con la OCDE (2010)</i>
Redefinir el papel del docente con estándares internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir la enseñanza eficaz con estándares internacionales.</li> <li>• Crear periodos de inducción para el inicio en la docencia.</li> <li>• Establecer mecanismos de evaluación para el desempeño en el servicio.</li> </ul>
Fortalecer el liderazgo eficaz en las escuelas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar habilidades y valores en función de la concepción de los directores eficaces.</li> <li>• Profesionalizar la formación y nombramiento de directores con enfoque de líderes.</li> <li>• Crear capacidades de liderazgo para impulsar la gestión.</li> </ul>
Incrementar la autonomía escolar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de cuentas asociada a contratación y despido de profesores.</li> <li>• Garantizar y fortalecer el financiamiento de las escuelas con la contribución de los usuarios.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, 2004, 2010a.

La firma del Acuerdo de México con la OCDE (2010) generó dos importantes repercusiones laborales para los maestros de educación básica porque, posteriormente, en 2011, el gobierno federal reformuló el programa de CM<sup>34</sup> y estableció la evaluación universal. Estas dos acciones provocaron la enconada reacción de la disidencia magisterial de la CNTE.

<sup>33</sup> El Acuerdo de 2010 de México con la OCDE tiene como antecedente un primer intento del gobierno federal de imponer las recomendaciones de este organismo a los maestros de educación básica a través de la ACE en 2008. Sin embargo, la Alianza no pudo avanzar del todo por la oposición de los profesores de la CNTE. Estos maestros lograron un amparo que la debilitó profundamente.

<sup>34</sup> CM es un programa de competitividad y eficiencia impuesto desde 1992, cuyo objetivo central ha sido establecer la política de diferenciación salarial. El programa está basado, fundamentalmente, en evaluaciones estandarizadas nacionales a profesores y alumnos. CM fue la primera política neoliberal impuesta a los maestros como resultado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Sus efectos han sido negativos para los docentes. Tres de las repercusiones más importantes son: en primer lugar, que es un programa que ha deteriorado las percepciones económicas de los docentes que no se han incorporado a este programa y por tanto no mejoran sus salarios; en segundo, es una política de carácter excluyente que a través de distintos mecanismos administrativos impide que los docentes se inscriban al programa y, en tercero, es un instrumento que ha fortalecido la retórica de la responsabilidad de los maestros sobre los resultados de las evaluaciones sin considerar variables como las económicas, las sociales y las culturales, entre otras (Sánchez y Corte, 2004, 2006).

Estas dos propuestas, la reforma a CM y la evaluación universal, son dos modelos semejantes tanto en su estructura como en su lógica; ambas se sostienen en la perspectiva de la evaluación por resultados a través de instrumentos cuantitativos. Es decir, se califica al profesor con resultados de 50% de la evaluación a sus estudiantes con exámenes estandarizados nacionales (cuadro 6).

**CUADRO 6. CM y Evaluación universal**

<i>Carrera magisterial</i>		<i>Evaluación universal</i>		<i>Características</i>
<i>Componente</i>	<i>Puntos</i>	<i>Componente</i>	<i>Puntos</i>	
Aprovechamiento escolar	50	Aprovechamiento escolar	50	Se califica con base en ENLACE.*
Actividades cocurriculares	20	Desempeño Profesional	20	Se evalúa con estándares internacionales e instrumentos de carácter cuantitativo.
Formación continua	20	Formación continua	25	Asistencia a cursos presenciales o en línea derivados de los resultados de ENLACE.**
Preparación profesional	05	Preparación profesional	05	Examen nacional cada tres años: Primaria en 2012. Secundaria en 2013. Preescolar y especial en 2014.
Antigüedad	05			
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>100</b>	

Fuente: SEP/SNTE, 2011a, 2011b.

\* ENLACE, por ejemplo, no considera los contextos económicos, sociales y culturales de los alumnos, lo cual explica los resultados de los sectores marginados y pobres del país.

\*\* El fenómeno se traduce en la intensificación del trabajo como resultado de que los cursos no responden a las necesidades de los maestros (Asbun, s/f; Juárez, 2003).

Estas propuestas, como se observa, avanzaron rápidamente. Su objetivo es, en esencia, disminuir el costo del presupuesto dirigido a los salarios de los docentes mexicanos. En este sentido, es necesario señalar que en la primera década de este siglo, aproximadamente 90% del presupuesto educativo se invierte en los salarios (Mancera, 2010).

Por otra parte, la reforma laboral de 2013 no solo busca disminuir el costo de los salarios de los docentes a través de este modelo, sino también lograr el despido de los profesores con el objetivo de disminuir aún más el presupuesto educativo; esto

también va aunado al proceso de entrega de las escuelas a los padres de familia para su sostenimiento.

Como se puede ver, la lógica de la propuesta de la OCDE traducida en el Acuerdo con México (2010) recoge la idea de la evaluación a los profesores con un supuesto de competitividad y eficiencia en términos de producto; es decir, con el mayor peso en los resultados con los exámenes estandarizados nacionales que representan 50% del total.

Este Acuerdo de México con la OCDE (OCDE, 2010) ha aliñado el modelo de CM con el resto de profesores que no se han incorporado a ella y que, por lo tanto, no se han sometido a evaluación; así, en 2011, se plantea la evaluación universal que se identifica con CM. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por la CNTE.<sup>35</sup>

En la mayoría de los estados del país y en la Ciudad de México hubo movilizaciones y plantones en repudio a esta política. Asimismo, la CNTE promovió un amplio rechazo a esta medida y logró detenerla, relativamente, ya que el resultado fue que solo se evaluaron los maestros que estaban inscritos en CM porque estos estaban obligados por la lógica de este programa.

Sin embargo, es necesario señalar que estas evaluaciones dirigidas a los maestros e impulsadas por esta propuesta están signadas por una visión de corte cuantitativo; esto se ha traducido en los exámenes estandarizados nacionales que en el contexto internacional han cobrado una inusitada importancia como los instrumentos más idóneos a través de los cuales se busca calificar la docencia.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> La resistencia de la CNTE a la evaluación universal propuesta por la ACE se tradujo en marchas y plantones con las cuales logró que la voz de la disidencia magisterial fuera escuchada por el Senado de la República. En efecto, la CNTE logró que el Senado organizara un evento denominado "Foro: la evaluación universal en el marco de la reforma educativa", llevado a cabo en marzo de 2012. En él los maestros, por un lado, documentaron serias críticas al proyecto y, por otro, presentaron alternativas a la evaluación universal.

<sup>36</sup> Frente al panorama de la evaluación a la docencia un marco de referencia necesario para discutir cuáles son los ejes que pueden orientar la construcción de una propuesta para evaluar a la docencia es el que señala la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC, 2007). Este organismo, por ejemplo, distingue cinco rasgos en los cuales se puede centrar la evaluación de la docencia: primero, un modelo dirigido por las habilidades pedagógicas; segundo, el definido por la conducta del maestro en las aulas; tercero, el orientado por el desarrollo de tareas; cuatro, el que está caracterizado por los procesos de profesionalización, y cinco, el basado en los resultados. Por otro lado, una propuesta de

En este sentido, por ejemplo, el programa de CM, basado en esta lógica, a lo largo de 20 años se fue reestructurando con un objetivo básico: disminuir las percepciones salariales de aquellos docentes que, durante dos décadas, no se sometieron a las evaluaciones estandarizadas nacionales; este fenómeno facilitó el establecimiento de topes salariales.

Por otro lado, desde la firma de la ACE se establecieron los estímulos al desempeño docente a través de ENLACE.<sup>37</sup> No obstante, si se analiza la evolución de este programa se observa que los exámenes estandarizados van cobrando cada día mayor importancia en la evaluación a la docencia<sup>38</sup> la cual, sin embargo, está orientada por la lógica de productos.<sup>39</sup>

---

evaluación a la docencia parte de una concepción de lo que es ser un buen profesor. Aquí es importante señalar que es posible establecer cuáles son los rasgos que caracterizan al maestro. Scriven (1988) ya desde el siglo pasado ha apuntado que el buen profesor es aquel que: a) conoce y domina la materia de su trabajo; b) sabe enseñarla a sus alumnos; c) se desempeña bien en el aula, y d) sus alumnos aprenden lo que enseña.

<sup>37</sup> En 2008, como parte de la ACE, la SEP creó el Programa de estímulos a la calidad docente que entrega anualmente bonos en efectivo para aquellos maestros que en la prueba ENLACE alcanzan promedios por encima de la media nacional. Este programa ha contribuido a fortalecer la imposición de ENLACE y también instaura la idea de productividad a través de exámenes estandarizados.

<sup>38</sup> Algunos efectos negativos de los exámenes estandarizados nacionales para los maestros en América Latina son los siguientes. En Brasil, la aplicación de este tipo de instrumentos instaura en los maestros sentimientos de culpabilidad por los resultados (Ribeiro da Silva *et al.*, 2008); asimismo, provocan el descuido de los maestros en los ritmos de aprendizaje de sus alumnos (Oliveira, 2004; Lüdke y Boing, 2004). De la misma manera, este tipo de política desintelectualiza las actividades profesionales del maestro porque cancela la capacidad de análisis y crítica (Díaz y López, 2003). En el caso de Chile, esta propuesta incrementa el número de alumnos por maestro como resultado de los incentivos por alumno matriculado (Ministerio de Educación, 1996). Por otro lado, 50% de los maestros trabaja más de 40 horas a la semana como resultado de la disminución de salarios de esta política de incentivación (OREALC, 2005). Para México, estos mecanismos de evaluación han deteriorado las percepciones salariales, profundizando la ya histórica distribución del ingreso (Tyler, 1998; Sánchez y Corte, 2010). Este modelo ha promovido la exclusión de la capacitación a los maestros, en particular a los más jóvenes (Sánchez y Corte, 2009; Juárez, 2003). La aplicación de este tipo de exámenes potencia los resultados de los maestros que tienen mejores condiciones sociolaborales para enfrentar esta política (Sánchez y Corte, 2007).

<sup>39</sup> Por ejemplo, en 1992, la evaluación a los estudiantes de los maestros inscritos a CM con este tipo de exámenes representaba 7%, mientras que para 1998 este porcentaje fue de 20% y, finalmente, en 2011 cuando se reestructura nuevamente CM los resultados de los alumnos representaron 50% (SEP/SNTE, 1993; 1998; 2011).



## DE LOS ACUERDOS CON LA OCDE A LA CONSTITUCIÓN

La reforma que se ha venido analizando no es un cambio coyuntural en sentido estricto; es más bien el inicio de una profunda transformación de la política laboral que rompe el pacto que habían establecido los trabajadores con el Estado. Es decir, los maestros, durante la segunda mitad del siglo XX, fueron aliados del Estado para impulsar la educación pública que sirviera al capital a fin de apoyar la industrialización sustitutiva de importaciones.<sup>40</sup>

Sin embargo, a partir de la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta, este pacto empezó a debilitarse. En efecto, desde ahí, por ejemplo, los salarios de los trabajadores de la educación se deterioraron de manera alarmante, y llegaron a los mínimos. El mecanismo seguido para tal fin fue el establecimiento de una política de contención salarial a través de un programa de competitividad denominado CM, cuyo papel fue, en los noventa, establecer la diferenciación salarial y legitimar los topes salariales.<sup>41</sup>

En términos generales, esta política se inició desde la crisis de los ochenta; en los noventa completó su primera fase con CM; continuó su reconfiguración con las recomendaciones de política laboral de la OCDE en 2004, en cuya elaboración participó México; prosiguió, posteriormente, con la ACE en 2008 y, por último, concluye con la reforma a la Constitución en 2013.

Las estrategias de la CNTE caracterizadas por la movilización y la negociación alcanzaron el objetivo de impedir la evaluación universal en 2011 que había planteado la ACE: evaluar a los maestros de primaria en 2012; a los de secundaria en 2013, y prees-

<sup>40</sup> El fenómeno de la industrialización sustitutiva de importaciones no es un caso privativo de México; fue una tendencia generalizada en la región como resultado de la posguerra, que favoreció que países como Argentina, Brasil, Chile y México, entre otros, se pusieron a la cabeza de la industrialización latinoamericana. Para ello, los sectores industriales recibieron un decisivo apoyo estatal para impulsar el desarrollo industrial de carácter dependiente. En este proyecto la escuela pública y los maestros jugaron un papel muy importante.

<sup>41</sup> En estos años, con esta política y la imposición de CM desaparecieron los salarios homogéneos que habían caracterizado al periodo del desarrollo estabilizador; es decir, que las percepciones económicas homogéneas se desarticularon, porque CM estableció las sostenidas fundamentalmente con exámenes estandarizados nacionales, también denominados a gran escala, aplicados tanto a los maestros como a sus estudiantes.

colar en 2014. No obstante, si bien se aplicaron las evaluaciones a un importante sector de profesores en el país, también es cierto que la gran mayoría de los docentes de educación básica no se sometió a la evaluación como lo había propuesto la ACE en 2008.

El recorrido que ha seguido la imposición de estas políticas a los maestros ha sido tortuoso, en especial en la última década; sin embargo, las propuestas del Estado a lo largo del camino se han debilitado significativamente como resultado de la oposición y resistencia de la disidencia magisterial,<sup>42</sup> y no se han podido establecer como la SEP las ha impulsado.

Por su parte, antes de la reforma a la Constitución, la OCDE señaló a México que los resultados en los exámenes nacionales no habían mejorado y no se sancionaba a los maestros por los resultados.<sup>43</sup> Este organismo, asimismo, también cuestionó la evaluación a los profesores en el sentido de que no era obligatoria y no existían consecuencias para los docentes, aun cuando estos tuvieran bajo rendimiento en sus evaluaciones. Esta exigencia se tradujo en la reforma al artículo 3o. que señala: “La ley... fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional” (Presidencia de la República, 2013b).

En su lucha contra esta política, en particular con la resistencia a la reforma laboral de 2013, que se ha traducido en marchas, plantones y tomas de carreteras, entre las acciones más importan-

<sup>42</sup> El concepto de resistencia desde una perspectiva sociológica concibe a los oprimidos no como sujetos pasivos frente a la dominación, sino más bien presupone la necesidad de comprender más a fondo las formas complejas bajo las cuales ellos responden a las interacciones entre sus experiencias vividas y las estructuras de dominación y opresión que enfrentan en su cotidianidad (Giroux, 1992: 144-145). Foucault (1977), por su parte, ha contribuido de manera significativa al análisis de este campo de estudio al señalar que el poder trabaja para ser ejercido sobre los sujetos dentro de diferentes contextos que estructuran tanto las relaciones de la dominación como de autonomía. Lo que aquí se subraya es que el poder no es unidimensional. Es decir, no solo es un modelo de dominación sino que también enfrenta un acto de resistencia que constituye una de las tantas expresiones de las diversas formas de producción cultural y social que confronta la fuerza de la dominación frente a los sujetos subordinados (Giroux, 1992). Por otra parte, teóricamente, es importante precisar si una conducta de oposición constituye alguna forma de resistencia. Conceptualmente, esta significa, en primer lugar, descubrir los intereses que pueden explicar la dominación a la que se somete un sujeto y por tanto este toma conciencia de la opresión.

<sup>43</sup> El acuerdo de México con la OCDE (OCDE, 2010a) ya señalaba que los maestros cuyos resultados fueran insatisfactorios en las evaluaciones deberían ser separados del servicio. Por ello es que el organismo insistía en este importante asunto.

tes, la CNTE ha logrado deslegitimar esta reforma que el Estado, con todo su poder, estaba logrando cuando empezó la imposición de estos cambios.<sup>44</sup> Si bien la reforma se ha impuesto, a sangre y fuego, la oposición de los maestros disidentes de la CNTE ha logrado debilitarla de manera significativa.<sup>45</sup>

Por otra parte, la imposición de la reforma laboral a los maestros de educación básica se ubica en un contexto caracterizado por una profunda asimetría en relación con los países más desarrollados, miembros de la OCDE.<sup>46</sup> Un caso importante del fenómeno es, por ejemplo, la inversión por alumno. A este respecto véase el cuadro 7 que muestra este hecho en México.

**CUADRO 7.** Inversión por alumno en primaria y secundaria según la OCDE, 2006

<i>Nivel educativo</i>	<i>Gasto por alumno en México</i>	<i>Gasto promedio en países de la OCDE</i>
Primaria	1 654	5 450
Secundaria	1 495	5 980*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Contralínea*, 2006.

\* Aproximación.

El cuadro 7 muestra que la inversión por alumno de primaria en México representa un tercio de la inversión promedio de los países de la OCDE, mientras que en secundaria significa un cuarto

<sup>44</sup> La importancia del Estado, en este contexto, radica en su papel de constructor de consensos sociales que, en casos extremos, se expresa en la criminalización de la protesta. Hay que destacar que el Estado es, en esencia, una relación de dominación; es decir, de complicidad estructural, diría O'Donnell (O'Donnell y Oszlak, 1995).

<sup>45</sup> Es importante señalar aquí que en las reformas educativas de corte neoliberal de los últimos años se pueden identificar cinco rasgos fundamentales: 1) no se elaboran diagnósticos sistemáticos que presenten los resultados de los cambios; 2) no se consideran las opiniones de los maestros que son quienes las ponen en marcha; 3) no hay evaluaciones que analicen los resultados de los cambios en el sistema educativo; 4) primero se modifican los contenidos curriculares y los materiales educativos y después se cambian los programas de las instituciones formadoras de docentes, y 5) se imponen de manera vertical y sin procesos sistemáticos de capacitación a los docentes.

<sup>46</sup> Por ejemplo, la OCDE, con respecto al examen internacional denominado Programme for International Student Assessment (PISA por sus siglas en inglés), señala que sus resultados muestran bajos niveles en relación con sus estándares. Apunta, asimismo, que uno de los principales orígenes es la falta de capacitación y actualización del magisterio. Sin embargo, apunta que el fenómeno se puede corregir si la SEP establece sanciones por el ausentismo y la incompetencia de los maestros en servicio (véase [http://www.magisterio.com.mx/archivo/2005/octubre/hm/continua\\_atraso.htm](http://www.magisterio.com.mx/archivo/2005/octubre/hm/continua_atraso.htm)).

de dicho promedio. Por otro lado, la inversión en secundaria es menor que en primaria, cuyo referente es que en México, aun cuando la secundaria es obligatoria desde 1993, no todos los niños acceden a este nivel educativo.

La oposición a la reforma laboral ha tenido una de sus más importantes manifestaciones en el plantón de los maestros en el Zócalo de la Ciudad de México desde abril hasta el 13 de septiembre de 2013, cuando fue desmantelado por más de tres mil policías. Había permanecido más de cinco meses con contingentes de diversos estados como Oaxaca y Michoacán, entre los más importantes. No obstante, los maestros se trasladaron a la explanada del Monumento a la Revolución, donde permaneció la resistencia de los docentes (Castillo García, 2013).

Una de las más importantes reformas, a la que se oponen los docentes establece la categoría de nombramiento de maestro con carácter inicial; es decir, sujetos a un periodo de inducción que contempla evaluaciones anuales y acompañamiento de un tutor. Al término de esa inducción, si los profesores iniciales muestran niveles de insuficiencia, serán separados del servicio sin responsabilidad para la autoridad educativa.

Aquellos maestros iniciales que alcancen resultados satisfactorios obtendrán nombramiento definitivo, aunque estarán sujetos a evaluación cuyos resultados también definirán su permanencia en el empleo. Este cambio recoge puntualmente la recomendación de la OCDE (2010a) que señala crear periodos de inducción y de prueba a los nuevos profesores que se incorporan a las escuelas.

Este fenómeno de carácter excluyente<sup>47</sup> se ha traducido en los exámenes de oposición que, en realidad, son exámenes de selección, cuyo objetivo es excluir a través de intenciones y destinatarios identificables claramente. Hay que señalar que este avance



<sup>47</sup> En este trabajo la exclusión se entiende como el resultado final de un proceso de acumulación de desventajas cuyos orígenes se encuentran en las profundas transformaciones del modelo de acumulación de capital, que han debilitado la relación del individuo con la sociedad (Saraví, 2006). En otras palabras, la exclusión es resultado de la acumulación de procesos confluyentes, caracterizados por rupturas sucesivas que derivan de las transformaciones económicas globales, las cuales van alejando a los individuos de sus grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes (Stivill, 2003).

significa desarticular a las normales, que forman a los docentes, en un proceso de lenta y gradual extinción.<sup>48</sup>

En los hechos, los concursos de oposición para ingresar a la docencia, producto de la ACE, aplicados desde 2008 hasta la fecha, han significado la exclusión de 400 mil aspirantes a profesores (Navarro, 2013).

Por otra parte, las repercusiones de las políticas, traducidas en las evaluaciones a los docentes, en América Latina se pueden observar en dos niveles: en los mecanismos de incrementos o mejoras salariales sometidas a concurso mediante exámenes y en la permanencia en el empleo a través de evaluaciones estandarizadas. En el primer caso, el fenómeno es casi generalizado en la región y ha tenido como resultado la precarización del trabajo<sup>49</sup> determinado por la disminución paulatina del salario. En el segundo, el fenómeno no es generalizado. El caso de Bolivia, por ejemplo, es paradigmático. En este país, si un docente no obtiene calificación suficiente en su evaluación al desempeño es separado definitivamente del servicio.<sup>50</sup>

De manera que otra de las principales demandas de los maestros de la CNTE tiene como eje la modificación al estatuto laboral que ha roto la estabilidad y la permanencia en el empleo. Asimismo, hay que señalar que la reforma, antes de llegar a la Constitución, estuvo precedida por una amplia y persistente campaña caracterizada por una lógica de desprestigio del magisterio nacional.<sup>51</sup>

La lucha de los maestros contra la reforma constitucional de 2013, señala Hernández (2013b), ha tenido dos etapas de de-

<sup>48</sup> Desde esta perspectiva, el Estado es un organismo destinado a crear las condiciones favorables para la expansión de la fuerza motriz que responda a los intereses de los grupos dominantes sobre los sectores subordinados. En este sentido, la extinción, por ejemplo, de las normales rurales.

<sup>49</sup> El proceso de precarización del trabajo en el contexto latinoamericano es resultado del modelo económico de desarrollo que ha contribuido a profundizar la ya existente desigualdad y exclusión de más de la mitad de la población en la región.

<sup>50</sup> En este país los docentes se evalúan cada cinco años con un examen teórico-práctico de suficiencia profesional. Los que no acrediten tienen una segunda oportunidad al siguiente año; si tampoco aprueban son suspendidos sin salario, hasta aprobar en una tercera oportunidad; si en esta oportunidad tampoco acreditan quedan separados definitivamente del servicio docente (OREALC, 2007).

<sup>51</sup> Un ejemplo fue la exhibición, en diversos cines del país, en 2012, de la película *De panzazo*, la cual fue dirigida por Carlos Rulfo, con guion de Carlos Loret de Mola, contratados por Mexicanos primero para la producción de este film. Es claro que la película buscó desprestigiar al magisterio nacional.

sarrollo claramente diferenciadas: la primera, la movilización escalonada de los maestros más politizadas de la disidencia magisterial histórica encabezada por Oaxaca, y la segunda, el desbordamiento de la inconformidad, impulsada por la convocatoria de la CNTE a la insurgencia magisterial.<sup>52</sup>

Por otra parte, hay que apuntar también que la insurgencia magisterial, dirigida por la CNTE, se desbordó cuando se publicaron las leyes secundarias en septiembre, entre las cuales destaca la “Ley general del servicio profesional docente”, que muestra la esencia y el espíritu de la reforma, y evidencia, como ya se apuntó renglones arriba, la ruptura del pacto del Estado con los maestros de México<sup>53</sup> (véase en el cuadro 8 los cambios centrales en la vida laboral de los maestros).

**CUADRO 8. Acuerdos de la OCDE (2010) con México y reforma laboral (2013)**

<i>Acuerdos con la OCDE (2010)</i>	<i>Ley general del servicio profesional docente (2013)</i>
Atraer mejores candidatos a la docencia.	Ingreso a la docencia mediante concurso por oposición.
Crear periodos de inducción y prueba.	El docente que ingresa al servicio docente será acompañado de un tutor por dos años.*
Evaluar para mejorar.	La SEP creará programas de incentivos provisionales, temporales o permanentes.**
	El personal en servicio estará sujeto a evaluación obligatoria, cuyos resultados deben ser iguales o superiores a los señalados por las autoridades. Si los resultados son insuficientes hasta en una tercera ocasión el docente será separado del servicio.***

Fuente: OCDE, 2010; Presidencia de la República, 2013.

\* El acuerdo de México con la OCDE (OCDE, 2010: 5-6) es que los docentes principiantes sean sujetos de inducción traducida en un acompañamiento.

\*\* La OCDE (*ibid.*: 6) establece que es necesario recuperar a los profesores que muestren un buen desempeño a través de resultados.

\*\*\* La OCDE (*idem*) señala que “los docentes que presenten un bajo desempeño de forma permanente deben ser excluidos del sistema educativo”.

<sup>52</sup> Desde abril de 2013, después de la publicación de la reforma en febrero, los bastiones principales de la CNTE (Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Chiapas) interrumpieron labores y tomaron las calles en sus estados y en el centro del país. En sus manifestaciones se han dedicado a esclarecer a amplios sectores de la sociedad la verdadera naturaleza de las modificaciones a la ley que afecta su estabilidad en el empleo.

<sup>53</sup> Conviene señalar aquí dos momentos clave en la lucha contra las reformas neoliberales de la última década y que han afectado profundamente a los maestros mexicanos: las reformas a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2007, muy relevantes en Chihuahua, y el rechazo a la ACE en 2008, particularmente en estados como Quintana Roo, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, entre los más importantes del país (Hernández, 2013b).



El discurso de la reforma laboral se sostiene, como ya se ha señalado, en las evaluaciones de los resultados con exámenes estandarizados. Por ello, aquí es importante señalar que, en general, como es de suponerse, los efectos que tiene la escuela, como institución, en los resultados y que la retórica oficial denomina eficacia escolar, es diferente si se comparan las de los países desarrollados con las de aquellos con menor desarrollo. En otras palabras, las escuelas de los países más industrializados tienen mejores resultados que las de los países menos desarrollados.

De manera que la definición de *eficacia*, en el caso de la educación, solo puede elaborarse respecto a con qué parámetros una escuela o un sistema educativo pueden ser considerados eficaces. De esto deriva que las condiciones económicas, sociales, culturales, étnicas, de género, entre otras, escapan del control de la escuela, las cuales se traducen en los diferentes resultados. Sin embargo, es necesario tener presente y reiterar que los resultados provienen de la aplicación de pruebas estandarizadas nacionales o a gran escala.

En este sentido, es importante, por otra parte, destacar la creciente tendencia de una obsesión de las autoridades responsables de los sistemas educativos por los resultados con la aplicación de pruebas estandarizadas, cuando existen fenómenos de pobreza, marginación y exclusión del sistema educativo en grandes regiones latinoamericanas.

No obstante, con la reforma a los artículos 3o. y 73 se eleva al más alto rango la inestabilidad en el empleo a través de la evaluación al trabajo docente, precisamente calificado con este tipo de instrumentos. Asimismo, los estímulos al desempeño se elevan también a nivel constitucional a través de exámenes. Este fenómeno, sin embargo, ya había avanzado de manera significativa, a lo largo de 20 años con el establecimiento de CM en 1992, como ya se mencionó.

Las leyes secundarias,<sup>54</sup> que articulan las propuestas de la reforma a los artículos 3o. y 73, finalmente se publicaron en sep-

<sup>54</sup> Las leyes secundarias son tres: la “Ley general de educación”; la “Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación” y la “Ley general del servicio profesional docente”.

tiembre de 2013, en un contexto de la insurgencia magisterial impulsada por la CNTE, como ya se comentó.<sup>55</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

El estudio que se presenta en este trabajo está atravesado por diversas dimensiones del fenómeno que, durante la revisión de los documentos en que se sustenta, muestran una complejidad articulada a los tres actores seleccionados para este análisis: la política estatal que impulsa la SEP; las políticas laborales que dirige la OCDE para sus países miembros, y los actores que fueron afectados por esta reforma que, como se observó, tiene hondas raíces de carácter estructural derivadas de la reestructuración capitalista de las últimas décadas.

En primer lugar, es evidente que las influencias internacionales son muy importantes en la direccionalidad que asumen las políticas educativas nacionales, en la medida en que, por razones de compromisos con los países más desarrollados, los gobiernos de la región se ven obligados a seguir.

Por otro lado, el estudio permitió observar que tanto los grupos de interés –por ejemplo, los empresarios, que en este trabajo no se analizan–, como los responsables de la elaboración de la política educativa nacional, van impulsando estas propuestas de manera sistemática a lo largo de la década estudiada.

Aquí es importante señalar que la legitimidad externa de las reformas a la política laboral dirigida a los maestros proviene de las ideas internacionales que buscan apoyar los cambios estructurales, porque estos permiten dar coherencia, tanto en términos retóricos como estructurales, a las transformaciones en la concepción de la educación.

En este mismo sentido, la imposición de las políticas a través de cambios en la Constitución se ubica en los aspectos estructurales de las relaciones exteriores de los gobiernos en turno con los

<sup>55</sup> El fenómeno de la imposición de este tipo de leyes que legalizan las reformas neoliberales no es un hecho único en México sino, en sentido estricto, una tendencia continental que los gobiernos conservadores han impulsado a lo largo de las décadas de los sesenta y los setenta en países como Argentina y Chile, entre los más importantes, cuando estas propuestas se impusieron con regímenes autoritarios de carácter militar.

organismos internacionales, en este caso, la OCDE. No obstante lo anterior, los actores que reciben los impactos de los cambios manifiestan su rechazo traducido en la oposición y la resistencia que han mostrado, a lo largo de la década estudiada, debilitar las propuestas estatales de política educativa.

La oposición de la CNTE a los cambios en la política educativa se sustenta en una larga tradición de lucha que inicia desde fines de la década de los setenta; esto significa una amplia experiencia en la organización política que se ha apoyado en el desacuerdo de los maestros con la reforma a los artículos 3o. y 73 de la Constitución en 2013.

Finalmente, una reforma como la que se impuso no es un proceso político social lineal ni unidimensional; es un proceso que convoca múltiples intereses y actores y, por tanto, los avances y los retrocesos son resultado de interacciones complejas entre lo global, lo nacional y lo local. En otras palabras, este estudio tiene las limitaciones propias de una primera aproximación a un problema complicado que requiere también otro tipo de análisis que permita enriquecerlo; en particular, por ejemplo, los mecanismos de negociación entre los maestros de la CNTE y los representantes del Estado a través de la SEP y la Secretaría de Gobernación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aboites** Aguilar, Hugo. *Vientos del norte. TLC y privatización de la educación en México*, México, UAM/Plaza y Valdés, 1999.
- Aboites** Aguilar, Hugo. “Implicaciones de la reforma de 2012 al artículo 3o. constitucional”, en *El Cotidiano*, México, UAM, año 28, núm. 179, 2013.
- Asbun** Escoto, Thannia. “La actualización de los docentes desde el curso básico: entre la realidad y la alienación”, mecano-grama inédito, s/f.
- Blanco** Bosco, Emilio. *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*, México, El Colegio de México, 2011.

- Bouzas**, Alfonso y Enrique de la Garza. *Flexibilidad del trabajo y contratación colectiva en México*, México, IIE-UNAM/Cambio XXI, 1998.
- Braudel**, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1968.
- Castillo** García, Gustavo. “Justifica Osorio Chong la acción policial”, en Periódico *La Jornada*, Política, México, 14 de septiembre de 2013.
- Corte** Cruz, Francisca María del Sagrario y Manuel Sánchez Cerón. “La desigualdad educativa. Un estudio de los resultados de ENLACE en Puebla: 2006, 2007 y 2008”, en *Tlakati. Revista de estudios sobre diversidad cultural, lingüística y educativa*, vol. I, núm. 1, Puebla, UPN, 2013.
- Dale**, Roger. “Los efectos de la globalización en la política nacional”, en José Luis Aróstegui y Juan Bautista Martínez Rodríguez. *Globalización, posmodernidad y educación*, Madrid, Akal, 2008.
- Díaz**, Rosanne y Alice López. “Competências na formação de professores no Brasil: o que (não) há de novo”, en *Educação e sociedade*, vol. XXIV, núm. 85, Campinas, 2003.
- Egremy**, Nydia, “La educación en México, zona de desastre”, en *Contralinea*, enero, 2010, Disponible en: <http://www.contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/01/31/la-educacion-en-mexico-zona-de-desastre-ocde/>
- Foucault**, Michel. *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 1977.
- Giroux**, Henry. *Teoría y resistencia en educación*, México, Siglo XXI, 1992.
- Gómez** Mena, Carolina. “Persiste fuerte rezago en cobertura de educación superior, dice especialista”, en Periódico *La Jornada*, Sociedad y Justicia, 7 de diciembre de 2008.
- Gramsci**, Antonio. *Cuadernos de la cárcel*, México, Era, 1999.
- Hernández** Navarro, Luis. “La cal(am)idad educativa y la resistencia magisterial”, en *El cotidiano*, año 28, núm. 179, México, UAM, 2013.
- Hernández** Navarro, Luis. “El huracán magisterial”, en Periódico *La Jornada*, México, 10 de septiembre de 2013b.

- Husen, Torsten. "Problems of Educational Reform in Changing Society", en Vald de Rust. *Education Reform in International Perspective*, Reino Unido, Esmerald, 2007.
- Ibáñez Aguirre, José Antonio et al. *Deuda externa mexicana, ética, teoría, legislación e impacto social*, México, IAP/UIA/Plaza Valdés, 1998.
- Juárez Nemer, Octavio César. "Actualización permanente. PRONAP: un modelo de identificación inconcluso", en *Diversidad y encuentro. Revista de Estudios e Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 2, Puebla, UPN, 2003.
- Lawn, Martín. "Reforma inglesa: la declinación del maestro moderno y el surgimiento del trabajador flexible", en *Revista crítica educativa*, año 3, núm. 4, Buenos Aires, 1998.
- Lorente Campos, Raúl. *La precariedad laboral de trabajar a tiempo parcial: el caso de España, México*, Universidad Autónoma de Tamaulipas/Plaza y Valdés, 2003.
- Loyo Brambila, Aurora. "Sindicalismo magisterial", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XIII, núm. 37, México, COMIE, 2008.
- Loyo Brambila, Aurora. "Política educativa y actores sociales", en Alberto Arnaut et al. (coords.). *Educación. Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- Loyo Brambila, Aurora. "La investigación sobre sindicalismo docente en América Latina: una reflexión sobre la diversidad de enfoques", en *El cotidiano*, México, UAM, julio-agosto, 2011.
- Loyo Brambila, Aurora y Aldo Muñoz. "El Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación. Estado del arte de una década", en Patricia Ducoing. *Sujetos, actores y procesos de formación. La investigación educativa en México*, México, COMIE, 2003.
- Lüdke, Menga y Luiz Alberto Boing. "Caminhos da profissão e da profissionalidade docentes", en *Educação e sociedade*, vol. XXV, núm. 89, Campinas, 2004.
- Mancera Corcuera, Carlos. "Financiamiento de la educación básica", en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.). *Los*

*grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.

- Mansilla Vergara**, Mónica, “Influencia de los organismos internacionales en la política educativa en México”, en Raquel Glazman (coord.). *Las caras de la evaluación educativa*, México, UNAM, 2005.
- Massé Narváez**, Carlos Eduardo. “Neoliberalismo y movimiento magisterial en los ochenta”, en *Regiones*, vol. II, núms. 6-7, Universidad de Guanajuato, 1994.
- Massé Narváez**, Carlos Eduardo. *Reivindicaciones económico-políticas del magisterio y corporativismo en crisis (1979-1981)*, México, El Colegio Mexiquense/Plaza y Valdés, 1998.
- Ministerio de Educación**. SNED. *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño*, Santiago de Chile, MINEDUC, 1996.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** (OCDE). *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México, educación superior*, París, OCDE, 1997.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** (OCDE). *Políticas en materia de profesorado*, OCDE, 2004. Disponible en <http://www.ocde.org/edu/teacherpolicy>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** (OCDE). *Acuerdo de cooperación, México-OCDE para mejorar la calidad de las escuelas mexicanas*, México, OCDE, 2010.
- O’Donnell**, Guillermo y Oscar Oszlak. “Estado y políticas estatales: hacia una estrategia de investigación”, en *Redes*, vol. II, núm. 4, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1995.
- Olivares Alonso**, Emir. “El SNTE se dice ajeno a toda obstrucción a la alianza educativa”, en Periódico *La Jornada*, Sociedad y Justicia, México, 22 de febrero de 2009.
- Olivares Alonso**, Emir. “La OCDE se suma en México a la promoción de la alianza educativa”, en Periódico *La Jornada*, Sociedad y Justicia, México, 7 de diciembre de 2008.
- Oliveira Andrade**, Dalila. “A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização”, en *Educação e sociedade*, vol. XXV, núm. 89, Campinas, 2004.

- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). *Condiciones de trabajo y salud docente, Santiago de Chile*, OREALC, 2005.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente*, Santiago de Chile, UNESCO, 2007.
- Ornelas, Carlos. “La carrera magisterial en México”, en Victoria Murillo (ed.). *Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América Latina*, Buenos Aires, FLACSO, 2002.
- Ornelas, Carlos. *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI, 2012.
- Pochmann, Marcio. *O trabalho sobfogo cruzado*, São Paulo, Contexto, 1999.
- Presidencia de la República. “Reforma educativa federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero de 2013.
- Presidencia de la República. “Ley general del servicio profesional docente”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de septiembre de 2013.
- Reijas, Lilja et al., *Unemployment and Labor Market Flexibility*, Ginebra, OIT, 1990.
- Ribeiro da Silva, Mônica, y Cláudia Barcelos. “Política educativa: la reforma brasileña y sus resultados según el rendimiento de los estudiantes”, 2008. Disponible en <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero18/Silva.pdf>
- Rigal, Luis. *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina dentro del marco latinoamericano*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2004.
- Roseberry, William. “Hegemony and the Language of Contention”, en Joseph Gilbert y Daniel Nugent (eds.). *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, NC, Duke University Press, 1994.
- Ruiz del Castillo, Amparo. *Educación superior y globalización, Educar ¿para qué?*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- Sánchez Cerón, Manuel y Francisca María del Sagrario Corte Cruz. “Política salarial de competitividad. El caso de los

- maestros de secundaria 1993-2003”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXIV, núm. 1, México, CEE, 2004.
- Sánchez Cerón, Manuel y Francisca María del Sagrario Corte Cruz. “Competitividad y exclusión. Una década de Carrera Magisterial en Tlaxcala”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXVI, núms. 3-4, México, CEE, 2006.
- Sánchez Cerón, Manuel y Francisca María del Sagrario Corte Cruz. “Condiciones sociolaborales, preparación profesional y aprovechamiento escolar en carrera magisterial. Un estudio de caso en Tlaxcala: 1995-2005”, ponencia presentada en el *Congreso Nacional de Evaluación Educativa*, UAT, 2007.
- Sánchez Cerón, Manuel y Francisca María del Sagrario Corte Cruz. “Etapas de desarrollo profesional y Carrera Magisterial. Implicaciones para los maestros en Tlaxcala: 2005-2006”, ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Veracruz, 2009.
- Sánchez Cerón, Manuel y Francisca María del Sagrario Corte Cruz. “La capacitación docente en Tlaxcala: un modelo excluyente 1997-2007”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XL, núms. 3-4, México, CEE, 2010.
- Saraví, Gonzalo. “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, en Gonzalo Saraví (ed.). *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la sociedad en América Latina*, México, CIESAS, 2006.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). Programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte, México, SEP, 1984.
- Secretaría de Educación Pública/Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SEP/SNTE). Lineamientos generales de carrera magisterial, México, SEP, 1993.
- Secretaría de Educación Pública/Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SEP/SNTE). *Lineamientos de carrera magisterial*, México, SEP, 1998.
- Secretaría de Educación Pública/Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SEP/SNTE). *Lineamientos del programa de carrera magisterial*, México, SEP, 2011a.

- Secretaría de Educación Pública/Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SEP/SNTE), *Evaluación universal*, México, 2011b.
- Scriven, Michael. "Duty-Based Teacher Evaluation", en *Journal of Personnel Evaluation in Education*, vol. I, núm. 4, 1988.
- Stivill, Jordi. *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y categorías*, Ginebra, OIT, 2003.
- Tyler, Nora Esperanza. "¿Carrera o barrera magisterial? Un estudio preliminar del impacto en los docentes de primaria", en Ángel Díaz Barriga *et al.* (coords.). *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México, UNAM, 1998.
- Zuckerman, Leo. "De la grilla al... ", en Periódico *Excélsior*, México, 19 de mayo de 2010.