



EN  
COR  
TO

MEXICANOS PRIMERO  
MARZO 2025 / NÚM 1

EN CORTO  
NOTA DE POLÍTICA EDUCATIVA

# DERECHO A APRENDER:

## el desafío del sistema educativo mexicano

Carlos Ornelas

La institución de la Secretaría de Educación Pública (SEP) hace poco más de un siglo, originó un sistema escolar impresionante: millones de estudiantes y docentes, cientos de miles de escuelas y programas de equidad. Hay muchas razones para estar orgullosos del sistema educativo mexicano. Sin embargo, sufre de deficiencias, las cuales se agravaron con la pandemia por covid-19 y las políticas educativas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El aprendizaje de los estudiantes nunca ha sido satisfactorio; aunque la cobertura es amplia, las tasas de deserción escolar aumentan. El centralismo burocrático afecta la administración del sistema. Esta situación exacerba las deficiencias en la formación inicial de las maestras y los maestros, sin que existan programas efectivos de desarrollo profesional. La administración del sistema escolar es compleja debido a la influencia de las facciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que se apoderaron de gran parte de la regencia de la educación básica. Aunque varios gobiernos hicieron esfuerzos por reformar el sistema, la falta de recursos financieros fue una barrera para lograr avances significativos. La violencia criminal y errores gubernamentales estancan la política educativa. Existen alternativas, pero requieren un compromiso de largo plazo y la participación de organizaciones de la sociedad civil.

El sistema educativo mexicano (SEM) es una empresa de gran envergadura que, en poco más de 100 años desde la fundación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ha alcanzado logros impresionantes: alrededor de 260 mil instituciones donde más de dos millones de maestras y maestros atienden a casi 35 millones de estudiantes. Incluye al Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), que atiende a poblaciones vulnerables y dispersas a través de instructores comunitarios. México fue uno de los primeros países donde el Estado produjo libros de texto gratuitos para estudiantes de educación primaria y, con atención a la diversidad cultural, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg) elaboró materiales de enseñanza en 56 lenguas indígenas. Hay muchas razones para estar orgullosos del desarrollo del sistema educativo mexicano.

A pesar de este progreso, el SEM sufre deficiencias que obstaculizan su pleno desarrollo y lo plagan de desafíos cada vez más difíciles. La investigación educativa mexicana ha documentado estas carencias en innumerables libros y artículos. Aquí resumo las que considero más significativas.



## Aprendizaje y ausentismo escolar

La misión principal de cualquier sistema escolar es establecer y ampliar el conocimiento de los estudiantes, fomentar el aprendizaje de conceptos, herramientas intelectuales y habilidades prácticas. Todas las pruebas nacionales e internacionales conocidas indican que el conocimiento de los estudiantes mexicanos es bajo o de calidad insuficiente, con solo pequeños porcentajes que logran un desempeño notable. Los exámenes también reflejan una gran desigualdad social. Los segmentos más ricos de la clase media envían a sus hijos a escuelas privadas que ofrecen mejores servicios, mientras que aquellos en áreas vulnerables dependen del Conafe, muchos de cuyos centros son de excelente calidad. Sin embargo, dado el contexto predominante, solo algunas escuelas comunitarias y multigrado permiten que las niñas y los niños pobres aprendan lo básico.

A lo largo de un siglo, el SEM promovió la movilidad ascendente de ciertos segmentos sociales, en particular urbanos. Sin embargo, no brindó un aprendizaje significativo para todos. La pandemia de covid-19 agravó las condiciones existentes y aumentó las tasas de deserción escolar, que ya eran graves. El cierre de escuelas durante dos años y los confinamientos causaron que decenas de miles de estudiantes perdieran aprendizajes necesarios, incluso olvidando conocimientos esenciales, muchos no regresaron a las aulas. La SEP hizo esfuerzos, aunque quizás no con

fervor, para alentar a más niñas, niños y jóvenes a regresar a las escuelas, pero hizo poco para ayudarlos a recuperar los aprendizajes perdidos.

## Centralismo burocrático

La causa principal de estos fracasos radica en una administración centralizada y lenta que obstaculiza el funcionamiento del SEM y deja a los gobiernos estatales con poca autonomía. El centralismo burocrático opera a través de cuatro mecanismos de control desde la cúpula de la SEP: normativo, técnico, financiero y político. José Vasconcelos argumentó que, dadas las condiciones del país y la penuria financiera después de la Revolución mexicana, los municipios no podían hacerse cargo de la educación pública. México necesitaba una institución central fuerte, financiada por el gobierno federal, para educar al pueblo, erradicar el analfabetismo y crear y difundir la cultura.

La reforma de 1934 al Artículo 3 otorgó al gobierno federal la autoridad exclusiva para determinar el currículo y autorizar los libros de texto, de modo que los estudiantes adquirieran “la verdad exacta sobre el universo y la vida social”. Las leyes de 1941 y 1973 regularon la porción administrada por el gobierno federal. El centralismo normativo surgió con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la aprobación de la Ley General de Educación (LGE) en 1993. Los estados tuvieron que replicarla en sus normativas locales. El control



técnico ejercido por la autoridad central radica en el currículo nacional y los libros de texto, que son únicos y obligatorios. El control financiero es la palanca del poder centralista. El gobierno federal y el Congreso determinan la asignación de más del 80% del gasto en educación básica, incluso especifican cuánto deben contribuir los gobiernos estatales. El control político es doble: la SEP supervisa a las autoridades locales, mientras que el liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) controla a las y los docentes.

Un pilar clave del centralismo burocrático es controlar quién ingresa y avanza en la profesión docente.

## Formación y Desarrollo Docente

Las facciones del SNTE, la mayoritaria o institucional y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), deciden quién ingresa a las escuelas normales y quién enseña en ellas, cada grupo en sus respectivos territorios. La primera administra una narrativa centrada en el magisterio que mezcla las relaciones laborales con “la defensa de las escuelas públicas y sus maestros”. No está interesada en asuntos pedagógicos ni en el aprendizaje de los estudiantes de las normales, sino en aumentar su membresía. Los líderes aceptan planes y programas diseñados por el gobierno federal. La CNTE introduce textos y promueve ideas de educadores radicales para “concientizar” a las y los futuros docentes, aunque se

preocupa más para que ingresen a sus filas al graduarse.

Estas dinámicas dañan la formación inicial de las maestras y los maestros y obstaculizan su desarrollo profesional. Varios gobiernos diseñaron reformas para las escuelas normales, algunas relevantes para una mejor formación, pero la tradición y los hábitos burocráticos prevalecieron, estas escuelas y programas de perfeccionamiento no florecieron. Hubo protestas de estudiantes, pero no tuvieron éxito porque los líderes del SNTE administran un incentivo poderoso: los puestos docentes, la plaza. El control del SNTE sobre los empleos en el sistema educativo mexicano proviene de su colonización del gobierno de la educación básica.

## SNTE-SEP: colonización

El SNTE es una institución corporativa con membresía obligatoria. Fue instituido por el gobierno en 1943, luego incorporado al Partido de la Revolución Mexicana y después al Partido Revolucionario Institucional, bajo la tutela del presidente en turno. Durante décadas fue una institución homogénea, pero en los años 70 surgió la CNTE. Su objetivo declarado era democratizar la vida política del SNTE, pero pronto adquirió los mismos vicios que criticaba en sus adversarios. La facción institucional controla el Comité Ejecutivo Nacional y, a cambio de privilegios, se subordina al gobierno. La CNTE opera como oposición; ambas facciones se



benefician, en especial al determinar quién obtiene puestos docentes, promociones y, desde 2019, plazas definitivas para trabajadores interinos. El SNTE obtuvo grados de autonomía política que le permitieron obtener concesiones. El mayor beneficio es que el Estado toleró que los líderes del SNTE cogobernaran la educación básica del país: un arreglo ilegítimo pero institucionalizado.

En 1946, el presidente Ávila Camacho otorgó al sindicato la autoridad para nombrar a los directores de las escuelas (dejaron de ser puestos de confianza). Con ese incentivo, el liderazgo de la época diseñó una estrategia para nombrar inspectores (ahora supervisores), y después de décadas de pactos y luchas, los leales al SNTE controlaron la burocracia baja del sector educativo, tanto a escala federal como estatal. La principal característica de esta colonización fue el dominio del patriarcado, el clientelismo y la corrupción. La perversión llegó a tal grado que se institucionalizó la herencia y venta de plazas docentes, así como cobros indebidos de nómina, incluyendo pagos a aviadores y a fallecidos.

## Reformas educativas

El gobierno de Lázaro Cárdenas promovió la primera reforma del SEM, la “educación socialista”, que glorificó la lucha de clases como motor de la historia. Fue de corta duración, pero consolidó una mayor centralización de la educación. Jaime Torres Bodet impulsó la reforma educativa para la unidad nacional durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho. Afirmó que el criterio

principal de la educación sería fortalecer la democracia y que “tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano”. Este precepto permanece en el Artículo 3 de la Constitución hasta hoy. Durante su segundo periodo como Secretario de Educación Pública, Torres Bodet promovió el Plan de Once Años, la construcción de escuelas, los libros de texto gratuitos y una expansión sin precedentes de la matrícula en educación primaria. También abogó por la educación para adultos. El lado negativo: acentuó el centralismo curricular, eliminó las escuelas de tiempo completo y promovió el “doble turno” para miles de maestras y maestros.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari firmó el Acuerdo de descentralización con la líder del SNTE, Elba Esther Gordillo, en 1992. Transfirió la administración de las relaciones laborales docentes a los estados y porciones de la administración escolar y asignó recursos financieros significativos (durante los primeros 25 años del acuerdo). Sin embargo, fortaleció el control central, aunque compartido con las facciones del SNTE. Con ese acuerdo y presión política, el SNTE aseguró que los estados replicaran los cánones de las condiciones laborales de la SEP y que el Comité Ejecutivo Nacional las supervisara: más centralismo y corrupción.

El gobierno de Felipe Calderón firmó la Alianza por la Calidad de la Educación con Elba Esther Gordillo, lo que expandió el poder de su facción y le permitió colonizar otras áreas de la administración pública. La reforma educativa del gobierno de Enrique



Peña Nieto intentó cambiar el equilibrio de poder en el SEM. La consigna fue “recuperar la rectoría [del Estado] en la educación”. Sin embargo, la resistencia de los líderes del SNTE, la desconfianza de las y los docentes de base y el peso de la tradición impidieron la reforma. No obstante, el gobierno dejó de pagar a fallecidos y aviadores. También cortó los pagos a funcionarios estatales que recibían salarios de la nómina educativa. Más importante aún, prohibió la herencia y venta de plazas docentes, pero no logró consolidar el Servicio Profesional Docente.

## Covid-19 y la Nueva Escuela Mexicana

Aunque el SEM ya enfrentaba problemas graves, la pandemia por covid-19 y las políticas educativas de la Cuarta Transformación (4T) los agravaron. AMLO cumplió su compromiso con los grupos de maestras y maestros que lo apoyaron; desmanteló el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y eliminó el enfoque meritocrático del Servicio Profesional Docente, etiquetándoles como productos del “neoliberalismo”. El gobierno decidió cerrar las escuelas a partir de marzo de 2020 para prevenir contagios e implementó la educación a distancia para salvar el año escolar. Aunque los programas “Aprende en Casa I y II” brindaron servicios valiosos, fueron insuficientes para garantizar el aprendizaje de los estudiantes. La educación en confinamiento permitió que las familias de mayores recursos accedieran a diversas plataformas. Sin embargo, para las niñas y los

niños pobres se limitó a lecciones por televisión (donde estaban disponibles) y poco más. En vastas zonas rurales, no hubo apoyo.

El primer Secretario de Educación Pública de la 4T, Esteban Moctezuma, diseñó la Nueva Escuela Mexicana (NEM) como una alegoría para construir una narrativa edificante y luego como un programa de gobierno. Cinco capítulos de la LGE de 2019 la institucionalizaron. Más tarde, la NEM se convirtió en letra muerta, pero la SEP la revivió para justificar la introducción de nuevos libros de texto gratuitos y un plan de estudios en agosto de 2022. Estos libros entraron al SEM de manera simultánea, sin pruebas piloto ni una estructura didáctica, y con un sesgo ideológico contra el mestizaje y un enfoque “comunalista” que equipara el conocimiento tradicional con el científico. No hay evidencia de que este currículo y libros de texto sean útiles para que los estudiantes recuperen los aprendizajes perdidos debido al covid-19 o para mejorar la calidad de la enseñanza.

El gobierno “basificó” a casi un millón de trabajadores interinos. Ignoró el mandato del Artículo 3 de que el ingreso a la profesión docente debe ser público, transparente, equitativo e imparcial. Bajo el argumento de la austeridad republicana, cerró las estancias infantiles y terminó con las escuelas de tiempo completo. Además, como lo documentó Mexicanos Primero en varias investigaciones, se redujo el financiamiento para la educación. Miles de escuelas carecen de agua y electricidad, muchas carecen de



conectividad a internet. La mayoría de estas están en áreas vulnerables o deprimidas: escuelas para los pobres.

## El desafío

El gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum tiene un diagnóstico de los males heredados en el SEM. Busca reducir las tasas de deserción escolar con becas. El Secretario de Educación Pública, Mario Delgado, proclama la vigencia de la NEM y no anuncia cambios en los libros de texto o planes de estudio, pero aumentó la autonomía de los consejos técnicos escolares para decidir qué materiales usar y mantiene los libros de texto de la reforma de 2017 en la plataforma de la Conaliteg. Con los cambios anunciados por la SEP y el SNTE en la Unidad para la Carrera de las Maestras y los Maestros, es probable que las facciones del SNTE colonicen nuevamente esta área estratégica, en especial con el anuncio de la alianza electoral de la facción institucional con Morena. Afiliará a

cientos de miles de docentes al partido. Tampoco hay señales de aumentar el financiamiento educativo ni proyectos para mejorar la formación y desarrollo docente.

México está en una encrucijada crítica. La violencia criminal, que creció bajo el gobierno de AMLO, y las amenazas de intervención del gobierno de Donald Trump desde los Estados Unidos, que podría imponer aranceles a las exportaciones mexicanas, arriesgan con llevar a la economía a una recesión. En consecuencia, la penuria financiera del SEM empeorará.

Hay soluciones a largo plazo para los problemas, pero requieren una política educativa de diferente naturaleza, con visión estratégica, determinación y apertura a las organizaciones de la sociedad civil. El tiempo se agota. Es deseable que el gobierno corrija su rumbo para evitar más infortunios para el sistema educativo mexicano.

## REFLEXIONES FINALES

1 El centralismo burocrático limita la capacidad de los estados para innovar y adaptar las políticas educativas a sus contextos locales y perpetúa las desigualdades entre regiones. Sin embargo, es necesaria una descentralización bien planeada que evite la fragmentación y la falta de coordinación. Es crucial encontrar un equilibrio que permita a los estados tomar decisiones autónomas dentro de un marco nacional que garantice estándares mínimos de calidad y equidad.



## REFLEXIONES FINALES

2 La pandemia por covid-19 amplió las brechas de aprendizaje y evidenció la falta de preparación del SEM para responder a crisis educativas. Las y los estudiantes más vulnerables, en especial en zonas rurales e indígenas, fueron los más afectados. Es imperativo priorizar la recuperación de aprendizajes con un enfoque de justicia educativa, que compense lo perdido y aborde las causas estructurales de la desigualdad.

3 La calidad de la educación depende en gran medida de la preparación y el compromiso de las y los docentes. Sin embargo, el sistema actual de formación y desarrollo profesional está plagado de problemas como la politización, la falta de enfoque pedagógico y la ausencia de incentivos para la mejora continua. Una reforma integral incumbe abordar la formación inicial, las condiciones laborales y las oportunidades de crecimiento profesional.

### Carlos Ornelas

Es profesor de Educación y Comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana. Fue el primer mexicano que obtuvo el doctorado en Educación por la Universidad de Stanford.

Ha sido profesor visitante en el Teachers College de la Universidad de Columbia, la Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard, las Universidades de Hiroshima y Nagoya, en Japón, y en otras instituciones.

Ha publicado siete libros como autor individual, 15 como compilador, 99 artículos de investigación arbitrados, en revistas especializadas y libros colectivos;

98 ensayos bibliográficos, reseñas y artículos de divulgación. Es articulista de *Excélsior*. Su publicación más reciente: *Globalisation and Education Futures: Pisa: Ideology or Paradigm Shift. In Fourth International Handbook of Globalisation, Education and Policy Research*.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (emérito). Sus colegas del Consejo Mexicano de Investigación Educativa le otorgaron el Reconocimiento COMIE al Mérito "Pablo Latapi" 2015.

CE: [carlos.ornelas@icloud.com](mailto:carlos.ornelas@icloud.com)

ORCID: [1.1y/6JW-](https://orcid.org/1.1y/6JW-)