



EL CAMBIO DE POLÍTICA EDUCATIVA DE INSERCIÓN A LA DOCENCIA. UNA MIRADA CUALITATIVA DE DOCENTES NORMALISTAS Y NO NORMALISTAS DEL ESTADO DE MÉXICO

Jorge Mejía Bricaire

Departamento de investigaciones educativas (DIE-CINVESTAV)
jormebri20@gmail.com

Área temática: Política y gestión de la educación

Línea temática: Procesos de la política educativa: incluyen análisis enfocados en el conflicto inherente que supone la construcción de las políticas; el análisis de los discursos toma de postura y acciones de actores relevantes (mapeo de detractores, aliados y actores neutrales); así como el análisis de redes, comunidades de políticas y coaliciones promotoras.

Tipo de ponencia: Reporte parciales o final de investigación



Resumen

Este trabajo de tipo cualitativo tiene como objetivo interpretar la experiencia del cambio de política de inserción laboral a la docencia desde la mirada de las y los maestros, mediante la reflexividad y la teoría de la estructuración de Giddens. Se obtuvieron 14 relatos de docentes normalistas; 7 mujeres y 7 hombres mediante derivados de la aplicación de entrevistas a profundidad. Se exploraron 2 temas: tensión y duda sobre el nuevo sistema de ingreso; y retroceso en la complejidad del dispositivo de evaluación. Los hallazgos derivados del análisis de los relatos de los informantes muestran que ambas políticas de inserción a la docencia tienen diferencias en cada etapa del ciclo de implementación de la política. El proceso de implementación de la política y la participación restrictiva de normalistas o personas con formación pedagógica específica en los concursos llevaron a generar sentimientos de malestar y confusión, incluso de generalizar la idea que los sindicatos volverían tener un papel estratégico en la asignación de las plazas, así como un retroceso en el dispositivo de evaluación.

Palabras clave: Reforma Educativa, Profesionalización, Desarrollo, Personal docente, Política laboral

Introducción

Durante al menos 30 años la inserción laboral a la docencia confluyó de manera desigual, en tanto que personas egresadas de escuelas normales la inserción laboral era un proceso automático, el ingreso de personas de otras IES sucedía en medio de negociaciones y decisiones tomadas en forma de cogobierno por el Sindicato nacional de trabajadores de la educación (SNTE), la Secretaría de educación pública (SEP) y algunos otros sindicatos estatales (Santibáñez, 2008; y Ornelas, 2008). En 2013 —derivado de la reforma del artículo 3° constitucional en su fracción III— el Programa Sectorial de Educación (PSD) contempló en su meta nacional numeral 1 “México con educación de calidad”, la estrategia del objetivo de la meta nacional en la se estipuló el establecimiento de un sistema de profesionalización que promoviera la “formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico pedagógico” (p. 37). Esta meta y objetivo robustecieron su operatividad mediante la Ley General de Educación (LGE); la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), que le dotó de autonomía al instituto; y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Ello “trajo consigo una arquitectura legal y un andamiaje político distinto, ambos enfocados a la reestructuración del sistema educativo, transformar su gestión y recomponer los criterios y mecanismos básicos de decisión institucional, con la recuperación de la rectoría del sistema educativo nacional” (Miranda, 2018, p. 248), sobre todo en la política de ingreso al servicio docente. Sin embargo, con la llegada a la presidencia de la república del presidente Andrés Manuel López Obrador y con el apoyo de grupos opositores a la reforma de 2013 se ocuparon de conseguir un marco legal adecuado para la implementación de una nueva política para el ingreso a la docencia. El nuevo gobierno ya no estaba dispuesto a continuar con el desarrollo de un sistema nacional de evaluación educativa como se llevó previamente, además se propuso a no tener más disputas políticas con los actores sindicales y por el contrario mantenerlos de aliados. Por lo que el 15 de mayo de 2019 se decretó un nuevo artículo 3° constitucional. De ello emanó la Ley General para la Unidad del Sistema de Carrera de Maestras y Maestros (LGUSICAMM) y se publicó el 30 de septiembre de 2019. El nuevo organismo encargado de sustituir al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) fue la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) y de las funciones de la política de ingreso —emisión de convocatorias, concursos de oposición— que se encargaba el SPD fue la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM). Ambos con autonomía técnica, operativa y de gestión adscrito a la Secretaría de Educación Pública (SEP) dispuesto en ambos decretos de creación.

Para Aguilar (2009, p. 29) una política pública es “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y establece las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación”. Por ello, desde las etapas del ciclo de política pública —propuesto por el mismo autor— desde la definición de la agenda, el diseño de la política-objetivos, la implementación, y hasta la evaluación; ambas políticas de ingreso a la docencia tendrían diferencias en todas las etapas del proceso de política. Ante este panorama del cambio de política de inserción laboral a la docencia este trabajo tiene como objetivo interpretar la experiencia de este hecho desde la

mirada de las y los docentes. Por tanto, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ha sido la experiencia del cambio de política de inserción a la docencia desde la perspectiva de docentes del Estado de México?; bajo el supuesto que los docentes vivieron un cambio de política de manera abrupta. La reorganización de los componentes de la evaluación y la forma en la implementación de la política muy probablemente haya generalizado un estado de malestar entre los docentes, revalorizando su propio proceso de inserción.

Marco conceptual

Este trabajo recurre a la reflexividad presente en la teoría de la estructuración de Giddens para la interpretación del cambio de política de inserción a la docencia desde la visión del magisterio. Para Giddens (©1984, 2003), la reflexividad no sólo es una apuesta por interpretar lo que se dice, sino que también se presenta como un sistema consciente de la acción, la define como “el carácter registrado del fluir corriente de una vida social” (p. 41), por ello, las personas adquieren el carácter de agente, porque el registro de sus acciones ocurre bajo un proceso consciente, y mediante la reflexividad se desarrollan Registros Reflexivos de la Acción (RRA). Estos registros se componen de la motivación como un elemento inherente de la acción; una conciencia práctica donde se actúa y ocurre la acción; y la conciencia discursiva, la cual ordena las vivencias y les dota de sentido para convertirlo en experiencia del mundo social.

Luego, los RRA y la reflexividad tendrían un papel central en la comprensión de la racionalidad del agente. Giddens (©1984; 2003) plantea que la “reproducción de prácticas situadas y de recursos [...]” serían constitutivas de las estructuras sociales. Desde su perspectiva, el empleo de reglas y recursos producen y reproducen la acción social y es la misma acción la que produce y reproduce las instituciones. Esta dinámica entre la acción desarrollada por las personas y las instituciones sería creativa de la estructura social. Este hecho representaría “una de las tesis principales de la teoría de la estructuración, las reglas y recursos que se aplican a la producción y reproducción de una acción social, son, al mismo tiempo, los medios para la reproducción sistémica —la dualidad de la estructura—” (p. 55). Por tanto, la dualidad de la estructura y los hechos constitutivos de producción —ida— y —vuelta— reproducción de la acción fue propuesto por el autor como estructuración. Estos argumentos expuestos posicionarían a la dualidad de la estructura como un elemento esencial de la estructuración. El agente, una vez consciente y motivado por sus necesidades actúa en el marco de reglas y recursos denominados instituciones y donde se desarrolla su conciencia práctica y discursiva; en este sentido, mientras los agentes interactúan con la estructura la recrean y al mismo tiempo la estructura posibilita o restringe acciones. Esta dinámica de interacción provoca un efecto de producción y reproducción de las estructuras y las maneras en que los agentes o personas se mueven o transitan dentro de ellas.

Metodología

Se trata de una investigación de tipo cualitativa en la que se recabaron relatos de vida. Los relatos de vida son una apuesta por comprender momentos específicos de la vida de las personas (Bertaux, 1980) por ello, se optó por este enfoque dado que solo se quería explorar el momento específico del cómo docentes de nuevo ingreso estaban viviendo el cambio de política de inserción a la docencia. El trabajo de campo fue desarrollado durante 2019 —antes del periodo pandémico— básicamente mediante la aplicación de 26 entrevistas a profundidad. 14 fueron aplicadas a docentes normalistas y participaron 7 mujeres y 7 hombres, y se dialogó con otras 12 personas egresadas de diversas IES, la mayoría egresadas del sector público. Las personas informantes eran provenientes de secundarias del oriente del Estado de México, específicamente de los municipios de Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, La paz, Chalco, Valle de Chalco y Naucalpan. El instrumento aplicado estaba compuesto por 7 cuestionamientos, el cual tuvo como propósito saber si lograron materializar la inserción a la docencia, en específico, explorar algunas ideas ante los cambios constitucionales y de organización del SPD. El número de relatos e informantes dependió principalmente de conocer sus experiencias en sus muy particulares voces y marcos culturales, y no de obtener una muestra representativa. Se enfatiza que los relatos de vida obtenidos fueron transcritos en su totalidad respetando la voz, gesticulaciones y expresiones de los informantes. Ello implicó pensar en un método de análisis. La propuesta de Barthes (1970) de análisis estructural de relatos pareció ser pertinente para el análisis de los datos contenidos en las narraciones. El autor refiere que los relatos estrían integrados, en esencia, por un discurso. El discurso a su vez podría considerarse como un conjunto organizado de frases con una estructura, la cual, en buena medida daría orden a las ideas o expresiones que también tienen un significado. Para el autor, la tipología actancial de Greimas “descubre en la multitud de personajes del relato las funciones elementales del análisis gramatical” (Barthes, 1970, p. 13) de manera tal que serían las funciones —acciones— el elemento principal de significado. Esta identificación de secuencias de acción implicó el armado de una matriz analítica la cual permitió obtener al menos 11 ejes; no obstante, en este trabajo se discuten dos: tensión y duda sobre el nuevo sistema de ingreso; y retroceso en la complejidad del dispositivo de evaluación. Se eligió a docentes del nivel secundaria debido a la accesibilidad de los informantes y la existencia de docentes con ambos tipos de formación.

Resultados

La transición del SPD a la USICAMM generó muchas expectativas. Por ello, este apartado pretende aproximarse a este proceso de cambio de política. En un primer tema se analiza el significado del cambio de la organización de la implementación de la política. Los relatos de Daniela —docente normalista— y el de Oscar —docente no normalista— expresan tensión y duda. Estas preocupaciones expresadas se habrían originado en comparaciones subjetivas de dos procesos del concurso. La primera de ellas estaría ubicada en el proceso organizativo del

proceso de inserción, y la otra derivada del dispositivo de evaluación del ingreso, el cual era considerado como un filtro que habría funcionado como atractor de profesionales de otras disciplinas siempre y cuando cumpliera con los requisitos solicitados y, por otro lado, como una barrera de contención ante la posibilidad que el sindicato pudiera decidir de nueva cuenta en el proceso de asignación de plazas; ello es visible en los siguientes relatos:

Pues el panorama actual es algo confuso porque no hay bases sólidas sobre los procesos, [...] no hay algo todavía sólido [...] falta ver realmente qué es la realidad de dichas convocatorias, cómo va a ser el proceso (Daniela, E10-N).

[...] A mí me gustó más la reforma anterior, cualquier persona podía concursar si tenía los requisitos y una buena preparación profesional. Ahora tienen que buscarle por la vía sindical otra vez, [...] creo que entramos otra vez a este vicio que existía antes de la reforma del 2014, el sindicato metía las manos (Oscar, E12-NN).

El trabajo de Fullan (1991/2007) sobre el significado del cambio educativo recupera algunos estudios clásicos previos (Huberman, 1983; Marris, 1975; Schön, 1971) y argumenta que el cambio educativo es complejo al tiempo que propone dos dimensiones para su análisis. Sentimientos como la ansiedad, la incertidumbre, la confusión, la sensación de pérdida y el esfuerzo formarían parte del significado subjetivo del cambio educativo; mientras que, por otro lado, el significado real de estos cambios, dependería en mucho de cómo las personas los asumen; ya que la significación individual permearía en los colectivos docentes y viceversa, también el grupo permearía en la significación individual. En síntesis, desde la perspectiva del autor, los cambios educativos representarían disrupciones multidimensionales —didácticas, normativas e incluso éticas— que implicarían procesos de innovación que las estructuras usarían para rectificar un curso de acción.

Durante las vistas realizadas a distintas escuelas y diálogos con distintas personas que habían logrado ingresar a la docencia durante los concursos de 2014-2018 se generalizó un segundo tema asociado al retroceso en el dispositivo de evaluación. Los no-normalistas José, Oscar y Salvador lo mencionaron. Este retroceso se enfocó en el hecho de que las evaluaciones de ingreso pasaron de estar estructuradas por una prueba estandarizada a tener otros componentes que desde su perspectiva no eran del todo objetivos o medibles. Si bien, una prueba estandarizada no es predictiva totalmente de la efectividad de un docente, sí podría dar pistas de sus capacidades para la enseñanza (Martínez-Rizo, 2016):

Hay un cierto retroceso, porque yo creo que todos los que entremos debemos prepararnos para un examen de una cierta dificultad, tal como otras carreras, los médicos, por ejemplo, primero hacen un examen y luego ven si sabe operar [...] ahora

creo que les pidieron un ensayo y una planeación, se hizo más sencilla la evaluación (Oscar, E12-NN).

[...] Tengo compañeros que hicieron el examen, y me dicen: ‘¡no es que nada que ver con lo que tú nos contaste! la modalidad de examen cambió a un ensayo’ [...] ahorita hay muchos mitos, en redes sociales dicen: ‘haces tú ensayo y haces un curso y entras como docente’ quien sabe yo no me he metido a esta cuestión de los concursos porque en realidad ahorita nosotros no podemos otra vez concursar (Salvador, E2-NN).

[...] Pues yo creo que fue un retroceso porque la evaluación que nos hicieron sí hizo que varios profesionistas vieran la complejidad de la educación. [...] Al menos, revisamos materiales y, también, estuvimos al tanto de las evaluaciones; ahora no sé qué vaya a pasar, escucho que ya evaluarían de otra manera para entrar (José, E10-NN).

El cambio es también la representación un choque cultural y cognitivo entre las personas y el caudal de interacciones que componen su contexto. Por su parte, Little (1990) menciona que los cambios en las reformas educativas conllevan a los docentes a “moverse en diversos frentes” (p.130). Los componentes del dispositivo de evaluación fue uno de esos frentes. Elementos de los dispositivos de evaluación como la realización de ensayos, planificaciones y recientemente el promedio general de la carrera o la formación específica para la docencia son considerados por las docentes y los docentes como elementos subjetivos que no garantizarían objetividad y justicia en la evaluación.

Conclusiones

Como primera conclusión relevante ambas políticas de inserción a la docencia tienen diferencias en cada etapa del ciclo de implementación de la política. En la etapa de diseño, el SPD surgió de un consenso político —Pacto por México—, mientras que el USICAMM emergió del debate de dos grupos, uno oficial y un frente opositor con la ayuda de expertas y expertos y la sociedad civil, ambos dependientes de la SEP con el objetivo de regular los concursos, la emisión de convocatorias, la regulación de los calendarios de aplicación de las evaluaciones. En la etapa de la implementación de estrategias y acciones, el SPD aplicaba pruebas estandarizadas que evaluaban habilidades y conocimientos del área disciplinar diseñadas por el CENEVAL y con cierto grado en la predictibilidad de las habilidades y conocimientos del sustentante; mientras que la USICAMM integra algunos otros componentes en el instrumento de evaluación pues consideran aspectos como experiencia docente, promedio general de la carrera, una prueba estandarizada y cursos extracurriculares. En la etapa de resultados, el SPD logró mantener procesos abiertos de evaluación y emisión de resultados. Tan solo para el rubro de sustentantes, durante los cuatro concursos llevados a cabo participaron 655,580 personas, de los cuales 492,244 lo hicieron para alguna plaza disponible en Educación Básica (EB). Asimismo, a partir

de esta cantidad de sustentantes, se logró entregar 148,436 plazas en concursos públicos y abiertos, en perspectiva, este total representó al menos un 10% del total de profesores que atendían EB en 2020. Otro resultado no menos importante fue la incorporación de personas tituladas provenientes de otras carreras interesadas en participar en dichos concursos, a diferencia de la USICAMM que prioriza asignar plaza a personas con formación específica para la docencia.

Una segunda conclusión de este trabajo radica en que no necesariamente diseñar y aplicar un dispositivo con nuevos componentes de verificación del desempeño implicaría mejorar algo. Las personas que participaron en los procesos de ingreso del SPD mencionaron que elementos como la experiencia frente a grupo como un indicador que se compruebe solo con una constancia no daría cuenta de un buen desempeño como docente, como si lo haría el poder ser observadas durante una sesión de trabajo. Mencionaron también que las pruebas tenían menos reactivos y, además, que la entrega de un ensayo o una planificación de una sesión de trabajo hacía que la evaluación no fuera precisamente predictiva y confiable sobre la selección; el cambio en el desarrollo de los dispositivos de ingreso podría haber propiciado un decremento en el estándar del nivel de logro requerido para seleccionar mejores docentes. Cabe mencionar que en 2021 los componentes del dispositivo de evaluación cambiaron y solicitaron algunos otros elementos multifactoriales como una ponderación a la formación pedagógica como docente, el promedio general de carrera, cursos extracurriculares –relacionados con la docencia– experiencia docente comprobable y un examen estandarizado denominado apreciación de conocimientos y aptitudes. Esta variación en los componentes tales como, el promedio general de carrera o la formación específica pedagógica serían aspectos debatibles de pertinencia.

Ello conlleva a discutir una tercera conclusión. El proceso de implementación de la política y la participación restrictiva de normalistas o personas con formación pedagógica específica en los concursos llevaron a generar sentimientos de malestar y confusión, incluso de generalizar la idea que los sindicatos volverían tener un papel estratégico en la asignación de las plazas. Evidencia de investigaciones en países que han mejorado sus indicadores educativos demuestran que los docentes más talentosos son reclutados de carreras universitarias y que logran tener una formación pedagógica complementaria; contrario al componente que pondera la formación pedagógica específica. Por lo que se tendría que poner a debate la pertinencia de estos componentes de la evaluación que realiza el USICAMM. Desde la reflexividad y significado del cambio de política de los informantes, la USICAMM se ha vuelto en una institución que proyecta, al menos en el imaginario de las personas dedicadas a la docencia, una generalizada desorganización. Los comentarios que se pueden encontrar en plataformas como Google u otras redes sociales sustentarían lo que se encuentra en el imaginario del magisterio. El gobierno debería reestructurar la estrategia de trabajo, pero sobre todo los componentes de evaluación.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza, Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación. México: Porrúa
- Barthes, R. (1970). Introducción al análisis estructural de los relatos. En Análisis estructural del relato. México, D.F.: Ed. Coyoacán, pp. 7-38.
- Bextaux, D. (1980) "L approche biographique. Sa Validité methodologique, ses potentialités" *Cahiers Interantionaux de Sociologie*, Vol. LXIX 1980, Presses Universitaires de France, Paris. Consultado el 25 de enero de 2019, disponible en: https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/jovenesymemoria/bibliografia_web/metodologia/Bertaux.pdf
- Diario oficial de la Federación (DOF) (2013) *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente*. Consultado el 4 de febrero de 2019, disponible http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo%3D5313843%26fecha%3D11/09/2013
- _____ (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos*, 26 de febrero de 2013. Revisado el 4 de mayo, 2020. Tomado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013
- _____ (2018). Decreto por el que se expide el Plan sectorial de Educación PSE (2018). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020
- _____ (2019). Decreto por el que se expide la Ley General de la Unidad de Servicio de Carrera de Maestras y Maestros. Revisado el 18 de septiembre, 2020 Tomado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSCMM_300919.pdf
- Fullan, M. (1991/2007). *The new meaning of educational change*. Nueva York: Teachers College Press
- Giddens, A. (1984/2003). *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Amorrortu
- Huberman, M. (1993). *The Lives of Teachers*. London: Cassell.
- Little, J. (1990). The Mentor Phenomenon and the Social Organization of Teaching. *Review of Research in Education*, 16, 297–351. Consultado el 28 de abril de 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1167355>
- Martínez-Rizo, F. (2016). *La evaluación de docentes de educación básica. Una revisión de la experiencia internacional*. México: INEE. Consultado el 20 de enero de 2021 disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1C233.pdf>
- Miranda, F. (2018). Capítulo 10. Federalismo educativo y capacidades locales las el SPD y el SNEE, dos experiencias de política de la reforma educativa en Martínez-Bordón A y Navarro, A. Coordinadores *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda*

educativa 2018- 2024. Instituto Belisario Domínguez del Senado Mexicano. Pp.221-257 Consultado el 15 de marzo de 2019 disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4143>

Ornelas, C. (2008). “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (37).pp. 445-469. Consultado el 17 de mayo de 2017, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/140/14003708.pdf>

Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, abril-junio, año/vol. 13, número 037 Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México pp. 419-443. Consultado el 19 de octubre de 2019, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28232299_Reforma_educativa_el_papel_del_SNTE

Taylor, S y Bogdan, R. (1986): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires. Paidós.