



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
XIV Promoción
2018-2020**

La Reforma Educativa de 2013 en México: Un asunto de redes y coaliciones
Tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta

Lic. Adán Martínez Hernández

Directora de tesis:

Dra. Gloria del Castillo Alemán

Lectoras:

Dra. Giovanna Valenti Nigrini

Dra. Jeraldine Alicia del Cid Castro

Seminario de Tesis: Educación, Innovación y Políticas Públicas

Línea de Investigación: Educación, Políticas Públicas y Mundo del Trabajo

Ciudad de México, agosto de 2020

Esta Maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT. México)

Resumen

Esta investigación busca comprender cómo diversos factores influyeron en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013. La perspectiva analítica utilizada plantea un enfoque combinado entre Redes de Políticas y el Enfoque de Coaliciones Promotoras poniendo especial énfasis teórico en el cambio de políticas y en las coaliciones como objeto de estudio en sí mismo con el fin de conocer qué favoreció, o no, los cambios propuestos por esta reforma y cómo influyó la configuración de las coaliciones en sus componentes y en su resultado final que fue su derogación el 15 de mayo de 2019.

La estrategia metodológica utiliza el análisis de contenido y la técnica del análisis de redes de discurso para modelar el subsistema de política de educación básica y analizar los factores que incidieron en la configuración de las coaliciones. Los hallazgos muestran que la estructura de las coaliciones durante el periodo analizado fue dinámica en función de diversas perturbaciones externas e internas al Sistema Educativo Mexicano, los acuerdos negociados, el aprendizaje y los recursos, que finalmente dieron como resultado una coalición opositora con el peso y el poder necesarios para lograr la derogación de la Reforma Educativa de 2013.

Palabras clave: Reforma Educativa, coaliciones promotoras, redes de políticas, redes de discurso y perturbaciones

Abstract

This research seeks to understand how various factors influenced the configuration of coalitions during the implementation process of the 2013 Educational Reform. The analytical perspective applied proposes a combined approach between Policy Networks and the Advocacy Coalitions Framework, placing special theoretical emphasis on policy change and coalitions as an object of study in itself in order to know what favored, or not, the changes proposed by this reform and how the coalition's configuration influenced its components and its final result, which was its repeal on May 15, 2019.

The methodological strategy uses content analysis and the discourse network analysis technique to model the basic education policy subsystem and analyze the factors that influenced the configuration of the coalitions. The findings show that the structure of the coalitions was always dynamic during the period analyzed, depending on various external and internal shocks to the Mexican Educational System, negotiated agreements, learning and resources, which ultimately resulted in an opponent coalition with the weight and power necessary to achieve the repeal of the Educational Reform of 2013.

Keywords: Educational Reform, advocacy coalitions, policy networks, discourse networks and shocks.

DEDICATORIA

A: mi esposa **Elia Guadalupe Montaña Soto**, pues sin su apoyo, empuje, consejos, comprensión y paciencia no hubiera podido realizar mi maestría ni concluir este trabajo. En este proceso, que sin duda ha significado un gran sacrificio y esfuerzo para los dos, su presencia en mi vida ha representado el pilar más fuerte del que se ha sostenido mi perseverancia para empezar y concluir este ciclo.

A: **Mariana Martínez Montaña**, mi hija que está por nacer, quien ha llenado de alegría y entusiasmo la redacción de los últimos capítulos de esta tesis. El saberla parte de mi vida me da más motivos para seguir adelante en mis pequeñas acciones para contribuir a un mundo más habitable.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a la **FLACSO-México** que ha sido mi casa de estudios durante los últimos dos años y de la cual me siento orgulloso de ser uno de sus egresados por su calidad y especial acompañamiento que da a cada uno de sus alumnos haciéndolos sentir siempre como en casa. A su cuerpo académico, administrativo y de intendencia que siempre procuraron las mejores condiciones para el aprendizaje e, incluso, la recreación.

Agradezco profundamente a mis sinodales la **Dra. Gloria del Castillo**, la **Dra. Giovanna Valenti** y la **Dra. Jeraldine Alicia del Cid Castro** por su acompañamiento durante todo el proceso de redacción de esta tesis, por sus enseñanzas, por sus críticas y comentarios que sin duda lograron enriquecer mi trabajo y, sobre todo, por su incondicional apoyo. Del mismo modo, quiero agradecer al **Dr. Martín De Los Heros** que, aunque no formó parte de mi sínodo, como uno de los coordinadores del seminario de tesis Educación, Innovación y Políticas Públicas, contribuyó de manera muy importante en el desarrollo de mi investigación.

Gracias a mi madre **Alma Nora Hernández Barajas**, a mi padre **Adán Martínez Urbina** y a mis hermanos **Erick y Alejandro Martínez Hernández** quienes han sido parte fundamental de la persona que soy y a quienes de una u otra forma, también les debo mis logros.

Gracias a mis amigos y compañeros de la maestría **Rafael Arias, Clío Canudas, Alejandra Zárate, Zully Silva y Gabriela Galicia** por formar parte de esta nueva etapa de mi vida de la cual fueron parte fundamental y con quienes nunca dudé en compartir. Gracias por ser parte de un grupo importante de estudio, pero, más que nada, de un grupo de amigos.

Gracias al **Dr. Christopher Weible** quien me permitió realizar mi estancia de investigación con él y con quien logré un entendimiento más profundo del marco teórico utilizado en este trabajo.

Gracias a los **informantes** que contribuyeron con su testimonio en la realización de este trabajo de investigación a quienes también les debo sus resultados.

Gracias a todas las personas que por descuido o distracción estoy omitiendo en esta página y que han formado parte de mi vida, pues si no hubiera sido así, yo no estaría redactando esta tesis.



Tabla de contenido

Resumen	ii
Abstract	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Índice de figuras	viii
Siglas y acrónimos	xii
Introducción.....	1
Capítulo 1. Cambio de políticas y conflicto alrededor de la Reforma Educativa de 2013	4
Capítulo 2. Estado de la cuestión	10
2.1. Teorías sobre implementación	11
2.1.1. Enfoque de arriba hacia abajo o top-down.....	12
2.1.2. Enfoque de abajo hacia arriba o bottom-up.....	12
2.1.3. Enfoque combinado.....	13
2.2. Teorías sobre el cambio de políticas	13
2.2.1. Dependencia de la trayectoria (path dependence)	14
2.2.2. Aprendizaje de políticas.....	14
2.2.3. Difusión de políticas	15
2.2.4. Equilibrio puntuado o interrumpido.....	16
2.2.5. Cambio institucional	16
2.2.6. Gobernanza multinivel	17
2.2.7. Política de cambio y reforma de políticas.	18
2.3. Enfoques teóricos de implementación y cambio de políticas aplicados a casos de política educativa.....	19
Capítulo 3. Marco teórico.....	24
3.1. Redes de políticas (policy networks).....	25



3.2. Enfoque de Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalitions Framework).....	27
Capítulo 4. Marco analítico y metodológico	34
4.1. Preguntas que guían la investigación	34
4.1.1. Pregunta general:	34
4.1.2. Preguntas específicas:	34
4.2. Objetivos de investigación	35
4.2.1. Objetivo general:	35
4.2.2. Objetivos específicos:	35
4.3. Hipótesis:.....	36
4.4. Estrategia metodológica.....	36
4.4.1. Análisis de redes de discurso	36
4.4.2. Análisis de contenido de entrevistas	43
4.5. Identificación de los subsistemas de políticas (unidades de análisis).....	46
4.6. Cronología de la Reforma.....	49
Capítulo 5. La Reforma Educativa de 2013 como un asunto de cambio de políticas y coaliciones. (Hallazgos de la investigación).....	52
5.1. La incidencia de la OCDE en la Reforma Educativa de 2013.....	54
5.2. El Pacto por México	56
5.3. El descabezamiento político de Elba Esther Gordillo.....	58
5.4. El acuerdo entre SNTE y gobierno federal.....	63
5.5. Los recursos de las coaliciones	71
5.6. El aprendizaje orientado a las políticas: El caso del INEE	87
5.7. La elección de Andrés Manuel López Obrador.....	96
5.8. Los resultados de la Reforma desde la perspectiva analítica de las Coaliciones Promotoras.....	98
Conclusiones	103



Recomendaciones	108
<input type="checkbox"/> Recomendaciones de políticas	108
<input type="checkbox"/> Recomendaciones para la investigación	109
Referencias.....	111
Anexos	121
Anexo 1: Protocolo de entrevista semiestructurada.....	121
Anexo 2: Unidad Hermenéutica para análisis de contenido de entrevistas.....	123

Índice de tablas

Tabla 1. Criterios para la operacionalización de las variables en el DNA.....	42
Tabla 2. Lista de actores entrevistados con código, nombre y organización a la que están afiliados	44
Tabla 3. Lista de actores cuyas declaraciones se codificaron en el DNA entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.....	46
Tabla 4. Lista de organizaciones a las que pertenecen los actores cuyas declaraciones se codificaron en el DNA entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018	48
Tabla 5. Tabla de citas derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Sí hubo acuerdo” entre informantes del gobierno federal y el SNTE.....	68
Tabla 6. Tabla de citas derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Movilización de simpatizantes” en relación con la CNTE.....	74
Tabla 7. Tabla de citas derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Recursos” del informante de Mexicanos Primero.	80
Tabla 8. Tabla de citas derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Actos de fuerza o violencia” del informante del INEE.....	93
Tabla 9. Diseño de Unidad Hermenéutica para análisis de contenido de entrevistas.....	123

Índice de figuras

Figura 1. Cronología de los eventos coyunturales de la Reforma Educativa según el análisis de esta investigación.....	50
Figura 2. Cronología de los eventos coyunturales de la Reforma Educativa según el análisis de esta investigación (continuación).	51
Figura 3. Red de congruencia entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” en 2010.....	53
Figura 4. Red de congruencia entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.	54
Figura 5. Red de congruencia entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto de “Reforma Educativa” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.	56
Figura 6. Red de congruencia entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Servicio Profesional Docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013...60	60
Figura 7. Red de congruencia entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.	61
Figura 8. Red de congruencia con nivel de actividad entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” entre el 5 de marzo de 2013 y el 15 de junio de 2016.....	64
Figura 9. Red derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Sí hubo acuerdo” entre informantes del gobierno federal y el SNTE.....	67
Figura 10. Red (con despliegue de cita) derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Sí hubo acuerdo” entre informantes del gobierno federal y el SNTE.	67
Figura 11. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Servicio Profesional Docente” durante 2013.....	72
Figura 12. Red de discurso entre organizaciones construida con el algoritmo Kamada-Kawai del concepto de “Servicio Profesional Docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.....	76



Figura 13. Red (con despliegue de cita) derivada del análisis de coocurrencias del código “Recursos” en relación con el informante de Mexicanos Primero.	81
Figura 14. Red (con despliegue de cita) derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Recursos” en relación con el informante de Mexicanos Primero.	82
Figura 15. Red (con despliegue de cita) derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Recursos” en relación con el informante de Mexicanos Primero.	83
Figura 16. Red de discurso entre organizaciones construida con el algoritmo Kamada-Kawai del concepto de “Evaluación docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.....	84
Figura 17. Red de discurso entre organizaciones construida con el algoritmo Kamada-Kawai del concepto de “Servicio Profesional Docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.....	85
Figura 18. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Evaluación docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.....	86
Figura 19. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Servicio Profesional Docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.....	86
Figura 20. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Evaluación docente” entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.....	89
Figura 21. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Evaluación docente” en 2015.	94
Figura 22. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Evaluación docente” entre el 19 de junio de 2016 y el 28 de diciembre de 2018.....	95
Figura 23. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Reforma Educativa” entre el 25 de febrero de 2013 y el 30 de junio de 2018.....	96
Figura 24. Red de congruencia entre actores en torno a su postura respecto al concepto “Reforma Educativa” entre el 1º de julio de 2018 y el 28 de diciembre de 2018.....	97

Figura 25. Red de discurso entre organizaciones construida con el algoritmo Kamada-Kawai del concepto de “Reforma educativa” entre 1º de julio de 2018 y el 28 de diciembre de 2018.....98

Figura 26. Red de congruencia con nivel de actividad entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.100

Índice de gráficas

Gráfica 1. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” en 2010.....53

Gráfica 2. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.55

Gráfica 3. Análisis de co-ocurrencias de la familia de códigos “Perturbaciones externas” en relación con la postura de los actores entrevistados.57

Gráfica 4. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.62

Gráfica 5. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Reforma educativa” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.63

Gráfica 6. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Reforma educativa” entre el 5 de marzo de 2013 y el 15 de junio de 2016.65

Gráfica 7. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre el 28 de febrero de 2013 y el 1 de julio de 2018.....66

Gráfica 8. Análisis de co-ocurrencias de la familia de códigos “Acuerdos” en relación con el tipo de informante.70

Gráfica 9. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Servicio Profesional Docente” en 2013.73

Gráfica 10. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Recursos” en relación con la CNTE.....74



Gráfica 11. Gráfica de barras de la variable <i>dummy</i> (concepto) “Evaluación docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.	78
Gráfica 12. Gráfica de barras de la variable <i>dummy</i> (concepto) “Reforma Educativa” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.	78
Gráfica 13. Gráfica de barras de la variable <i>dummy</i> (concepto) “Servicio Profesional Docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.	79
Gráfica 14. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Recursos” en relación con Mexicanos Primero.	80
Gráfica 15. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Recursos” en relación con el INEE.	88
Gráfica 16. Gráfica de barras de la variable <i>dummy</i> (concepto) “Evaluación docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.	90
Gráfica 17. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Aprendizaje” en relación con el tipo de actor.	92
Gráfica 18. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Perturbaciones” en relación con el tipo de actor entrevistado.	93
Gráfica 19. Gráfica de barras de la variable <i>dummy</i> (concepto) “Evaluación docente” entre el 1° de julio y el 28 de diciembre de 2018.	101
Gráfica 20. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Recursos” en relación con el tipo de actor entrevistado.	102

Siglas y acrónimos

ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
CSCE	Compromiso Social por la Calidad de la Educación
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
DNA	<i>Discourse Network Analyzer</i>
ECP	Enfoque de Coaliciones Promotoras
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGE	Ley General de Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
RE	Reforma Educativa
SEM	Sistema Educativo Mexicano
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD	Servicio Profesional Docente
UH	Unidad Hermenéutica

Introducción

El 21 diciembre de 2012, se anunció una Reforma Educativa que implicaría modificaciones a los artículos 3° y 73 constitucionales. Tomando como eje rector la “educación de calidad”, la RE enfocó sus esfuerzos en darle autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como un órgano constitucional dedicado a garantizar la calidad en la educación y la creación del Sistema Nacional para la Evaluación Educativa. Posteriormente, el 11 de septiembre de 2013, el Poder Legislativo trabajó en el diseño, la discusión, la promulgación y la publicación de las leyes secundarias: la reforma a la Ley General de Educación; la promulgación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente (INEE, 2015). La RE fue promulgada el 25 de febrero de 2013 y derogada el 15 de mayo de 2019 por la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Durante el proceso de implementación de la Reforma surgieron diversas concepciones del problema educativo que conformaron un núcleo de ideas y creencias de política pública que, a su vez, retomaron y respaldaron diversos actores, formando coaliciones en torno a su acuerdo o desacuerdo con diversos componentes de la Reforma, como la evaluación docente y el Servicio Profesional Docente. Desde punto de vista analítico, el problema consiste en que durante el proceso de implementación de la RE existió una variedad de posturas de diferentes actores (funcionarios públicos, líderes de diversos grupos de interés, investigadores, etc.), cuyas manifestaciones se refieren a creencias y no sólo a intereses. Estos compartían (o no) un sistema particular de creencias; además de un conjunto de valores, percepciones y supuestos causales de los problemas que acarreó la RE: la implementación de la evaluación docente y el Servicio Profesional Docente. En torno a dichas creencias, se formaron coaliciones que sufrieron cambios en su configuración debido a diversos factores. Al mismo tiempo, se suscitaron diversos eventos dentro del Sistema Educativo Mexicano (SEM) que reconfiguraron las coaliciones y que, por lo tanto, incidieron en sus resultados finales.

La perspectiva analítica de esta investigación supone, por tanto, una compleja interacción entre un número extenso de actores que tiene lugar dentro de redes de interdependencia entendidas como redes de políticas (*policy networks*) en relación con el concepto de cambio de políticas del

Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP). Este último, proporciona una síntesis de los enfoques *top-down* y *bottom-up* en la literatura sobre implementación e integra el pensamiento contemporáneo sobre el aprendizaje y el cambio de políticas ante las limitaciones de las etapas heurísticas del proceso de políticas. Las principales preguntas del ECP se centran en el comportamiento de los actores que intentan influir en los procesos políticos: ¿bajo qué condiciones los actores forman y mantienen coaliciones para lograr sus objetivos políticos?, ¿cuáles son las características estructurales de estas coaliciones? Y ¿en qué medida y de qué manera interactúan los actores en dichos procesos? En este sentido, en esta investigación se enfatiza la importancia analítica de las relaciones interorganizacionales para identificar las creencias, los recursos y las interacciones de los actores interesados en la política en cuestión en relación con el cambio de políticas, pues fueron estas relaciones las descriptoras principales del proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013 en México.

De tal manera, esta investigación busca responder: ¿qué tipo de influencia ejercieron algunos factores (perturbaciones internas/externas, acuerdos negociados, aprendizaje y recursos) en la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013?

Específicamente, se intenta indagar: ¿cuál fue la postura de algunos actores involucrados en el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con la RE en general, la evaluación docente y el Servicio Profesional Docente como parte de los cambios más sustantivos de la RE? ¿Cómo se conformaron las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con sus creencias centrales de políticas (*policy core beliefs*)?, ¿Qué efectos tuvieron algunos factores (perturbaciones internas/externas, acuerdos negociados, aprendizaje y recursos) en la posición de los actores y, por lo tanto, en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013? Y ¿Cómo influyó la configuración de las coaliciones en los atributos centrales y en los cambios propuestos por la Reforma Educativa de 2013, así como en sus resultados finales?

Con la intención de responder estas preguntas se plantea la siguiente hipótesis: las *perturbaciones (shocks)* externas o internas al subsistema de política educativa mexicano, el acuerdo negociado, el aprendizaje y los recursos son factores que explican la posición de los actores

dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 y, por lo tanto, los resultados finales de la Reforma.

Como parte de los objetivos específicos, esta investigación se propone identificar la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con sus creencias centrales de políticas (*policy core beliefs*), es decir, con sus posicionamientos respecto a la Reforma misma como instrumento de políticas y sus dos grandes componentes: la evaluación docente y el Servicio Profesional Docente. Para cumplir con este objetivo se utilizó la técnica del análisis de redes de discurso para modelar el subsistema de política educativa y crear los mapas de las coaliciones en torno a sus creencias centrales de políticas durante el proceso de implementación de la RE de 2013 entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2018. Además, para identificar algunos de los factores determinantes en la posición de los actores dentro de las coaliciones, de forma complementaria se utilizó la técnica de análisis de contenido de entrevistas semiestructuradas realizadas a 11 informantes de distintas organizaciones públicas, sindicales y de la sociedad civil que tuvieron un papel protagónico durante el proceso de implementación de RE.

El presente documento se compone de cinco capítulos. El primero corresponde al planteamiento general del problema en donde se hace un análisis del conflicto en torno a la implementación y los cambios propuestos por la RE, y se intenta dar una justificación analítica y metodológica de la importancia y aportes de esta investigación. El capítulo 2 presenta una revisión general de algunas teorías relacionadas con la implementación y el cambio de políticas con el fin de identificar las principales aproximaciones teóricas a estas dos nociones y recabar los elementos más útiles para el análisis que se pretende hacer. En el tercer capítulo se presenta la perspectiva analítica de esta investigación como un enfoque combinado de redes de políticas (*policy networks*) y el Enfoque de Coaliciones Promotoras. El capítulo 4 presenta el marco analítico y metodológico con las preguntas, objetivos e hipótesis planteadas. En el capítulo 5 se muestran los principales hallazgos de esta investigación mediante una cronología de políticas en función de los principales elementos de análisis correspondientes a cada uno de los objetivos específicos planteados arriba. Finalmente, este trabajo presenta un apartado de conclusiones para destacar la importancia empírica y analítica de los hallazgos, además de una serie de recomendaciones de políticas y para la investigación tomando como referencia los resultados obtenidos.

Capítulo 1. Cambio de políticas y conflicto alrededor de la Reforma Educativa de 2013

El Sistema Educativo Mexicano está compuesto por una gran diversidad de instituciones y actores que han vivido diversas transformaciones a partir de políticas educativas reformistas en los últimos años. A partir de la década de los noventa se impulsaron una serie de transformaciones en la educación básica y normal que han reorganizado las relaciones entre gobierno federal y los estados, actualizado los planes y programas de estudio y modificado las condiciones de trabajo del magisterio con miras a mejorar la calidad y equidad del sistema educativo (Arnaut y Giorguli, 2010).

En mayo de 1992, por ejemplo, se hizo público el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado por el gobierno federal. Según Fierro, Tapia y Rojo (2009), el Acuerdo consistió en un pacto entre la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para descentralizar y transferir la operación de los servicios educativos federales a los gobiernos locales, garantizando el carácter nacional del SEM. El Acuerdo representó, además, un programa de reforma pedagógico-curricular de la educación básica y una reforma docente. Dentro de sus estrategias se planteaba: 1) el incremento del gasto educativo federal y estatal; 2) la reorganización del sistema educativo a partir del federalismo educativo y la participación social; 3) la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y 4) la revaloración de la función magisterial.

Posteriormente, el 8 de agosto de 2002 fue firmado por los representantes de la mayoría de los sectores del país, el gobierno federal, los gobiernos estatales y la sociedad civil en general, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Dentro del marco del Programa Nacional de Educación 2001–2006, la iniciativa pretendía establecer consensos para sumar esfuerzos de todos los grupos sociales y lograr así una educación de mejor calidad, tanto en el sector público como en el privado. Entre los principales propósitos del CSCE se encontraban: 1) garantizar el carácter público, obligatorio, laico y gratuito de la educación que imparte el Estado; 2) alcanzar los más altos estándares de aprendizaje, sin distinción de género, etnia o condición social; 3) formar ciudadanos que aprecien y practiquen los derechos humanos; 4) formar docentes que propicien la capacidad de aprendizaje independiente de los educandos, 5) garantizar mecanismos de participación social para mejorar la calidad educativa; 6) evaluar el proceso educativo; y 7)

incrementar los recursos económicos destinados al sistema educativo nacional (Arias y Bazdresch, 2003).

En mayo de 2008, el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa y la presidenta del Sindicato de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación con el objetivo de lograr una “transformación del modelo educativo” con políticas públicas que giraban alrededor de cinco ejes: a) la modernización de los centros escolares; b) la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas; c) el bienestar y desarrollo integral de los alumnos; d) la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y e) evaluar para mejorar (Amador, 2009). Es importante mencionar que la ACE, fue un primer intento sistemático de establecer otras formas para el ingreso al servicio educativo: el concurso de oposición. Sin embargo, de acuerdo con Arnaut (2009), fue un dispositivo que generó rechazo e inconformidad para algunos y aceptación para otros, pues nace de la “bilateralidad” entre el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, en específico de su presidenta y del presidente de la República.

El 21 diciembre de 2012, se anunció una Reforma Educativa que implicaría modificaciones a los artículos 3° y 73 constitucionales. El proceso de la Reforma fue detonado por un cambio en la administración pública donde Enrique Peña Nieto resultó ganador de la contienda electoral de 2012 después de doce años de ausencia del PRI en el poder.

Tomando como eje rector la “educación de calidad”, la RE enfocó sus esfuerzos en la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como un órgano constitucional autónomo dedicado a garantizar la calidad en la educación y la creación del Sistema Nacional para la Evaluación Educativa. Posteriormente, el 11 de septiembre de 2013, el Poder Legislativo trabajó en el diseño, la discusión, la promulgación y la publicación de las leyes secundarias: reforma a la Ley General de Educación; promulgación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente (INEE, 2015).

Del Castillo y Azuma (2009), después de reconstruir la lógica y acciones de la política de educación básica de los últimos sexenios, concluyen que:

Las reformas de la agenda de las políticas no han estado acompañadas de cambios en el ámbito político, lo cual propicia que dichas reformas no tengan el impacto esperado a raíz

de que la agenda política dificulta las reformas en aspectos estratégicos para avanzar en la calidad educativa. (p. 241)

Esto significa que la agenda de resolución de problemas de política pública no coincidió con la agenda política que está en función de diversos intereses, situación cuyo origen se remonta al ANMEB de 1992. Pero el caso de la RE de 2013 parecía ser distinto, pues un evento coyuntural que influyó para que la política educativa experimentara un cambio fue la celebración de un acuerdo entre los principales partidos políticos y el Ejecutivo Federal: el Pacto por México. Su objetivo era plantear una agenda en común donde una de las primeras reformas era la educativa, que se proponía recuperar la gobernabilidad del sistema educativo a través de restarle poder a la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo.

De acuerdo con Del Castillo (2017), el Pacto por México favoreció en poco tiempo cambios no incrementales, aunque generó rechazo tanto en la instrumentación como en contenido de los cambios propuestos por la RE, pues no se previó la complejidad de los cambios para la implementación. Por lo tanto, no sólo era necesario un acuerdo político, sino también la construcción de un acuerdo de políticas educativas como sí sucedió con el ANMEB.

Si bien en términos políticos fue posible contar con un proceso acelerado de cambios constitucionales, cabe señalar que el cambio en la lógica decisional de las políticas no cambió, a diferencia de las políticas. Es decir, la lógica del cambio sigue observando un patrón de arriba abajo que favorece el rechazo y la resistencia. La lección, nuevamente, es que los acuerdos políticos sin acuerdos de políticas favorecen ciertos cambios en el corto plazo. Diferenciar la singularidad de la complejidad del diseño y la implementación resulta central para favorecer los cambios orientados al gran fin. (Del Castillo, 2017, p. 15)

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados con las últimas reformas, el país aún enfrenta el desafío de monitorear efectivamente la mejora de la educación en un sistema que tiene una gran variedad de contextos culturales y socioeconómicos, pues los procesos de reforma deben garantizar la adecuada capacidad y distribución de responsabilidades en todo el sistema educativo, además de realizarse un diálogo más sólido con y entre los estados (OCDE, 2018). Por lo tanto, la OCDE ha recomendado a México aumentar las sinergias entre la Secretaría de Educación Pública y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales para mejorar la calidad y relevancia de

la educación para el desarrollo a corto y largo plazo del país. De acuerdo con estas recomendaciones, las políticas requieren un conjunto de acuerdos formales e informales para asegurar la coherencia entre las agencias gubernamentales y los distintos niveles de gobierno, además de alentar la participación de otros grupos de interés (*stakeholders*). Sin embargo, la colaboración efectiva sigue siendo un problema en México, dada la gran cantidad autoridades, agencias públicas y grupos de interés involucrados en el sistema educativo mexicano, pues la participación de los interesados se ve inhibida por la prevalencia de una arquitectura de toma de decisiones vertical que aún domina la formulación de políticas en el país (OCDE, 2017).

Además, de acuerdo con Acevedo y Valenti (2015), en el SEM, por un lado, existe un proyecto reformista que pretende modificar las viejas formas y prácticas con el fin de establecer nuevas creencias y valores que deberán ser adoptadas por los jugadores políticos, mientras que, por otro lado, existe otro de naturaleza conservadora que busca la preservación del status quo. En tales proyectos existen grupos que convergen y forman alianzas para defender y promover sus creencias y valores.

Durante el proceso de implementación la Reforma Educativa de 2013 surgieron diversas concepciones del problema educativo que conformaron un núcleo de ideas y creencias de política pública que, a su vez, retomaron y respaldaron diversos actores, formando coaliciones en torno a su acuerdo o desacuerdo con diversos componentes de la Reforma. Además, los cambios propuestos por la RE implicaban la afectación de ciertos intereses al otorgar beneficios a algunos actores e imponer costos a otros. Al mismo tiempo, el SEM sufrió severas afectaciones en su interior que reconfiguraron la posición de sus actores dentro de las cuales se pueden nombrar algunos eventos políticos coyunturales como el descabezamiento político de la lideresa magisterial Elba Esther Gordillo, la influencia de los organismos internacionales y diversos conflictos al interior del SEM.

La RE suscitó, además, diversas visiones, tanto en la opinión pública como entre los principales actores del SEM, en las cuales se conjugaron desde esperanzas de cambio real por parte de sus promotores, hasta las oposiciones más férreas que desencadenaron una serie de conflictos a lo largo de su implementación, lo cual generó suspicacias sobre su contenido y resultados.

La Reforma tuvo importancia en la medida que nos alertó y puso a discutir abierta y públicamente si el problema de la falta de calidad en la educación básica y en la media superior estaba bien planteado, si los componentes de la *policy* (programas, leyes, creencias y arreglos institucionales) eran los más adecuados y si iba a ser posible que gobierno y sociedad trabajáramos juntos en pro del desarrollo educativo de México. (Flores-Crespo, 2018, p. 9)

Pero lo más interesante y problemático de la RE, desde el punto de vista de este trabajo, fue el tipo de influencia ejercieron algunos factores en la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013. Estos factores influyeron, a su vez, en los cambios propuestos por la Reforma, así como en sus resultados finales. El supuesto analítico de esta investigación consiste en que existió una variedad de posturas de diferentes actores (funcionarios públicos, líderes de diversos grupos de interés, investigadores, etc.) que compartían (o no) un sistema particular de creencias; además de un conjunto de valores, percepciones y supuestos causales de los problemas en torno a las cuales se formaron coaliciones que sufrieron cambios en su configuración debido a diversos factores. En este sentido, la RE de 2013, como objeto de estudio de este trabajo, puede ser entendida como la implementación de políticas con el propósito de mejorar la educación en un contexto donde prevalece la contraposición de posiciones políticas cuyas manifestaciones se refieren a creencias y no sólo a intereses. Se intenta ofrecer una explicación del proceso de cambio de las políticas que proponía la Reforma en relación con un sistema de creencias, es decir, se intenta explicar cómo los cambios en el sistema de creencias de los actores involucrados en el proceso de implementación de la RE determinaron el cambio en las políticas públicas. Por tanto, esta investigación pone énfasis en las variables que están relacionadas con el cambio, pero principalmente en la estructura de las coaliciones, pues se intenta probar si la estructura de una red sí influye en el cambio de políticas y sus resultados.

El reconocimiento de una multiplicidad de actores posibilita ampliar la perspectiva analítica de este trabajo en relación con las limitaciones de otros modelos que consideran a las acciones públicas como el resultado de un solo actor. Otro supuesto, por tanto, consiste en asumir una compleja interacción entre un número extenso de actores que tiene lugar dentro de redes de interdependencia entendidas como redes de políticas (*policy networks*). Sin embargo, Smith (2000), plantea que hay poca explicación de los mecanismos por los cuales algunos factores

exógenos (económicos, políticos y basados en el conocimiento) producen cambios en las redes de políticas. Por lo tanto, sugiere que el nivel de creencias sobre problemas de políticas tiene paralelos con el concepto de cambio de políticas del Enfoque de Coaliciones Promotoras. En este sentido, propongo el ECP como un enfoque alternativo de redes de política por su naturaleza epistemológica y como el enfoque analítico más adecuado al objeto de estudio de este trabajo.

El ECP es una herramienta muy útil para el análisis de políticas, pues enfatiza la importancia analítica de las relaciones interorganizacionales dentro de los sectores de políticas y supone un modelo suficientemente rico para una aplicación valiosa al análisis de políticas públicas. El ECP ofrece, además, la posibilidad de identificar los recursos, las creencias y las interacciones de los actores interesados en la política en cuestión en relación con el cambio de políticas y concentrarse en las creencias de los actores como descriptores principales del proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013 en México. Sin embargo, Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2018), reconocen que existen desafíos en la agenda de investigación futura para potenciar nuevas aproximaciones al operacionalizar los recursos mediante el análisis de redes de discurso. Este trabajo intentará aportar algo en ese sentido.

Además, la mayoría de las aplicaciones empíricas del ECP se han llevado a cabo en sistemas políticos altamente democratizados. La aplicación de ECP en otro tipo de sistemas políticos es menos frecuente y requiere de ciertos ajustes e innovaciones teóricas, pues la pertinencia de ciertos supuestos y conceptos fuera de Estados Unidos y Europa tiene algunas limitaciones en relación con su validez descriptiva y explicativa (Jenkins-Smith et al, 2018). En este sentido, el presente trabajo también tratará de abonar a la discusión dadas las particularidades del SEM.

Por tanto, la reflexión acerca de las políticas educativas en México desde un enfoque de política pública, en particular desde el Enfoque de las Coaliciones Promotoras, se plantea como una oportunidad de encontrar evidencia y aproximarse a explicaciones que contribuyan a identificar las fallas en los procesos decisionales de políticas (*policy process*) para, en consecuencia, estar en condiciones de hacer recomendaciones que contribuyan a la efectividad de las políticas educativas.

Capítulo 2. Estado de la cuestión

Las políticas públicas pueden ser conceptualizadas y definidas de múltiples formas. Aunque algunas definiciones pueden entenderlas simplemente como acciones, o inacciones, por parte del gobierno, otras definiciones tienen otros matices. Por ejemplo, Lasswell y Kaplan (1950) definen a las políticas públicas como "un proyecto o programa con metas valorativas y prácticas" (p. 71) [La traducción es mía]. En este sentido, las políticas públicas representan traducciones de los sistemas de creencias de sus diseñadores y no solo las maniobras políticas y negociaciones entre actores. Además, tienen una causalidad en tanto se refieren al contenido implícito o explícito, a la secuencia de pasos, vinculación de eventos anticipados y procedimientos para lograr los productos y resultados deseados (Mazmanian y Sabatier, 1983).

Desde que Lasswell (1956) puso énfasis en las ciencias de las políticas para mejorar la calidad de la información que se le proporciona al gobierno, se dedicó especial atención al proceso de las políticas como el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, se concluye una política determinada. Sin embargo, muchos estuvieron de acuerdo en que el esquema del proceso de las políticas representaba la "sabiduría convencional" y un obstáculo para el entendimiento en el sentido en que el modelo del proceso tenía algunas desventajas, entre ellas: 1) hacía que los estudiosos se enfocaran sólo a una etapa a la vez, negando, por consiguiente, el proceso completo; y 2) la imagen del proceso de las políticas implicaba cierta linealidad, en oposición a una serie de acciones de retroalimentación que caracterizaban las operaciones de un proceso de políticas (deLeon, 1997).

A la luz de lo anterior, el Enfoque de Coaliciones Promotoras se desarrolló en la década de 1980 con el propósito de desarrollar una teoría alternativa del proceso de políticas para superar las limitaciones de las etapas heurísticas. Se planteaba proporcionar una visión teórica del papel de la información científica y técnica en los debates políticos y desarrollar un enfoque integral para comprender el cambio de las políticas en el tiempo, más allá de los énfasis tradicionales en ciencias políticas sobre las instituciones gubernamentales (Jenkins-Smith et al, 2018).

El ECP proporciona una síntesis de los enfoques *top-down* y *bottom-up* en la literatura sobre implementación para integrar el pensamiento contemporáneo sobre el aprendizaje y el cambio de

políticas. Además, supone un arreglo institucional más eficiente en tanto que su poder radica en su habilidad para obtener el apoyo público, su conocimiento en torno a los problemas de política pública, su capacidad de argumentación y movilización, y sus recursos económicos y políticos (Cairney, 2013).

Puesto que el objetivo general de este trabajo consiste en comprender cómo las creencias, las perturbaciones (*shocks* internos o externos), el aprendizaje, los recursos y los acuerdos influyeron en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013, se presenta a continuación una revisión general de algunas teorías relacionadas con la implementación y el cambio de políticas con el fin de identificar las principales aproximaciones teóricas a estas dos nociones y recabar los elementos más útiles para el análisis que se pretende hacer.

2.1. Teorías sobre implementación

Mazmanian y Sabatier (1983) definen la implementación como "la ejecución de una decisión de política básica, generalmente incorporada en un estatuto, pero que también puede tomar la forma de órdenes ejecutivas importantes o decisiones judiciales". (p. 20) [La traducción es mía] En este sentido, una decisión de política identifica los problemas, los objetivos y estructura el proceso de implementación, aunque no garantiza el éxito si las políticas no se implementan bien (Pressman y Wildavsky, 1984).

Es difícil decir qué factores o condiciones facilitan la implementación exitosa ya que mucho depende del contexto político, económico y social. Sin embargo, esto no ha impedido que algunos académicos intenten encontrar los factores más importantes para ciertas áreas de política. En el siguiente apartado se revisan algunos de los enfoques de implementación más relevantes para la línea de investigación de este trabajo.

2.1.1. Enfoque de arriba hacia abajo o *top-down*

El enfoque de arriba hacia abajo entiende a los diseñadores de políticas como los actores centrales y concentra su atención en los factores que pueden ser manipulados a nivel central. Por lo tanto, identifica una serie de variables, legales y políticas, y sintetiza las condiciones necesarias para una implementación efectiva: objetivos claros, teoría causal, estructura legal de la implementación, proceso y grupos de interés involucrados (Sabatier, 2005).

El enfoque de arriba hacia abajo busca proponer patrones de comportamiento consistentes y reconocibles en diferentes áreas de políticas. Sin embargo, una de las principales críticas es que el enfoque considera la implementación como un proceso administrativo e ignora o elimina los aspectos políticos (Matland, 1995).

2.1.2. Enfoque de abajo hacia arriba o *bottom-up*

El enfoque de abajo hacia arriba, desarrollado por Hanf, Hjern y Porter (1978), intenta identificar las redes de actores que participan en la prestación de servicios en una o más áreas de políticas, además de sus objetivos, estrategias, actividades y contactos. Luego, mediante una técnica de redes, identifica a los actores locales, regionales y nacionales involucrados en la planificación, financiamiento y ejecución de programas gubernamentales y no gubernamentales relevantes. Esto proporciona un mecanismo para pasar de los actores locales a los principales responsables de la formulación de políticas, tanto en el sector público como en el privado (Matland, 1995).

El enfoque pone especial énfasis en los actores centrales que diseñan e implementan los programas gubernamentales, por lo tanto, los factores contextuales dentro del entorno de implementación son importantes. Sin embargo, el enfoque ha sido criticado por dos motivos: 1) el control de políticas debe ser ejercido por actores cuyo poder deriva de su responsabilidad ante los votantes a través de sus representantes, pero la autoridad de los proveedores de servicios locales no se deriva de esto; y 2) este enfoque tiende a enfatizar demasiado el nivel de autonomía local (Matland, 1995).

2.1.3. Enfoque combinado

La literatura ha intentado combinar las variables a nivel micro de los enfoques *bottom-up* y las variables a nivel macro de los enfoques *top-down* en la investigación de implementación para beneficiarse de las fortalezas de ambos enfoques y permitir que interactúen los diferentes niveles. Suggett (2011), desarrolló un marco que distingue las áreas por el nivel de conflicto político sobre los objetivos o la intención de una política y el nivel de incertidumbre sobre los medios o acciones para lograr el objetivo.

La combinación de los dos enfoques, por lo tanto, aprovecha sus principales fortalezas y minimiza sus debilidades. La implementación de políticas a menudo se lleva a cabo en un contexto donde una amplia gama de actores interactúa entre diferentes niveles, por lo tanto, en el enfoque combinado, tanto los responsables políticos centrales como los actores locales en el terreno son importantes para una implementación exitosa (Suggett, 2011).

2.2. Teorías sobre el cambio de políticas

Aunque el cambio de políticas no es perspectiva teórica en sí misma, sigue estando dentro de la agenda de investigación de los estudios de políticas (*policy studies*), pues el estudio del cambio de políticas consiste en captar la complejidad del proceso de políticas y en identificar qué elementos determinan el cambio de políticas públicas. Esto implica tener claros los supuestos teóricos y epistemológicos de las perspectivas con las que se aborda el cambio. Esto es, en función de qué es lo que se quiere saber es que se debe identificar qué aproximación es la más útil y productiva para responder a ciertos intereses científico-técnicos y de política pública (Del Castillo, 2017).

De acuerdo con Del Castillo (2017), las distintas miradas que tienen el interés de comprender el cambio de políticas intentan “captar su complejidad sin perder la conexión entre el contexto político bajo el cual ocurren los cambios de políticas, los momentos (temporalidad) en que ocurren, quiénes los detonan y participan (actores), con qué resultados y para quién”. (p. 61)

En función de los objetivos de esta investigación, en los siguientes apartados de este capítulo se revisan algunos de los enfoques del cambio de políticas más relevantes y que pueden aportar algunos elementos conceptuales a las preguntas centrales de esta tesis.

2.2.1. Dependencia de la trayectoria (*path dependence*)

Este modelo supone que generalmente es difícil el cambio en las políticas, pues las instituciones son rígidas y los actores se inclinan más a modelos preexistentes (Greener, 2002). En este sentido, depender de una trayectoria significa que "una vez que un país o región ha comenzado a seguir un camino, los costos de reversión son muy altos". (Levi, 1997, p. 27) [La traducción es mía] Como señala Pierson (2000), las políticas públicas y el diseño de las instituciones es difícil de cambiar, por lo que ciertas decisiones fomentan la continuidad de las políticas. Además, para propiciar un cambio importante en las políticas, los tomadores de decisiones deben esperar un momento coyuntural o una ventana de oportunidad (Wilsford, 1994). Capoccia y Kelemen (2007) definen los momentos coyunturales como "períodos de tiempo relativamente cortos durante los cuales existe una probabilidad considerablemente mayor de que las elecciones de los agentes afecten el resultado de interés". (p. 348) [La traducción es mía] En este sentido, el papel de los actores políticos y sus decisiones durante los momentos coyunturales son importantes. Por lo tanto, de acuerdo con esta teoría, la continuidad de las políticas es más probable que el cambio de políticas, aunque dice poco sobre los costos de darle continuidad a una política que pueda estar destinada al fracaso.

2.2.2. Aprendizaje de políticas

El aprendizaje de políticas se refiere a "alteraciones" del pensamiento, o de las intenciones, que están relacionadas con el logro de los objetivos de una política (Hecló, 1974, p. 306). El aprendizaje de políticas es un aspecto importante del cambio de políticas y puede alterar aspectos secundarios del sistema de creencias de una coalición. Los cambios en los aspectos principales de

una política usualmente resultan de cambios en factores externos a un subsistema de políticas (Sabatier, 1988).

La literatura sobre aprendizaje de políticas propone diferentes tipos de aprendizaje: el aprendizaje social, el aprendizaje político, el aprendizaje orientado a las políticas, el aprendizaje instrumental y el aprendizaje causal (Meseguer, 2005). El aprendizaje de políticas es un concepto importante en la literatura de la teoría del cambio, pues destaca que los países, las regiones y los sistemas pueden cambiar las políticas aprendiendo de otros y, por lo tanto, cambiando sus creencias. Sin embargo, las preguntas sobre quién aprende, qué se aprende y qué efectos surgen como resultado del aprendizaje difieren considerablemente entre los tipos de aprendizaje (Bennett y Howlett, 1992).

2.2.3. Difusión de políticas

Similar al aprendizaje de políticas, la difusión de políticas es un proceso en el cual las innovaciones de políticas se extienden de un gobierno a otro. Según Shipan y Volden (2008), existen cuatro mecanismos de difusión de políticas: aprendizaje de los adoptantes anteriores, competencia económica, imitación y coerción. En los primeros tres casos, los mecanismos funcionan por “emulación” de las acciones de otros actores o gobiernos de manera voluntaria (Shipan y Volden, 2008, p. 842). En el último mecanismo, los actores pueden coaccionarse entre sí mediante prácticas comerciales o sanciones económicas, ya sea directamente o mediante organizaciones internacionales.

La difusión de políticas supone tres mecanismos más, además del aprendizaje y, por lo tanto, permite analizar el cambio a través de un espectro más amplio que el que supone el aprendizaje de políticas. Sin embargo, es difícil establecer distinciones conceptuales claras con este último. Además, quedan pendientes algunas cuestiones sobre por qué algunas políticas se difunden más rápido que otras o por qué los patrones regionales de difusión de políticas varían considerablemente (Meseguer y Gilardi, 2009).

2.2.4. Equilibrio puntuado o interrumpido

El equilibrio puntuado o interrumpido es un proceso de interacción de creencias y valores con respecto a políticas particulares entre un conjunto de instituciones políticas (Baumgartner y Jones, 1991). Este modelo supone que los actores necesitan adaptarse a las limitaciones institucionales en un entorno cambiante y, por lo tanto, recurren a procesos de enmarcado o de imágenes de políticas. A medida que cambia el entorno, la imagen también puede cambiar; y, a medida que la imagen de la política cambia, el cambio de sede se vuelve más probable (Baumgartner y Jones, 1991). En este sentido, el modelo propone que una vez que una idea llama la atención, ésta se expandirá rápidamente. El proceso surge de eventos externos que perturban el sistema político, particularmente los que son lo suficientemente grandes como para interrumpir, o puntuar, su equilibrio.

De acuerdo con Greener (2002), en este modelo existen tres órdenes de cambio: el primero ocurre sólo en la configuración de instrumentos de política, mientras que el segundo se refiere a la situación en la que se cambian los instrumentos utilizados para lograr los objetivos de política. Por último, el cambio de tercer orden constituye un cambio de paradigma político, pues ocurre cuando los responsables políticos rechazan un marco de ideas para interpretar el mundo y adoptan otro.

Este modelo supone que los responsables de la formulación de políticas deben pensar detenidamente sobre la imagen de política que desean crear y los lugares de acción para atraer a otras partes interesadas, pues cómo se enmarcan las políticas y las propuestas y cómo se seleccionan los lugares de acción puede tener un gran impacto en el éxito del cambio.

2.2.5. Cambio institucional

El cambio institucional no es necesariamente lo mismo que el cambio de política. Sin embargo, las teorías del cambio institucional pueden ser teorías del cambio de políticas cuando las políticas estipulan reglas que delegan derechos y responsabilidades a otros actores (Streeck y Thelen, 2005).

En este sentido, las políticas son instituciones cuando constituyen reglas de delegación para actores distintos de los responsables políticos.

La teoría del cambio institucional se ha aplicado a una amplia gama de instituciones, ya que distingue entre diferentes tipos de cambio e impactos en el sistema. Entre los diferentes tipos de cambio contemplados en este modelo se encuentran: 1) el desplazamiento, que supone que los arreglos institucionales tradicionales se desacreditan o se dejan de lado en favor de las nuevas instituciones y lógicas de comportamiento; 2) la estratificación, que implica enmiendas al conjunto existente de instituciones donde el cambio tiene lugar a través de la introducción de nuevas dinámicas que suplantán a los viejos sistemas; 3) en la deriva, las instituciones están sujetas a “erosión” si no se adaptan a los cambios del entorno político y económico; 4) en la conversión, las instituciones son redirigidas a nuevas metas, funciones o propósitos como resultado de desafíos en el entorno o cambios en las relaciones de poder; y, por último, 5) el agotamiento es un proceso que conduce al colapso gradual que puede ocurrir cuando el funcionamiento normal de una institución socava sus precondiciones externas y hay un agotamiento de los recursos (Streeck y Thelen, 2005).

2.2.6. Gobernanza multinivel

Puesto que el cambio es un proceso multi-actor y multidimensional, la formulación de políticas se ha vuelto cada vez más compleja cuando los actores se mueven entre diferentes niveles de acción y la autoridad se dispersa en estos niveles. En este sentido, para Hooghe y Marks (2003), la gobernanza multinivel proporciona una transición útil del cambio de políticas a la implementación de políticas, ya que utiliza enfoques *top-down* o *bottom-up* para ambas partes del proceso. La gobernanza multinivel abarca dos formas distintas: 1) la que se compone de jurisdicciones que se caracterizan por tener un número limitado de niveles y una arquitectura duradera, ya que las instituciones para la gobernanza son rígidas; y 2) la que se compone de jurisdicciones donde no hay límite para el número de niveles jurisdiccionales y existe un diseño flexible que significa que las jurisdicciones pueden ir y venir a medida que hay demanda de cambios (Hooghe y Marks, 2003).

El principal atractivo de la gobernanza multinivel es su flexibilidad, mientras que su principal desventaja radica en los costos de transacción de coordinar múltiples jurisdicciones. Para contrarrestar este problema, una solución es limitar el número de actores autónomos y reducir la interacción entre los actores (Hooghe y Marks, 2003).

2.2.7. Política de cambio y reforma de políticas

La política de cambio y reforma de políticas no es una teoría en sí, pero destaca que la voluntad política y las instituciones adecuadas son necesarias para impulsar el cambio. No obstante, algunos académicos han desarrollado modelos específicos en esta área. Por ejemplo, de acuerdo con Reich (1995), la política afecta los orígenes, la formulación y la implementación de las políticas públicas, especialmente cuando hay cambios significativos. Por lo tanto, las reformas son posibles cuando hay suficiente voluntad política y cuando los cambios en un sector son diseñados e implementados por planificadores capaces (Reich, 1995).

Una coalición política fuerte y estrecha mejora la capacidad de los líderes políticos para resistir las presiones de los costos económicos concentrados. Reich (1995) sugiere que para que la reforma tenga éxito, los formuladores de políticas necesitan métodos efectivos para analizar las condiciones políticas relevantes y dar forma a los factores políticos clave a favor de la reforma política.

Existen modelos para la reforma de políticas, y representan tres grupos de condiciones políticas bajo las cuales puede ocurrir una reforma de políticas: 1) el modelo de voluntad política supone un enfoque tecnocrático de actor racional y pone especial énfasis en las decisiones de los líderes políticos como necesarias y suficientes para un cambio de política importante; 2) en el modelo de facciones políticas los políticos buscan satisfacer los deseos de diferentes grupos y una reforma ocurre cuando se da una distribución de beneficios a grupos constituyentes específicos de líderes gubernamentales; y 3) en el modelo de supervivencia política los funcionarios del gobierno buscan proteger los intereses individuales para mantener o expandir su control existente sobre los recursos. En este sentido, una reforma ocurre cuando sirve a la supervivencia política personal o

los intereses personales de los líderes políticos (Reich, 1995). Los tres modelos de reforma de políticas de Reich son especialmente útiles, ya que representan tres grupos de condiciones políticas bajo las cuales puede ocurrir la reforma.

2.3. Enfoques teóricos de implementación y cambio de políticas aplicados a casos de política educativa

Una de las principales aplicaciones del cambio de políticas a la educación es la innovación disruptiva como un modelo de cambio social tomado de la administración que se ha aplicado a una variedad de áreas de políticas. Para Christensen, Horn y Johnson (2008), la innovación disruptiva es un proceso de dos etapas: primero, un innovador hace que un producto sea más asequible y más simple de usar que uno existente, mientras que en la segunda etapa, el cambio tecnológico adicional en la industria hace que sea simple y económico construir y actualizar los productos. En este sentido, el aprendizaje en línea, los programas de capacitación corporativa o los colegios comunitarios son ejemplos de innovación disruptiva en el sector educativo. Por ejemplo, los cursos de idiomas en línea ofrecen una opción asequible para las personas que de otra manera no tendrían acceso o acceso limitado a algunos tipos de contenido del curso (Christensen, Aaron y Clark, 2003).

De acuerdo con Christensen, Horn y Johnson (2008), en tiempos de reformas educativas desafiantes y presupuestos estatales decrecientes, la innovación disruptiva podría ser un nuevo marco útil para mejorar las escuelas primarias y secundarias y, por lo tanto, los funcionarios podrían recurrir más ampliamente en el futuro.

Por otra parte, Spillane, Reiser y Reimer (2002), consideran en su enfoque tres aspectos: los individuos y sus creencias y experiencias; la importancia de la situación o contexto; y el papel de la representación externa en el proceso de creación de sentido. Para estos autores, una reforma es un proceso emocional basado en valores donde diferentes sectores estructuran las prácticas de trabajo, las innovaciones y el proceso de implementación. Por lo tanto, el contexto social influye en las formas en que los docentes dan sentido a la política y la necesidad de revisar su práctica.

Según Fullan (2007), existen factores críticos que afectan la implementación de la política educativa en particular. Estos van desde características de cambio y características locales hasta factores externos. Por lo tanto, el cambio educativo es un proceso dinámico que implica la interacción de diversas variables a lo largo del tiempo.

Para tomar el ejemplo de la educación superior, Gornitzka, Kogan y Amaral (2005) sostienen que el ECP se puede aplicar a este subsistema, ya que dentro de él existen coaliciones promotoras que involucran a políticos, líderes de grupos de interés e investigadores en torno a una reforma de la educación superior. Además, se ve afectado por factores muy estables, como los ingresos y los niveles educativos en una sociedad, así como las normas culturales que rigen el acceso a la educación superior. Pero también están presentes factores más dinámicos, incluidas las condiciones socioeconómicas y las coaliciones de gobierno de todo el sistema, que proporcionan algunas de las principales fuentes de cambio de políticas.

Para el caso específico de políticas educativas en Uruguay, Betancur (2016) parte de preguntas como: ¿cuáles son las variables políticas que pueden explicar la orientación y el contenido de las políticas públicas en general y, más específicamente, de las políticas educativas? Además se pregunta: ¿a qué aspectos deberemos atender cuando pretendamos analizar los factores que influyen en las condiciones de su formulación y puesta en práctica? El supuesto de Betancur es que la política importa, esto es, que las políticas educativas no son sólo respuestas técnicas a problemas determinados de la enseñanza, sino el producto de un proceso político que involucra a un amplio número de actores colectivos con estatus, competencias, intereses, creencias y recursos de poder diferentes, que se enlazan en relaciones de cooperación y/o conflicto, dando como resultado decisiones determinadas por el mismo proceso. Propone, por tanto, el ECP como el modelo más adecuado para el estudio de las políticas educativas dado que el campo de la educación es una arena sectorial de actores especializados que se halla influida por otras políticas (económicas, sociales, etc.) y está dotada de una legalidad propia (Betancur, 2016).

En México, pocos estudios se han llevado a cabo desde una perspectiva de cambio de políticas para entender cómo funcionan las redes público-privado como mecanismo para la gestión de políticas educativas. En un estudio sobre la implementación de una reforma educativa en Aguascalientes, Álvarez (2000) resalta la importancia analítica de las relaciones de poder entre

una multiplicidad de actores, aunque lo hace más bien desde un enfoque de implementación, tomando como referentes teóricos los trabajos de Pressman y Wildavsky.

En otro trabajo, Justa Ezpeleta (2004), con base en estudios sobre los procesos del cambio escolar, discute el enfoque y tratamiento dominantes en la implementación de políticas educativas. El trabajo de Ezpeleta aporta diversas luces sobre las fallas en los procesos de implementación de las políticas educativas al tomar en cuenta el carácter relacional de los procesos y las creencias de algunos actores. Concluye que la implementación es sólo una parte para inducir un cambio en las políticas, pues es necesario hacer “visibles y analizables” los diferentes órdenes de procesos de la trama institucional (Ezpeleta, 2004, p. 420). Sin embargo, se queda sólo en una propuesta de análisis de la implementación sin recurrir necesariamente a un enfoque de redes o coaliciones.

En lo que respecta a la perspectiva de redes o coaliciones, uno de los casos más emblemáticos es el proyecto de Pablo Latapí con el Observatorio Ciudadano de la Educación que en su origen pretendía aportar un conocimiento especializado al análisis y discusión de los problemas de la educación. El supuesto de Latapí era que existen mayores probabilidades de que el conocimiento especializado sea tomado en cuenta en las políticas públicas cuando las decisiones gubernamentales proceden de procesos participativos en los que la sociedad expresa sus posiciones. De acuerdo con Latapí (2004):

Los investigadores prestarían un servicio útil a las políticas públicas si ayudaran a esclarecer quiénes son los *stakeholders*, cuáles sus bases de poder e intereses y cuáles los ámbitos en que las negociaciones podrían tener éxito en cada asunto objeto de políticas. (p. 30)

Por su parte, Pedro Flores-Crespo y colaboradores, en un documento titulado *¿Por qué no mejora la calidad en la educación básica?*, proponen desarrollar estudios con perspectiva plural, en donde los diversos grupos y actores sociales (empresarios, organizaciones de la sociedad civil, intelectuales) actúan para el desarrollo de las políticas con el fin de que las políticas públicas educativas adquieran mayor efectividad (Flores-Crespo, et al., 2016).

En otro artículo, el mismo Flores-Crespo sugiere identificar a los *stakeholders*, sus fuentes de poder, si éstos se encuentran dentro o fuera de una organización educativa, sus canales de

influencia, su frecuencia de interacción y si están a favor o en contra del tipo de cambio propuesto para saber si el conocimiento tiene alguna repercusión en el diseño, implementación o evaluación de la política pública. Concluye que:

El modelo de redes de políticas parece ser el más pertinente para analizar si el conocimiento de los especialistas es tomado en cuenta a la hora de formular alguna política pública. Al incluir a diferentes actores sociales en el proceso de elaboración de cursos de acción se reafirma la pluralidad que debe rodear la hechura de políticas públicas”. (Flores-Crespo, 2004, p. 83)

El caso más representativo, de acuerdo con esta revisión de la literatura, es el estudio que llevan a cabo Flores-Crespo y Mendoza (2012), en donde analizan el proceso de implementación de algunas estrategias de la política de profesionalización docente en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Tomando como modelo el ECP, en su trabajo se plantean como objetivos: 1) conocer los tipos de coaliciones que se formaron a partir de la implementación de la ACE tomando en cuenta factores como el nivel de coordinación, el conflicto y la negociación; 2) analizar dichos factores como condiciones para la efectividad de las políticas; 3) explorar las ventajas y limitaciones de los enfoques de política basados en redes; y 4) contribuir a que la implementación de políticas se constituya como un campo de estudio propio. Concluyen que la ideología y los recursos son factores importantes en el desarrollo de las políticas y los programas educativos. El estudio reveló que, aunque la coalición que representa la disidencia magisterial posee menos recursos de política que la coalición mayoritaria, tuvo una participación importante en el proceso de implementación de la ACE al punto de lograr impedir su implementación en dos entidades federativas (Flores-Crespo y Mendoza, 2012).

El trabajo de Flores-Crespo y Mendoza representa el primer intento de aplicar el ECP a un caso de política educativa en México y arroja muchas luces sobre la pertinencia de los enfoques de redes en el contexto político y social mexicano. Sin embargo, para la operacionalización de las creencias de los actores, el trabajo de Flores-Crespo y Mendoza se limitó a una muestra de 13 entrevistas con informantes de diversas organizaciones públicas y privadas, lo cual limita el alcance de sus resultados.

Una de las principales aportaciones del presente trabajo es de orden metodológico, pues, para operacionalizar las creencias, en este caso se codificaron 429 declaraciones periodísticas de los actores más relevantes alrededor del proceso de reforma entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018 con la ayuda de un software diseñado específicamente para investigaciones que utilizan el método de análisis de redes de discurso. Al combinar análisis de contenido y análisis dinámico de redes, el método utilizado puede revelar la estructura y la dinámica de los debates políticos por medio de: 1) la codificación de declaraciones de actores en fuentes no estructuradas (texto); 2) crear redes a partir de los datos estructurados resultantes; y 3) analizar e interpretar los resultados empleando diversas herramientas de análisis de redes. De esta manera, se cumple con uno de los principales supuestos de ECP en tanto que establece que el comportamiento estratégico y aprendizaje de los actores de una coalición; el razonamiento y los patrones del cambio de políticas; y las evaluaciones del éxito o fracaso de las políticas públicas se deben entender desde una perspectiva a largo plazo de aproximadamente diez años o más (Jenkins-Smith et al., 2018).

Además, esta investigación complementa la muestra con 11 entrevistas a informantes de diversas organizaciones públicas y privadas que fueron actores clave en el proceso de implementación de la Reforma. Esto con el fin de recabar información sobre algunos factores que pudieron incidir en la configuración de las coaliciones.

Capítulo 3. Marco teórico

Las redes de políticas y el Enfoque de Coaliciones Promotoras son dos modelos relativamente recientes y muy útiles para el análisis de políticas. Según Smith (2000), ambos enfoques enfatizan la importancia analítica de las relaciones interorganizacionales dentro de los sectores de políticas y cada marco supone un modelo suficientemente rico para una aplicación valiosa al análisis de políticas públicas.

La literatura sobre cambio de políticas revisada arriba sugiere que los analistas han observado los factores exógenos a una red de políticas en busca de cambios importantes. Marsh y Rhodes (1992) clasifican estos factores en tres categorías generales: económicos, políticos y basados en el conocimiento. Sin embargo, Smith (2000) plantea que hay poca explicación de los mecanismos por los cuales estos factores exógenos producen cambios en una red de políticas, ya que las categorías son muy generales y vagas. Además, uno de los principales supuestos del modelo de redes de políticas establece que los actores con buenos recursos forman coaliciones dominantes dentro de una red de políticas y co-evolucionan en un sistema de apreciación compartida que influye en cómo se perciben los problemas de políticas, por tanto, hace que algunas soluciones sean más aceptables que otras e influye sobre el comportamiento entre los miembros de la red (Rhodes, 1986). Lo anterior sugiere que el nivel de creencias sobre problemas de políticas tiene paralelos con el concepto de cambio de políticas del ECP. En este sentido, tanto las creencias como los recursos, ambos conceptos centrales en la literatura sobre el ECP, tendrían consecuencias importantes en la configuración de las redes de política, en este caso entendidas como coaliciones. Es así que, en combinación, ambos marcos sugeridos suponen modelos analíticos útiles para el objetivo de esta investigación que intenta comprender cómo las creencias, las perturbaciones, los recursos, el aprendizaje y los acuerdos negociados influyeron en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013 con el fin de conocer qué favoreció o no los cambios propuestos por esta reforma.

3.1. Redes de políticas (*policy networks*)

Una red de políticas es un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por “dependencia de recursos” y se distingue de otros grupos por diferencias en la misma estructura de dependencia (Marsh y Rhodes, 1992, p.182). Esta definición se visualiza en diferentes tipos de redes, que van desde redes altamente integradas hasta menos integradas. Según Rhodes (1986), el enfoque de redes de política ayuda a explicar el poder relativo de los actores (individuos u organizaciones), con base en la distribución y tipo de recursos que se manejen dentro de una red. En este sentido, la teoría de la dependencia del poder se encuentra en el corazón del análisis de redes de políticas, ya que los problemas de política modernos son complejos y ninguna agencia estatal tiene los recursos para abordar los problemas por sí sola, pues depende de la cooperación y los recursos de otros actores.

El análisis de redes de políticas supone que la formulación de políticas está sectorizada y tiene lugar dentro de las redes de actores públicos y privados. La estructura es fundamental en las redes de políticas y es su dispositivo analítico central. Supone que el espacio de cada jugador para la maniobra sobre un tema de políticas está limitado por los recursos materiales e intelectuales de los que dispone y por aquellos poseídos por otros jugadores, que pueden percibir sus propios intereses de manera diferente (Wilks y Wright, 1987). La cohesión de las redes de políticas puede variar con el tiempo y de un sector a otro. Por un lado, existen redes de políticas que contienen un número limitado de miembros con buenos recursos que disfrutan de un sistema de apreciación común y exhiben una interacción e intercambio regulares entre los miembros. Por otro lado, están las redes de problemas más flexibles, cuya membresía abarca una amplia gama de intereses, a pesar de que los miembros pueden tener recursos limitados. Aunque es posible llegar a un acuerdo entre los miembros de la red de políticas, el conflicto está siempre presente (Marsh y Rhodes, 1992).

Según John (2003), la estructura de las coaliciones en sectores de políticas complejos determina que los resultados de las políticas evolucionan hacia redes más complejas entre organizaciones públicas y privadas a medida que el número de instituciones y participantes crece.

Por lo tanto, la teoría de redes de políticas es útil para destacar interacciones complejas entre las partes interesadas (tanto en el sector público como en el privado) que pueden abarcar una gran cantidad de actores. Sin embargo, la teoría no está exenta de debilidades. Por ejemplo, Thatcher (1998), argumenta que las categorías que ofrece la teoría no pueden usarse para la operacionalización de ciertas preguntas de investigación, ya que la amplitud de factores y vínculos que surgen de ellas están mal definidas y las hace "inutilizables". (p. 397)

Otra crítica importante al modelo de redes es que no es una verdadera teoría, pues debería ser generalizable a todos los objetos y explicar la varianza y las similitudes entre estos objetos (Dowding, 1995). Pero el modelo de redes de políticas no puede hacerlo, ya que en cambio proporciona un mapa del proceso de políticas que hace predicciones sobre cómo se espera que los diferentes actores se comporten bajo diferentes arreglos institucionales (Dowding, 1995).

Un debate clave en la literatura de redes de políticas es cómo dar cuenta de los cambios en la red y su impacto en los resultados de las políticas (Marsh y Rhodes, 1992). Algunos analistas han identificado cambios significativos tanto en las redes como en las políticas, particularmente cuando se evalúan durante largos períodos. Por ejemplo, Dowding (1995) argumenta que estos cambios pueden explicarse exclusivamente por los patrones de negociación entre los miembros de la red y con los no miembros y, por lo tanto, la estructura de la red no tiene un papel explicativo.

Sin embargo, de acuerdo con Smith (2000), la estructura de una red sí influye en el cambio de políticas y sus resultados, pues los miembros de la red pueden negociar cambios en la organización y en las reglas del juego. Estas negociaciones influyen en el comportamiento de los miembros y, por lo tanto, en la estructura misma de la red. En este sentido, existe una interacción dinámica entre la estructura de la red y los agentes dentro de ella. Las redes de políticas influyen, por tanto, en los resultados de las políticas a través de un complejo producto de la negociación entre los miembros, facilitado y restringido por la estructura de la red (Smith, 2000).

Smith (2000) también problematiza la utilidad del análisis de redes de políticas para el estudio del cambio de política y se pregunta: "¿si surge un cambio significativo por factores externos a las redes de políticas significa que esta lente analítica particular no puede enfocar todo el proceso de políticas?". (p. 98) Por lo tanto, sugiere que dichos desafíos, trabajando a nivel de

creencias sobre problemas de política, podrían tener respuesta con el concepto de cambio de políticas propuesto por el ECP.

3.2. Enfoque de Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalitions Framework*)

El término coaliciones promotoras (*advocacy coalitions*) propuesto por Paul Sabatier, supone una variedad de posturas de diferentes actores (funcionarios públicos, líderes de diversos grupos de interés, investigadores, etc.) que comparten un sistema particular de creencias; además de un conjunto de valores, percepciones y supuestos causales de un problema, los cuales pueden lograr un importante nivel de coordinación para ganar influencia dentro de un subsistema de políticas (Cairney, 2013).

De acuerdo con Weible, Sabatier y McQueen (2009), el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP) puede ser una base para guiar la investigación teórica sobre algunas de las preguntas que se encuentran en el núcleo de la investigación del proceso de políticas en relación con las coaliciones, el aprendizaje y el cambio de políticas: 1) ¿Cómo se movilizan, mantienen y actúan los actores dentro de las coaliciones?; 2) ¿Hasta qué punto aprenden las personas, especialmente los aliados de los oponentes?; 3) ¿Cuál es el papel de los científicos y la información científica y técnica en la formulación de políticas?

Dentro de los principales supuestos del ECP se encuentran:

1) El subsistema de políticas como la principal unidad de análisis para comprender los procesos de políticas en relación con las coaliciones, el aprendizaje y el cambio de políticas. Se define por un tema de políticas, su alcance territorial y los actores que influyen directa o indirectamente en los asuntos del subsistema. Entre las propiedades definitorias de los subsistemas de políticas destacan ciertos componentes que interactúan alrededor de un tema de política dado y van desde las características físicas e institucionales del contexto de políticas hasta los atributos de los actores, incluidos sus sistemas de creencias y recursos políticos. (Sabatier 1998; Nohrstedt y Weible, 2010).

2) Los subsistemas de políticas se ven afectados por cualquier actor que influya directa o indirectamente en los asuntos del subsistema y pueden incluir funcionarios de cualquier nivel de gobierno, representantes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, académicos, consultores privados, etc. cuyo nivel de influencia es variable (Sabatier y Weible, 2007).

3) La concepción del ECP sobre los individuos se basa en una versión modificada del individualismo metodológico donde se supone que son los actores, y no las coaliciones, los que llevan a cabo el aprendizaje. Además, de acuerdo con Sabatier (1987), el comportamiento de los actores se ve afectado por distintos factores contextuales como la naturaleza de las instituciones y el conflicto

4) Dado que los individuos tienen capacidades cognitivas limitadas, simplifican el mundo a través de sus sistemas de creencias, que en el ECP tienen una estructura de tres niveles: 1) Las creencias centrales profundas (*deep core beliefs*) son los valores fundamentalmente normativos y axiomáticos que pueden aplicarse a múltiples subsistemas de políticas; 2) las creencias centrales de las políticas (*policy core beliefs*) están vinculadas al subsistema de políticas y, por lo tanto, tienen componentes territoriales y temáticos que incluyen evaluaciones generales de la gravedad del problema, sus causas básicas y las soluciones preferidas para abordarlo; y 3) las creencias secundarias (*secondary beliefs*) representan los medios instrumentales específicos para lograr los resultados deseados en las creencias centrales de las políticas (Sabatier y Weible, 2007).

5) Los subsistemas de políticas se pueden organizar y analizar por medio de la afiliación organizacional de los actores que las componen. El enfoque más efectivo es organizar a los actores en una o más *coaliciones promotoras* basadas en creencias compartidas y estrategias de coordinación, lo que proporciona información importante sobre los recursos y las estrategias que se pueden utilizar los actores dentro de las coaliciones. Por lo tanto, se pueden simplificar los diversos actores y sus afiliaciones organizacionales en agrupaciones que pueden ser estables en el tiempo y que son fundamentales para comprender el cambio de política (Nohrstedt 2010).

6) Las políticas y los programas reflejan las creencias de una o más coaliciones. En este sentido, las políticas públicas representan no sólo las acciones o inacciones del gobierno, las maniobras políticas y las negociaciones entre coaliciones, sino también las traducciones de los sistemas de creencias de los diseñadores de la política (Sabatier y Weible, 2007).

7) La información científica y técnica es importante para comprender los asuntos de un subsistema de política, pues puede señalar relaciones causales específicas, atributos problemáticos y, a veces, alternativas políticas. Por lo tanto, comprender mejor los procesos de política es comprender cómo las explicaciones científicas y técnicas se utilizan en debates y negociaciones políticas (Sabatier y Weible, 2007).

8) Los procesos de política son continuos (Lindblom, 1968) e incrementales, dando lugar al análisis de su estabilidad o cambio (Sabatier, 1988); por lo tanto, el comportamiento estratégico y el aprendizaje de los actores dentro de las coaliciones, así como las evaluaciones del éxito o el fracaso de las políticas públicas, deben entenderse desde una perspectiva a largo plazo. Se requiere una perspectiva de diez años o más para interpretar los procesos de políticas a través del ECP, aunque esto no se debe interpretar demasiado al pie de la letra (Sabatier y Weible, 2007).

Uno de los objetivos centrales de ECP es contribuir a la comprensión del cambio y la estabilidad de las políticas. En este sentido, el nivel de cambio en un programa gubernamental se define de acuerdo con el grado en que las alteraciones se desvían de la política anterior. El cambio en los aspectos centrales indica un cambio importante en la dirección u objetivos del subsistema y se define como "cambio de política importante", mientras que el cambio en los aspectos secundarios, es decir, en los medios para lograr los objetivos, es evidencia de un "cambio de política menor" (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, pp. 147–148).

El ECP ofrece cuatro vías conceptuales para entender el cambio de políticas. La primera vía hacia cambios importantes en las políticas se atribuye a alguna fuente externa, es decir, perturbaciones externas o, simplemente, perturbaciones (*shocks*). Estas incluyen eventos fuera del control de los participantes del subsistema e implican cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, resultados de otros subsistemas y eventos extremos como crisis o desastres.

Estos eventos aumentan la probabilidad de cambios importantes en las políticas e implican la redistribución de los recursos de la coalición (Sabatier y Weible, 2007). Otro cambio importante de política también puede resultar de una segunda vía basada en eventos internos o *shocks* internos que ocurren dentro de los límites territoriales y/o el área temática del subsistema de políticas. Dentro de estos eventos se incluyen algunas crisis, fiascos políticos, escándalos y fracasos que confirmen las creencias centrales de las políticas de las coaliciones minoritarias, aumenten las dudas sobre las creencias centrales de la coalición dominante o cuestionen la efectividad de sus políticas (Nohrstedt y Weible, 2010). Una tercera vía para el cambio de políticas se puede dar a través de un acuerdo negociado entre coaliciones previamente en disputa y puede resultar en un cambio sustancial en los programas gubernamentales. Los acuerdos negociados pueden emerger de diversas maneras, pero son facilitados por instituciones colaborativas (*brokers*) que conducen a la negociación (Sabatier y Weible, 2007). Por último, un cuarto camino hacia el cambio de políticas se puede dar a través del aprendizaje orientado a las políticas que puede ser una fuente de cambios menores, aunque es probable que suceda de manera gradual durante períodos más largos. Siguiendo a Sabatier (1998), se espera que el análisis de políticas rara vez influya en decisiones gubernamentales específicas. Sin embargo, cumple la función de alterar gradualmente los conceptos y supuestos de los participantes del subsistema. Además, el aprendizaje también puede facilitar cambios importantes en las políticas, pero este resultado es más probable junto con un shock externo o interno (Sabatier, 1998).

El aprendizaje orientado a las políticas es, además, otro de los principales énfasis teóricos del ECP, y se define como una serie de "alternancias duraderas de pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y que están relacionadas con el logro o la revisión de los preceptos del sistema de creencias de individuos o colectivos" (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, pp. 42–56) [La traducción es mía]. En este sentido, el aprendizaje se asocia con cambios en los sistemas de creencias de los miembros de la coalición que incluyen no sólo la comprensión de un problema y las soluciones asociadas, sino también el uso de estrategias políticas para lograr ciertos objetivos. Algunas preguntas importantes en el estudio del aprendizaje incluyen las siguientes: ¿Qué componentes del sistema de creencias cambian o permanecen iguales a través del aprendizaje? ¿Qué contextos fomentan el aprendizaje de los miembros de la coalición? ¿Cómo se difunde el aprendizaje entre aliados y posiblemente entre oponentes? ¿Cuál es el papel, si lo hay,

de los agentes de políticas (*brokers*) para facilitar el aprendizaje entre los opositores? (Sabatier y Weible, 2007).

Dada la importancia de los sistemas de creencias en el filtrado e interpretación de la información, la expectativa es que los actores de la coalición con creencias extremas tengan menos probabilidades de aprender de los opositores que los actores de la coalición con creencias más moderadas. Además, algunos actores pueden servir como agentes de políticas que buscan principalmente mitigar el nivel de conflicto y ayudar a los opositores a llegar a acuerdos (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Las coaliciones promotoras pueden fomentar el cambio de las políticas en un subsistema por medio de los cambios de creencias, aumento de los recursos y la inclinación del poder de las coaliciones (Weible, 2011).

Por último, el ECP pone especial énfasis en el nivel de conflicto entre las coaliciones, el cual se relaciona con la medida en que los actores perciben una amenaza a las creencias centrales de su política a partir de los objetivos o acciones de sus oponentes. Jenkins-Smith (1990) y Weible (2008) muestran que cuando hay un alto nivel de conflicto hay poco aprendizaje entre coaliciones, ya que los actores de la coalición defienden sus posiciones y rechazan la información que socava sus sistemas de creencias. En los niveles intermedios de conflicto, las coaliciones opositoras se ven amenazadas lo suficiente como para atender el problema y siguen siendo lo suficientemente receptivas a la nueva información como para aumentar la probabilidad de aprendizaje entre coaliciones.

Siguiendo a Sabatier y Weible (2007), las principales hipótesis del enfoque son:

- ▶ El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre dos coaliciones.
- ▶ Los problemas para los cuales existe información cuantitativa y teoría aceptada son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias, que aquellos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos.
- ▶ Aun cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener efectos importantes en la política, al menos en

el corto plazo, al modificar los puntos de vista de los intermediarios de las políticas públicas.

Además de las hipótesis enumeradas anteriormente, el argumento teórico sobre las coaliciones incluye conceptos adicionales y sus interrelaciones. Las coaliciones están marcadas no solo por creencias compartidas y patrones de coordinación, sino también por sus recursos. Las coaliciones promotoras poseen una diversidad de recursos (económicos, técnicos, materiales), que son utilizados para incidir a partir de sus sistemas de creencias. Los recursos son una contribución teórica importante para comprender la capacidad de una coalición para tomar decisiones estratégicas y participar en diversas actividades para influir en los subsistemas de políticas. De acuerdo con Nohrstedt (2011), la redistribución de recursos políticos dentro de un subsistema de políticas aumenta la probabilidad de un cambio importante en las políticas; pero, además, altera la distribución del poder dentro de un subsistema de políticas. Los recursos políticos que contempla el ECP incluyen:

- **Autoridad legal formal:** Tener miembros en puestos de autoridad legal, o el apoyo de actores con autoridad legal, es un recurso importante de una coalición porque proporciona poder para tomar decisiones sobre las políticas (Sabatier y Weible, 2007).
- **Opinión pública:** Generalmente, las coaliciones invierten tiempo y energía en obtener apoyo público, pues de esa manera es más probable obtener el apoyo de los funcionarios electos (Sabatier y Weible, 2007).
- **Información:** El ECP supone que los miembros de una coalición usarán de manera estratégica la información sobre costos y beneficios, y las causas y la gravedad de un problema, para construir un discurso político atractivo que les permita atraer nuevos miembros o ganar las batallas políticas contra otras coaliciones (Sabatier y Weible, 2007). En este sentido, un discurso político convincente se convierte en una importante fuente de poder en la lucha entre las coaliciones.
- **Movilización de simpatizantes:** La movilización de simpatizantes es un recurso fundamental de las coaliciones promotoras y se refiere a la habilidad de las coaliciones de expandir su poder a base de involucrar a actores que comparten creencias

similares en diversas actividades políticas y, por lo tanto, se convierte en una de las principales variables explicativas de un cambio importante en las políticas (Sabatier y Weible, 2007).

- **Habilidad de liderazgo:** Tener líderes con habilidades empresariales se convierte en una ventaja importante para las coaliciones para ganar influencia. Los líderes calificados mejoran el discurso de las coaliciones. Además, movilizan y explotan diversos recursos políticos (Mintrom y Norman, 2009; Sabatier y Weible, 2007).

En síntesis, el ECP ofrece una explicación causal del cambio de las políticas en relación con un sistema de creencias. El mecanismo causal consiste en explicar cómo los cambios en el sistema de creencias determinan el cambio en las políticas públicas. De esto se deriva la hipótesis general del marco que afirma que habrá cambio en las políticas cuando se produzcan transformaciones en el sistema de creencias. En este sentido, el marco permite observar las variables independientes que están en relación con el cambio y una serie de hipótesis secundarias que ayudan al investigador a reconstruir el curso de dicho cambio.

El alcance analítico del ECP admite múltiples enfoques y, por lo tanto, tiene diversos énfasis teóricos que giran alrededor de las coaliciones como objeto de estudio en sí mismo, el aprendizaje y el cambio de políticas. Aunque para la operacionalización de las variables en esta investigación se hace uso de aparato conceptual del aprendizaje y el cambio de políticas que ofrece el ECP, el principal énfasis teórico se pone en las coaliciones y en su estructura cambiante durante el proceso de implementación de la Reforma en función de distintos factores.

Retomando uno de los debates clave en la literatura de redes de políticas, se intenta dar cuenta de los cambios en la red y su impacto en los resultados de las políticas, pues de acuerdo con el supuesto de Smith (2000), la estructura de una red sí influye en el cambio de políticas y sus resultados. Es por ello que en esta investigación se propone un enfoque combinado de Redes de Políticas y el Enfoque de Coaliciones Promotoras para testar la hipótesis sugerida.

Capítulo 4. Marco analítico y metodológico

4.1. Preguntas que guían la investigación

4.1.1. Pregunta general:

- ¿Qué tipo de influencia ejercieron algunos factores (perturbaciones internas/externas, acuerdos negociados, aprendizaje y recursos) en la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013?

4.1.2. Preguntas específicas:

1. ¿Cuál fue la postura de algunos actores involucrados en el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con la RE en general, la evaluación docente y el Servicio Profesional Docente como parte de los cambios más sustantivos de la RE?
2. ¿Cómo se conformaron las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con sus creencias centrales de políticas (*policy core beliefs*)?
3. ¿Qué efectos tuvieron algunos factores (perturbaciones internas/externas, acuerdos negociados, aprendizaje y recursos) en la posición de los actores y, por lo tanto, en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013?
4. ¿Cómo influyó la configuración de las coaliciones en los atributos centrales y en los cambios propuestos por la Reforma Educativa de 2013, así como en sus resultados finales?

4.2. Objetivos de investigación

4.2.1. Objetivo general:

- Comprender cómo las creencias, las perturbaciones (*shocks* internos o externos), los recursos, el aprendizaje y los acuerdos negociados influyeron en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013 con el fin de conocer qué favoreció o no los cambios propuestos por esta reforma.

4.2.2. Objetivos específicos:

1. Identificar la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con sus creencias centrales de políticas (*policy core beliefs*), es decir, con sus posicionamientos respecto a los dos grandes componentes de la RE: la evaluación docente y el Servicio Profesional Docente.
2. Identificar algunos de los factores determinantes en la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013.
3. Comprender cómo actúan, se movilizan o mantienen los actores dentro de las coaliciones en relación con las perturbaciones (*shocks* internos o externos), los recursos, el aprendizaje y los acuerdos negociados.
4. Plantear recomendaciones de política pública para la formulación o adopción de políticas educativas en el futuro con base en los factores hay que tomar en cuenta cuando se promueve un cambio importante de políticas.

4.3. Hipótesis:

Las perturbaciones (*shocks*) externas o internas al subsistema de política educativa mexicano, el acuerdo negociado, el aprendizaje y los recursos son factores que explican la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 y, por lo tanto, los resultados de la Reforma.

4.4. Estrategia metodológica

Para cumplir con el primer objetivo específico de esta investigación se utilizó la técnica del análisis de redes de discurso para modelar el subsistema de política educativa y crear los mapas de las coaliciones en torno a sus creencias centrales de políticas durante el proceso de implementación de la RE de 2013. Para la consecución del segundo objetivo específico, se utilizó la técnica de análisis de contenido para las entrevistas realizadas a 11 informantes de distintas organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que tuvieron un papel protagónico durante el proceso de implementación de RE. En los siguientes apartados se explicará a detalle cada una de las técnicas utilizadas para esta investigación.

4.4.1. Análisis de redes de discurso

Esta técnica combina análisis de contenido de datos textuales con análisis de redes (Leifeld, 2017). El discurso es entendido aquí como interacciones verbales entre actores de políticas sobre un tema dado y como una vía a través de la cual los actores expresan creencias, participan en debates, hacen alianzas y persuaden a otros. Por lo tanto, de acuerdo con Leifeld (2017), el discurso puede reflejar patrones de conflicto y colaboración. Además, puede ayudar a capturar diversos matices sobre los problemas de políticas, cambiar las imágenes de la política, contribuir a las narrativas de políticas y provocar cambios en las políticas.

De acuerdo con el ECP, los actores políticos en un subsistema de políticas pueden clasificarse en coaliciones de creencias políticas competitivas (Sabatier 1998) y se coordinan dentro, pero no entre coaliciones (Weible 2005; Ingold 2011). Las coaliciones promotoras están polarizadas particularmente en subsistemas conflictivos y se componen de dos factores distintos que se pueden medir empíricamente: creencias y coordinación (Jenkins-Smith et al., 1991). La versión original del ECP se enfoca principalmente en sistemas de creencias de los actores políticos y en cómo estructuran los subsistemas de políticas (Sabatier, 1987). Siguiendo la propuesta de Sabatier (1987), "parece preferible permitir que los actores indiquen sus sistemas de creencias (a través de cuestionarios y análisis de contenido de documentos) y luego examinar empíricamente hasta qué punto cambian con el tiempo". (p. 664) Los sistemas de creencias siguen siendo el principal factor teórico que estructura la membresía a una coalición y lo que distingue al ECP de otros enfoques. El marco de las coaliciones promotoras conceptualiza una estructura jerárquica de creencias en tres niveles: 1) en el nivel más amplio se encuentran las creencias centrales profundas (*deep core beliefs*), que incluyen supuestos generales y son producto de la socialización, por tanto, son muy difíciles de cambiar; 2) en el siguiente nivel se encuentran las creencias centrales de las políticas (*policy core beliefs*), tienen alcance en todo el subsistema y se refieren a creencias fundamentales sobre políticas; y 3) el último nivel contiene las creencias secundarias (*secondary beliefs*), que tienen relativamente poco alcance en comparación con los otros dos niveles de creencias y tienen una base empírica. Por esta razón, y de acuerdo con Jenkins-Smith et al. (1991), propongo la operacionalización de los componentes relacionados con las creencias del ECP basada en el análisis del contenido de artículos periodísticos. Más específicamente, mido lo que Sabatier (1998) llama "creencias centrales de políticas" que son "de amplio alcance (afectan prácticamente a todos los miembros del subsistema), implican creencias muy importantes y son fuente de conflictos a largo plazo". (p. 116).

La articulación de las preferencias centrales de las políticas es un fenómeno complejo y relacional, pues los actores revelan sus preferencias en los medios u otros ámbitos y, por lo tanto, promueven sus creencias con otros actores y con el público en general. Estas preferencias de política están orientadas a llevar la futura formulación de políticas en un subsistema a una dirección determinada. Sin embargo, lo más importante es que constituyen el principal "pegamento" que mantiene una coalición (Sabatier 1998, p. 117) y, por lo tanto, pueden servir directamente para

poner en práctica el aspecto más crucial de las coaliciones promotoras: la similitud de creencias normativas con respecto a los instrumentos de política.

El software Discourse Network Analyzer (DNA) y su paquete complementario rDNA (Leifeld y Gruber, 2018), están diseñados específicamente para investigaciones que utilizan el método de análisis de redes de discurso. Al combinar el análisis de contenido y el análisis dinámico de redes, este método puede revelar la estructura y la dinámica de los debates sobre políticas. El método consta de tres pasos básicos: 1) Codificación de declaraciones de actores en fuentes no estructuradas (texto); 2) crear redes a partir de los datos estructurados resultantes; y 3) analizar e interpretar los resultados empleando herramientas de análisis de red.

Una de las ventajas de usar el DNA es que está específicamente diseñado para ayudar al usuario en la codificación cualitativa de las declaraciones de los actores para estructurar el texto. El programa también puede crear diferentes tipos de matrices de red basadas en los datos ya estructurados y exportarlos a otros programas para su posterior análisis y trazado.

Si bien existen numerosos paquetes de software alternativos para el análisis de contenido cualitativo, hay muy pocos que se han desarrollado específicamente teniendo en cuenta el análisis de redes de discurso y, por lo tanto, carecen de la funcionalidad necesaria para exportar datos de red (Leifeld, 2017).

El paquete complementario rDNA para el entorno informático R también fue utilizado para el análisis de las declaraciones codificadas. El rDNA toma los datos estructurados del DNA y permite un análisis más profundo utilizando análisis de redes. Los resultados pueden adoptar diversas formas, como redes de congruencia o conflicto entre actores o conceptos, redes de afiliación de actores y conceptos, y versiones longitudinales de las redes.

Para el caso de las redes de afiliación se usa como modelo descriptivo el discurso político, ya que los actores políticos hacen declaraciones en los medios (o cualquier fuente de texto). Estas declaraciones se extraen de artículos periodísticos como porciones de texto en las que un actor expresa sus preferencias de política, o de instrumentos de política, de manera positiva o negativa. Por razones de generalidad, los instrumentos de política propuestos por los actores se denominan "conceptos" en el presente trabajo. Una declaración es, entonces, una porción de texto que contiene

información sobre un actor y su posición (binaria) sobre su apoyo u oposición a un concepto determinado. Cada declaración se codificó en función de cuatro variables: nombre del actor, organización a la que pertenece, concepto y una variable dicotómica para el acuerdo o desacuerdo del actor con dicho concepto. Dado que se pone un énfasis particular en el análisis longitudinal del discurso, la fecha de una declaración es otro aspecto crítico. De esta forma se pueden construir gráficas de redes de afiliación para cada segmento de tiempo.

En las redes de congruencia la idea básica es que cuantos más conceptos compartan dos actores en términos de acuerdo (o desacuerdo), más similares serán en relación con sus preferencias de políticas. Por lo tanto, en la gráfica de una red de congruencia los actores están conectados con otros actores, donde el “peso” de la conexión entre estos actores representa el número de conceptos en común.

El “peso” de una conexión se calcula considerando vecinos en la red de afiliación y la intersección de sus conjuntos de vecinos, contando los elementos de esta intersección. Esto se hace para ambas relaciones (acuerdo y desacuerdo) (Liefeld, 2013). En otras palabras, el peso de la conexión entre dos actores es la cantidad de conceptos a los que ambos se refieren de la misma manera (es decir, positiva o negativamente), por tanto, puede entenderse como una medida de similitud en el discurso. Cuanto más similares sean las preferencias políticas de dos actores, mayor será el peso de su conexión. En consecuencia, en una gráfica, los grupos conectados de esta forma pueden interpretarse como coaliciones, mientras que las conexiones dispersas entre estos grupos reflejan la divergencia de creencias políticas. Es obvio que los actores que hacen más declaraciones que otros probablemente sean centrales en la red de congruencia resultante. Esto pasa particularmente con los actores gubernamentales que están oficialmente a cargo de la política en cuestión. Una forma de corregir este sesgo potencial es emplear una normalización que el software hace automáticamente (para más detalles y una discusión, ver Leifeld, 2011).

La función para graficar en R es algo especial ya que puede manejar muchos objetos diferentes. En lugar de intentar trazar cada objeto de la misma manera, R detectará automáticamente su clase y usará un método específico para graficar (Liefeld, 2013). Por lo tanto, la misma función en R puede graficar a los actores en posiciones distintas, aunque las conexiones siempre tendrán el mismo peso y los nodos el mismo tamaño dependiendo de las características de cada actor. Sin embargo, aunque en este caso la distancia entre los nodos no representa nada,

algunos nodos estarán separados entre sí dependiendo del método para graficar que seleccione R automáticamente.

Por otra parte, existe un tipo particular de redes de discurso donde la distancia entre los nodos sí significa algo. Tal es el caso de las construidas con el algoritmo *Kamada-Kawai* mediante un comando especial en R. Este algoritmo distribuye los nodos con mayor “peso” en los extremos de la red y los de menor, en el centro. En este tipo de redes de discurso la distancia entre los nodos se define como la suma de sus pesos (Kamada y Kawai, 1989). Por lo tanto, los actores en los extremos son los que tienen mayor peso en términos de la cantidad de actores que comparten su misma postura.

En algunos casos se podrá observar que el tamaño de los nodos que representan a los actores es distinto. Esto significa que el tamaño del nodo es proporcional a la “actividad” del actor dentro de la red, es decir, no sólo del número de declaraciones que el actor hizo en torno a un concepto determinado, sino también de la cantidad de actores que comparten postura en torno a dicho concepto. Además, habrá casos en los que dos actores dentro de la misma organización hagan declaraciones tanto positivas como negativas sobre el mismo concepto. En esos casos, la organización tendrá una posición “puente” dentro de cada red, es decir, será la conexión entre la coalición promotora y la opositora. Por lo tanto, la red de congruencia resultante se puede utilizar como un mapa del discurso donde los grupos de actores representan coaliciones, pues proporciona una forma intuitiva de conceptualizar y medir coaliciones a nivel de ideas.

El análisis de redes de discurso se puede volver muy difícil cuando en una base de datos se tienen muchos actores. Además, diferentes niveles de acceso a los medios u otros foros públicos pueden hacer que una organización haga muchas más declaraciones que otras y, por lo tanto, enmascarar la fuerza de los lazos entre los actores. En estos casos, el DNA permite comprender mejor las características de un discurso por medio de métodos jerárquicos de conglomerados o *cluster*.

Los métodos *cluster* permiten la construcción de un árbol de clasificación, que recibe el nombre de dendrograma, en el cual se puede seguir de forma gráfica el procedimiento de unión de grupos en un nivel concreto, así como el valor de la medida de asociación entre los grupos. El dendrograma, o diagrama de árbol, es una representación matemática y gráfica del procedimiento

de agrupamiento completo. Los “nodos” del dendrograma representan grupos y las longitudes de los tallos (alturas), las distancias a las que se unen los grupos. Esto permite, además, normalizar la red ya que ya no importa con qué frecuencia un actor haga la misma declaración en el mismo documento.

Para el presente trabajo, se codificaron en total 429 declaraciones de los actores más relevantes alrededor del proceso de reforma entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2018. Para los criterios de selección de los periódicos, los autores de las notas y los conceptos a codificar me baso en el trabajo de Del Castillo y Flores-Ivich titulado *La cobertura de la reforma educativa en México. Un asunto de medios y políticas* en donde se hace un recuento de los principales temas tratados y los actores más relevantes involucrados en el proceso de reforma. De acuerdo con Del Castillo y Flores-Ivich (2019), El Universal, Reforma y La Jornada son los tres periódicos nacionales con mayor tiraje en México, según el Padrón Nacional de Medios Impresos de la Dirección General de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación y El Financiero tiene un gran interés periodístico en la cobertura de temas educativos. Las notas de El Universal, Reforma y El Financiero se extrajeron de la base de datos MSI Emerging Markets, que condensa notas de distintos periódicos nacionales e internacionales. Para el caso de La Jornada, las notas se extrajeron directamente del portal de internet del periódico.

El primero concepto codificado en el DNA fue el de “Reforma Educativa”. El criterio para su selección obedeció a que, como instrumento de política, es la categoría más amplia alrededor de la cual se concentraban los acuerdos o desacuerdos de los actores alrededor de la Reforma. Sin embargo, la Reforma Educativa tuvo varios componentes, uno de los principales y que, según Del Castillo y Flores-Ivich (2019), tuvo la mayor cantidad de menciones en notas periodísticas entre 2012 y 2015 fue el de “Evaluación docente”, por lo tanto, fue el segundo concepto codificado. El tercer concepto que se codificó en el DNA, que le siguió en cantidad de menciones y que también fue un componente importantísimo de la Reforma Educativa, fue el de “Servicio Profesional Docente”. Por lo tanto, el criterio de búsqueda en la base MSI Emerging Markets y en el portal de La Jornada, obedeció a estos tres conceptos entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2018.

Para hacer la presentación de los resultados más clara, se separaron los conceptos en bases de datos distintas. Para el concepto de “Reforma Educativa” se codificaron 151 declaraciones de

129 documentos; 160 declaraciones de 148 documentos para “Evaluación docente”; y 118 declaraciones de 115 documentos para “Servicio Profesional Docente”.

Tabla 1. Criterios para la operacionalización de las variables en el DNA

Objetivos/preguntas (específicos)	Dimensiones	Preguntas que guían la investigación
<p>Pregunta específica:</p> <p>1. ¿Cuál fue la postura de algunos actores involucrados en el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con la RE en general, la evaluación docente y el Servicio Profesional Docente?</p> <p>2. ¿Cómo se conformaron las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con sus creencias centrales de políticas (<i>policy core beliefs</i>)?</p>	<p>Actores y organizaciones</p> <p>Creencias centrales de políticas (<i>policy core beliefs</i>) / Conceptos (DNA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué actores y organizaciones estuvieron involucrados durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013? • A favor o en contra de la Reforma Educativa en general. • A favor o en contra de la evaluación docente. • A favor o en contra del Servicio Profesional Docente.
<p>Objetivo específico:</p> <p>1. Identificar la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación</p>	<p>Tiempo</p>	<p>Tiempo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo fue cambiando la configuración de las coaliciones entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018?

con sus creencias centrales de políticas (<i>policy core beliefs</i>).		
---	--	--

Fuente: Elaboración propia

4.4.2. Análisis de contenido de entrevistas

El ECP supone que las coaliciones están marcadas no sólo por creencias compartidas y patrones de coordinación, sino también por sus recursos. Los recursos son importantes para comprender la capacidad de una coalición para tomar decisiones estratégicas y participar en diversas actividades para influir en los subsistemas de políticas. De acuerdo con Nohrstedt (2011), la redistribución de recursos políticos dentro de un subsistema de políticas aumenta la probabilidad de un cambio importante en las políticas; además, altera la distribución del poder dentro de un subsistema de políticas. Por lo tanto, para la consecución de otro de los objetivos específicos de esta investigación, se llevó a cabo la operacionalización de las perturbaciones, los recursos y los acuerdos negociados mediante la técnica del análisis de contenido de entrevistas. Con esto se intenta complementar la información obtenida en el análisis de redes de discurso y comprender con mayor profundidad cómo actúan, se movilizan o mantienen los actores dentro de las coaliciones en relación con las perturbaciones (*shocks* internos o externos), los recursos y los acuerdos negociados y el aprendizaje.

Se llevaron a cabo 11 entrevistas semiestructuradas (todas ellas transcritas en su integridad) a los principales actores del proceso de implementación de la RE. Los criterios para su selección obedecieron a su centralidad y protagonismo en las coaliciones y a factores de accesibilidad.

Tabla 2. Lista de actores entrevistados con código, nombre y organización a la que están afiliados

No	Clave	Informante	Organización
1	P1	Anónimo ¹	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)
2	P2	Anónimo	Mexicanos Primero
3	P3	Anónimo	Sección 9 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)
4	P4	Anónimo	INEE
5	P5	Anónimo	Diputado Federal – Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)
6	P6	Anónimo	SEP
7	P7	Anónimo	Secretaría de Educación y Cultura (Sonora)
8	P8	Anónimo	El Colegio de México
9	P9	Anónimo	SEP
10	P10	Anónimo	Secretaría de Educación Pública (Puebla)
11	P11	Anónimo	INEE

Fuente: Elaboración propia

^{1 1} Para proteger su identidad, el nombre de los informantes permanecerá anónimo en este trabajo. En adelante, serán identificados con el número de clave asignado.

De acuerdo con Bardin (1986), el análisis de contenido es un conjunto de instrumentos metodológicos aplicados a discursos diversificados. El factor común de estos instrumentos es una hermenéutica controlada, basada en la deducción, es decir, la inferencia mediante el cálculo de frecuencias suministradoras de datos cifrados o la extracción de estructuras que se traducen en modelos.

El análisis de contenido permite, por la vía de la operacionalización, establecer criterios objetivos para la sistematización y la obtención de resultados válidos y fiables. Además, facilita la conceptualización, dimensionamiento y la definición de indicadores que relacionan las variables y describen la realidad analizada (Ferrando, Ibáñez y Alvira, 1986).

El proceso de registro y codificación es un elemento crucial en el análisis de contenido. Para esta parte de la investigación se utilizó el software ATLAS.ti para la categorización y codificación de las variables de interés. ATLAS.ti posibilita codificar todas las unidades de significado (frases o extractos de las entrevistas en este caso) en las que se haga alusión a las variables de interés.

El archivo creado en ATLAS.ti se denomina Unidad Hermenéutica (UH) y contiene: 1) los archivos o documentos asignados al análisis (documentos primarios) que en este caso son las entrevistas; y 2) diversos elementos necesarios para el análisis, como códigos, anotaciones, elección de citas, etcétera (Consultar Anexo 2).

La selección de citas y la codificación son las dos tareas principales en el trabajo que se realiza con cualquier documento primario. Una cita es la selección de un fragmento del texto. El procedimiento para su selección supone que este fragmento es significativo y, por ende, debe obedecer a los objetivos de la investigación, pues a cada cita se le puede vincular con uno o más códigos. La selección de citas y la codificación se realizaron sobre cada una de las entrevistas.

Una vez realizada la codificación de las entrevistas, se realizó un análisis de coocurrencias, es decir, un análisis de frecuencia de los códigos de interés para cada una de las citas codificadas. En este sentido, el análisis de coocurrencias ofrece criterios objetivos para la categorización y la relación entre las categorías. El ATLAS.ti posibilita la obtención de una tabla de doble entrada, en la que se pueden definir, en filas y columnas, los elementos sobre los que se desea cierta información. En este caso, para explorar las relaciones, se situaron los diferentes códigos

empleados en el proceso inicial de codificación tanto en filas como en columnas. Cada celda de la tabla indica la frecuencia absoluta de citas (unidades de contexto) donde coinciden el código de filas y el de columnas.

4.5. Identificación de los subsistemas de políticas (unidades de análisis)

El SEM puede ser entendido como un subsistema de políticas donde interactúan diferentes actores públicos y privados y otros grupos de interés. En esta investigación, la principal unidad de análisis es el subsistema de políticas educativo, el cual se compone de un conjunto de actores que estuvieron involucrados directamente en la Reforma Educativa de 2013. Sin embargo, en ocasiones se hará alusión a otros subsistemas de políticas con los que el SEM interactuó a lo largo del proceso de implementación de la RE. Para hacer la presentación de los resultados más clara, en algunos de los mapas de redes de discurso, a cada actor se le asignará un color específico de acuerdo con el tipo de organización a la que está afiliado. En cada una de las redes se podrá distinguir entre actores gubernamentales, centros de investigación, medios de comunicación, partidos políticos, sindicatos, organizaciones privadas y ONG's.

Tabla 3. Lista de actores cuyas declaraciones se codificaron en el DNA entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.

Adolfo García Escobar	Angélica Reyes Ávila	Carlos Loret de Mola
Adolfo Gilly	Antonia Candela	Carlos Ornelas
Adolfo Sánchez Rebolledo	Antonio Fernández Carbajal	Carmen Aristegui
Alberto Arnaut	Artemio Ortíz	César Navarro Gallegos
Alberto Sebastián Barragán	Arturo Ríos	Claudio X. González
Alejandro Ramírez Magaña	Arturo Zaldívar	Cora Cecilia Pinedo Alonso
Alfonso Cepeda Salas	Aurelio Nuño Mayer	Cristina Díaz
Andrés Manuel López Obrador	Aurora Loyo	Cuitláhuac García
Ángel Aguirre Rivero	Carlos Fazio	D. C. Philips
Ángel Díaz Barriga	Carlos Fernández-Vega	Daniel Amador Gaxiola
José Ángel Gurría	Carlos Ímaz Gispert	Daniel Hernández



David Calderón
Denise Dresser
Eduardo Andere
Eduardo Backhoff
Eduardo Pérez Saucedo
Eduardo R. Huchim
Efraín Picasso Pérez
Elba Esther Gordillo
Emilio Chuayffet
Emilio Gamboa
Enrique Cárdenas
Enrique Enríquez Ibarra
Enrique Peña Nieto
Ernesto Cordero
Esteban Moctezuma
Eugenio Lira Lugarcía
Felipe Martínez Rizo
Fernando López Aguilar
Fernando Rodríguez Doval
Francisco Bravo
Francisco Landero
Francisco Valdés Ugalde
Gabino Cué
Gabriel Cámara Cervera
Gabriela Ramos Patiño
Genaro Martínez Morales
Gerardo Flores
Gerardo Gutiérrez Candiani
Gilberto Guevara Niebla
Gonzalo Juárez Ocampo
Gustavo Madero
Héctor Gutiérrez de la Garza
Hugo Aboites
Hugo Casanova Cardiel
Imanol Ordorika
Irina Bokova
Jaime Rodríguez Calderón
Jaime Valls Esponda
Javier Corral

Javier Treviño
Jennifer O'Donoghue
Jesús Martín del Campo
Jesús Zambrano
John M. Ackerman
Jorge Durand
Jorge Javier Romero
Jorge Meléndez
Jorge Sequeira
José Ángel Córdova
José Antonio Altamirano
José Antonio Ardavín
José García
José González Morfín
José Luis Hernández López
José Luis Montalvo
José Narro Robles
José Ramón Cossío
Josefina Vázquez Mota
Juan Carlos Romero Hicks
Juan Díaz de la Torre
Juan E. Pardini
Juan José Ortega Madrigal
Juan Martín Granados Torres
Juan Pablo Castañón
Juan Pardini
Julio Hernández López
Lorenzo Gómez Morín
Lucía Rivera
Lucila Garfias
Lucrecia Santibáñez
Luis Alberto Villarreal García
Luis Castro
Luis Hernández Navarro
Manlio Fabio Beltrones
Manuel Bartlett
Manuel Fuentes Muñiz
Manuel Gil Antón
Manuel Pérez Rocha

Marcelo Torres
Marco Antonio Sosa
Marco Fernández
María Chávez
María Marván
María Salomé Cruz
Mario Delgado
Mario García Flores
Mario Rueda Beltrán
Marisol Silva
Martha de Jesús López Aguilar
Martí Batres
Mauro Jarquín Ramírez
Mayra Castañeda
Mercedes Araoz
Miguel Ángel Osorio Chong
Miguel Barbosa
Milagros Fernández
Nazario Rubén Silva
Otto Granados
Pablo Escudero
Paulo Santiago
Pedro Bámaca
Pedro Hernández Morales
Rainer Enrique Hamel
Ramiro Álvarez Retana
Ramón Reyes Guerreo
Raquel Sosa Elízaga
René Fijiwuara
Ricardo Anaya
Ricardo Díaz
Ricardo Mejía Berdeja
Ricardo Monreal
Ricardo Raphael
Roberto Gómez Jiménez
Roberto López González
Roberto Martínez Illescas
Roberto Newell
Rubén Núñez

Santiago García Reyes
Sergio Aguayo
Sergio Sarmiento
Silvano Aureoles
Silvia Garza
Silvia Luna

Sylvia Schmelkes
Teresa Bracho
Teresa Herrera Guido
Teresita Garduño
Víctor Castro Cosío
Victor Flores Olea

Víctor Manuel Bravo Moreno
Víctor Manuel Zavala Hurtado
Viridiana Ríos
Vladimir Aguilar
Yuriri Ayala

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos creadas en el DNA

La Tabla 3 muestra el conjunto de actores que hicieron declaraciones a favor o en contra de la RE, la evaluación docente o el Servicio Profesional Docente entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018. Se codificaron 429 declaraciones en total; sin embargo, varios actores hicieron más de una declaración a lo largo de este proceso. La Tabla 4 muestra las organizaciones a las que estos actores están afiliados, aunque en algunos casos también se codificaron declaraciones de documentos publicados a nombre de organizaciones en general o de actores que hicieron declaraciones por cuenta propia.

Tabla 4. Lista de organizaciones a las que pertenecen los actores cuyas declaraciones se codificaron en el DNA entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018

ANAD
ANUIES
Asamblea Legislativa
Asociación Nacional de Abogados Democráticos
BID
CCE
CEEY
CETEG
CIDE
Cinvestav
Convivencia Educativa AC
CNN
CNTE
Coalición Ciudadana por la Educación
Colmex
Comisión Iberoamericana de Calidad Educativa
Conferencia del Episcopado Mexicano

Congreso de la Unión
CONSCEE
Consejo Mexicano de Negocios
COPARMEX
Educación Futura
Educadores sin fronteras
EZLN
FEMSA
FLACSO
Gobierno de Veracruz
Gobierno de Chihuahua
Gobierno de Guerrero
Gobierno de Michoacán
Gobierno de Oaxaca
Gobierno de Querétaro
Gobierno de Veracruz
Gobierno Federal



IEEPO
IFIE
IISUE
IMCO
INEE
INIDE
Instituto Mora
ITAM
Juntos por la Educación
Junta de Gobierno
La Jornada
Mexicanos Primero
México ¿cómo vamos?
México Evalúa
Morena
Movimiento Ciudadano
NYU-ITAM
OCDE
PAN
Partido Nueva Alianza
Partido Verde
PRD
PRD-PT-Movimiento Ciudadano

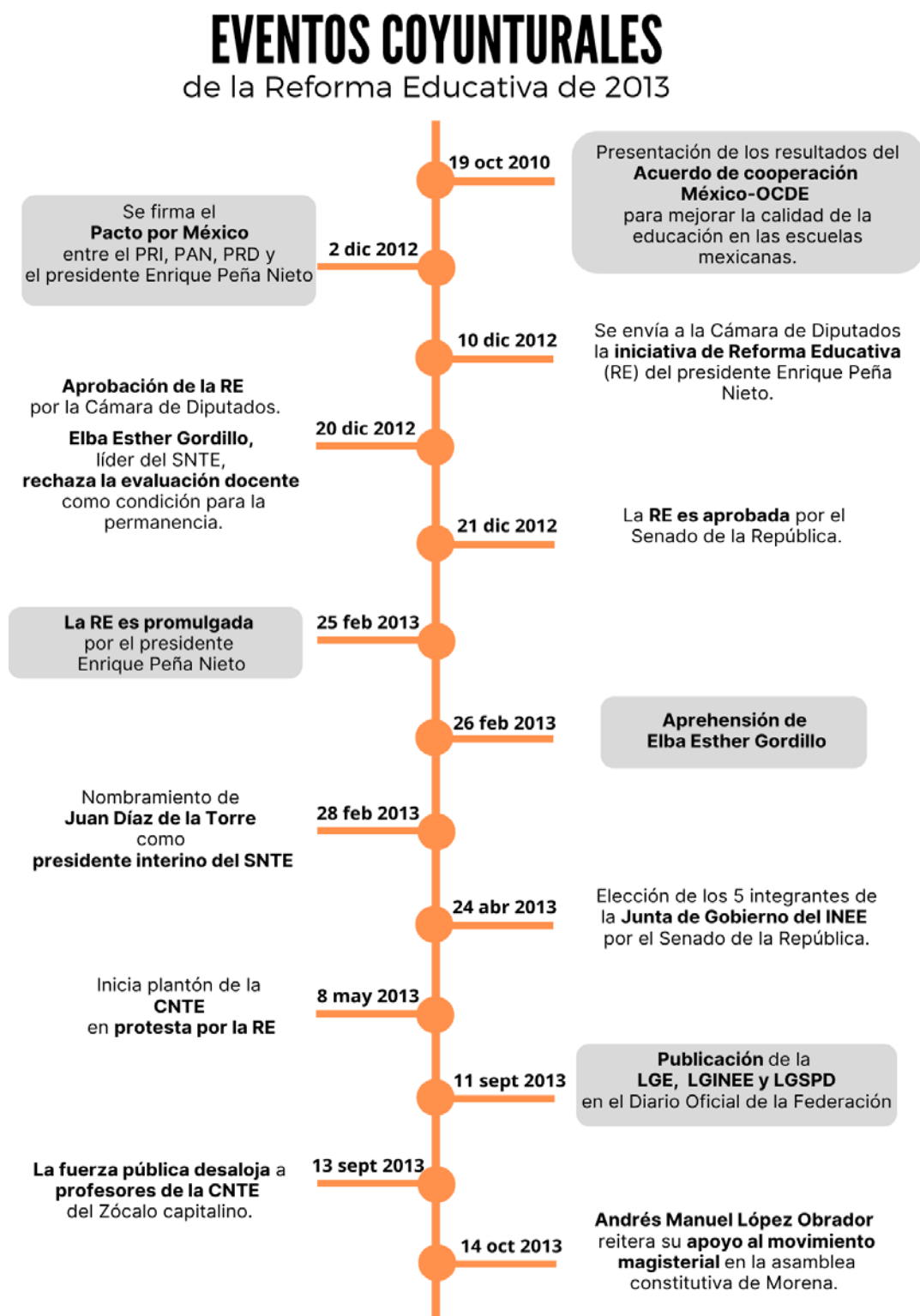
PRI
PRI-PAN-PRD
PT
PVEM
RAND Corporation
Reforma
SCJN
SEGOB
SEP
SNTE
Suma por la Educación
Televisa
Transparencia Mexicana
UACM
UAM
UNAM
UNESCO
Universidad de Guadalajara
Universidad de Stanford
Universidad Iberoamericana
UPN
Voces Normalistas

Fuente: Elaboración propia con las bases de datos creadas en el DNA

4.6. Cronología de la Reforma

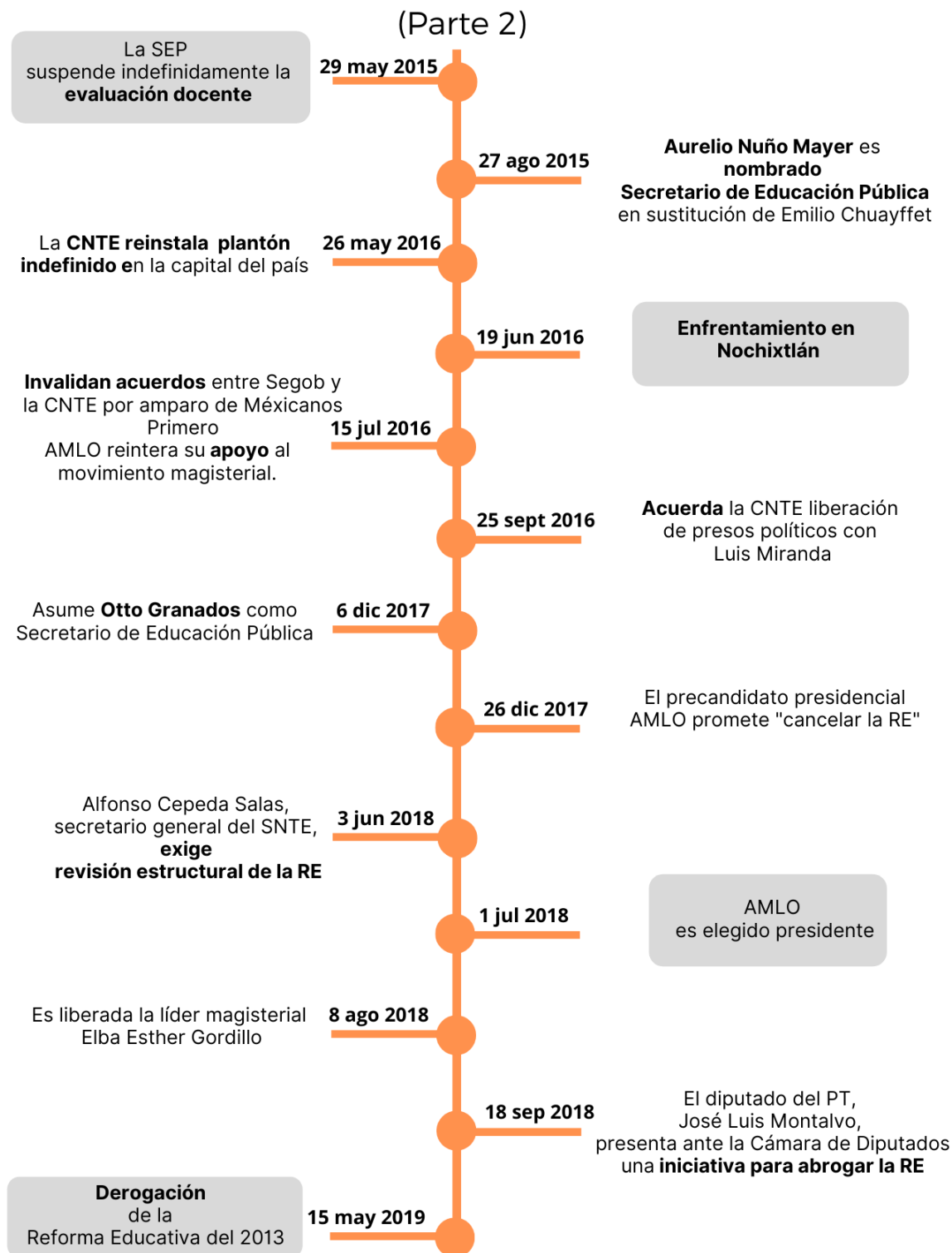
Antes y durante la implementación de la Reforma Educativa de 2013 se suscitaron diversos eventos dentro y fuera del SEM que, de acuerdo con esta investigación, tuvieron un impacto importante en la configuración de las coaliciones. De acuerdo con los datos obtenidos en las bases de datos realizadas en el DNA, se identificaron los principales eventos que sirvieron como guía para el análisis de los resultados de esta investigación. En las Figuras 1 y 2 se muestran algunos de estos eventos:

Figura 1. Cronología de los eventos coyunturales de la Reforma Educativa según el análisis de esta investigación.



Fuente: Elaboración con datos de los artículos codificados en el DNA.

Figura 2. Cronología de los eventos coyunturales de la Reforma Educativa según el análisis de esta investigación (continuación).



Fuente: Elaboración con datos de los artículos codificados en el DNA.

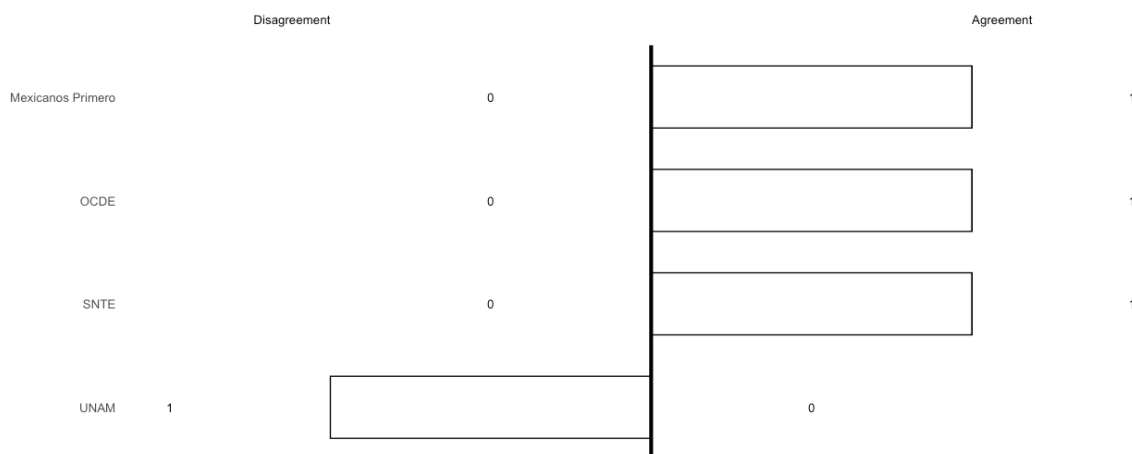
Capítulo 5. La Reforma Educativa de 2013 como un asunto de cambio de políticas y coaliciones. (Hallazgos de la investigación)

En términos de políticas implementadas para mejorar la “calidad” de la educación, el antecedente inmediato a la Reforma Educativa de 2013 es la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada en mayo de 2008 entre el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa y la presidenta del Sindicato de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo. El objetivo principal de la Alianza era lograr una transformación del modelo educativo con políticas públicas que giraban alrededor de cinco ejes: a) la modernización de los centros escolares; b) la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas; c) el bienestar y desarrollo integral de los alumnos; d) la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y e) evaluar para mejorar (Amador, 2009).

En el marco de la política de profesionalización docente de la ACE, se asumió el compromiso de la reformulación de los lineamientos del programa de Carrera Magisterial tomando como uno de los principales factores el desempeño profesional de los docentes. Esto suponía que el ingreso y promoción de los docentes y autoridades educativas, para todas las nuevas plazas y vacantes definitivas, se diera a partir de concursos de oposición. Con ello se esperaba seleccionar y promover al personal más calificado para desempeñarse en la educación básica en México. La evaluación docente se convertía así en uno de los factores predominantes de la Alianza.

De acuerdo con Flores-Crespo y Mendoza (2012), “es claro que existe una simbiosis entre SEP y SNTE y con la Alianza se hizo mucho más evidente”. (p. 56)

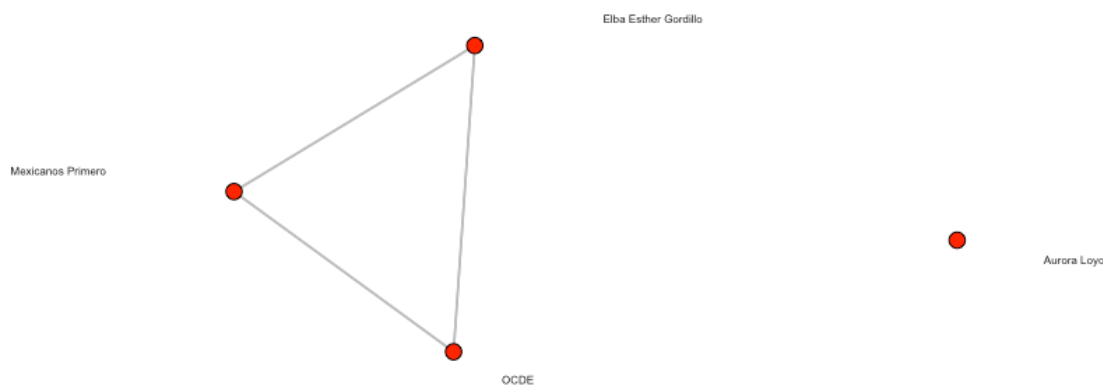
Gráfica 1. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” en 2010.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

Según la Gráfica 1, el SNTE, cuya lideresa en ese momento era Elba Esther Gordillo, ya formaba parte de la coalición a favor de la evaluación docente y compartía su postura con actores como la organización no gubernamental Mexicanos Primero y la OCDE. Mientras que Aurora Loyo, investigadora de la UNAM, como la única opositora. Sin embargo, la discusión en torno a la evaluación docente como instrumento para elevar la calidad de la educación todavía no tomaba mucha fuerza, pues, de acuerdo con los datos recabados en esta investigación, sólo cuatro actores manifestaron una postura (a favor o en contra) de la evaluación docente en 2010.

Figura 3. Red de congruencia entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” en 2010.

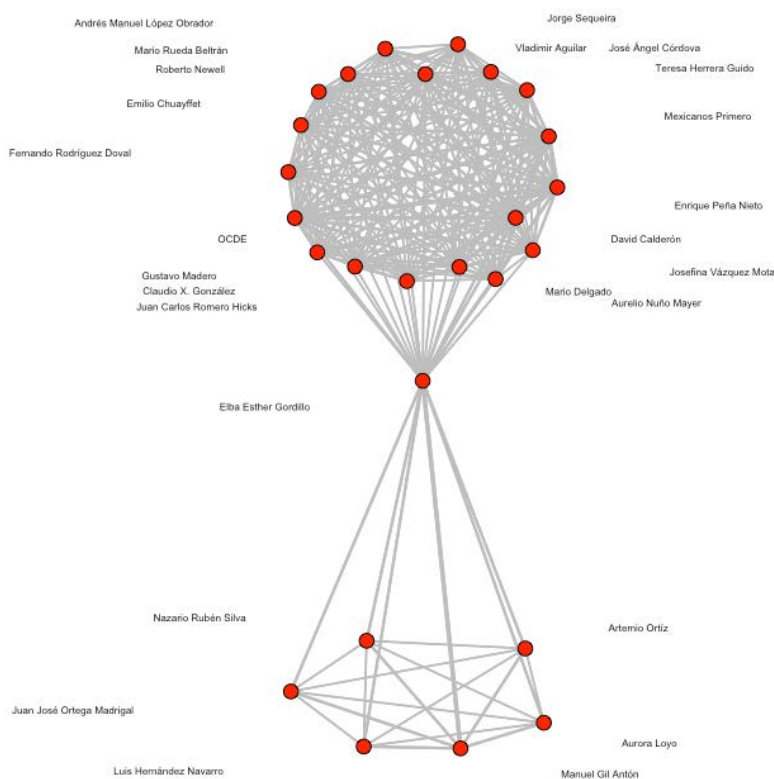


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

5.1. La incidencia de la OCDE en la Reforma Educativa de 2013

Uno de los factores que mayor incidencia tuvo en la interpretación y definición de soluciones del problema educativo fue la actuación de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. Como parte de su estrategia de incidencia, esta organización elaboró a finales de 2010 el *Acuerdo de Cooperación México-OCDE*, cuyo objetivo era el de mejorar la calidad de la educación, enfocándose en políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar (OCDE, 2010). La Figura 4 muestra cómo, a partir del *Acuerdo* celebrado el 19 de octubre de 2010, el debate en torno a la evaluación docente como instrumento de políticas se ve mucho más nutrido y polarizado hasta la publicación de la Reforma Educativa en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2013.

Figura 4. Red de congruencia entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.

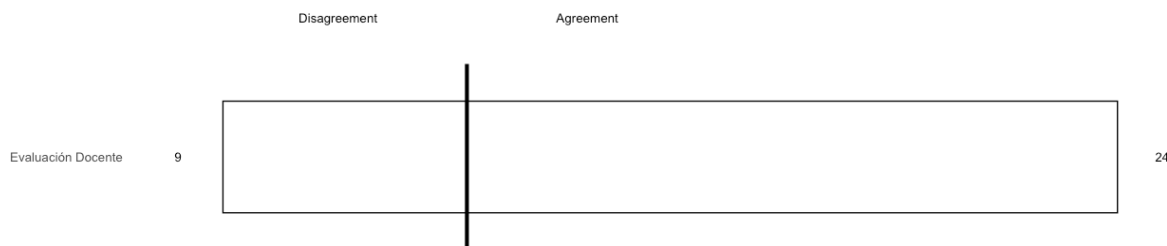


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

De acuerdo con Sabatier y Weible (2007), la primera vía hacia cambios importantes en las políticas se atribuye a alguna fuente externa, es decir, perturbaciones externas o, simplemente, perturbaciones (*shocks*). Estas incluyen eventos fuera del control de los participantes del subsistema e implican cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, resultados de otros subsistemas y eventos extremos como crisis o desastres. Estos eventos “aumentan la probabilidad de cambios importantes en las políticas e implican la redistribución de los recursos de la coalición”. (Sabatier y Weible, 2007, pp. 198–199). En este sentido, el primer hallazgo de esta investigación muestra cómo la incidencia de la OCDE, mediante la celebración del Acuerdo, se puede considerar como una perturbación externa o un evento coyuntural relevante para movilizar el cambio en el SEM, pues hay una clara reconfiguración de las coaliciones con respecto a 2010, antes de la celebración del Acuerdo. Además, gran parte de las propuestas de la OCDE se incluyeron en la RE de 2013, especialmente las concernientes al acceso, promoción, profesionalización y evaluación de los docentes.

Entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013, la evaluación docente como instrumento de políticas ya gozaba de una buena cantidad de simpatizantes con 24 declaraciones a favor y sólo 9 en contra, como lo muestra la Gráfica 2.

Gráfica 2. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.



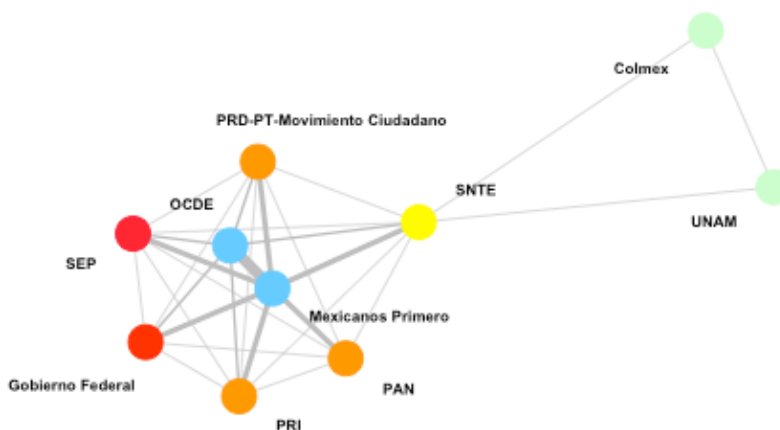
Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

5.2. El Pacto por México

El siguiente evento coyuntural que influyó para que la política educativa experimentara un cambio importante fue la celebración de un acuerdo entre los principales partidos políticos y el Ejecutivo Federal: el Pacto por México. Éste hacía coincidir la agenda de las políticas con la agenda política y permitía la participación de actores externos al monopolio de política dominante y, en ese sentido, la de promotores del cambio al interior de las Cámaras legislativas. En sexenios anteriores el poder se concentraba en el partido dominante, y su estrecha vinculación con el gremio magisterial le permitían dominar la agenda educativa. Según Gómez y Navarro (2018), este aspecto se vio mermado con el fortalecimiento de los partidos políticos tanto al interior como al exterior de las Cámaras legislativas.

Siguiendo a Sabatier y Weible (2007), los subsistemas de políticas se ven afectados por cualquier actor que influya directa o indirectamente en los asuntos del subsistema. El Pacto por México tuvo, en el mismo sentido, una importante incidencia en la reconfiguración de las coaliciones que intentaban promover la RE antes de su promulgación en febrero de 2013. En la Figura 5, se muestra a los principales partidos políticos (en color naranja) en sinergia con la SEP, el Gobierno Federal y otras organizaciones no gubernamentales en la coalición promotora de la RE.

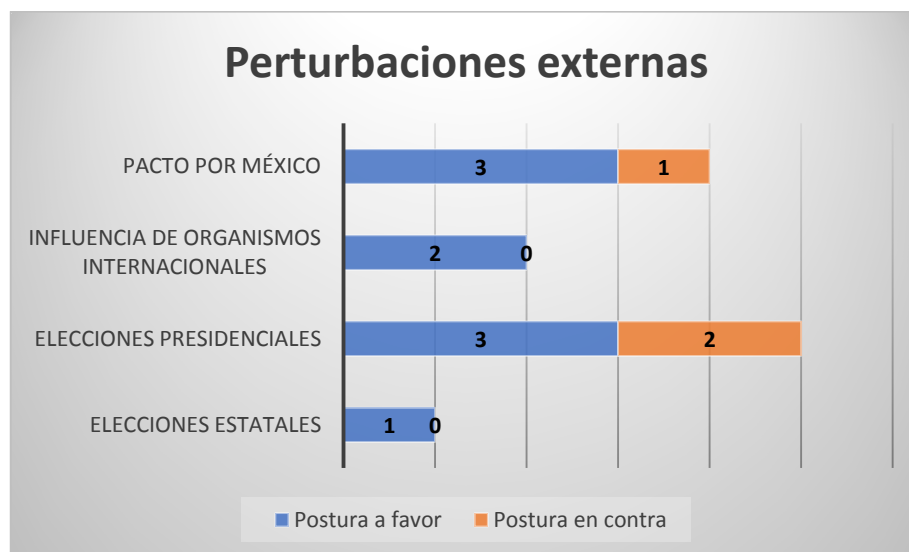
Figura 5. Red de congruencia entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto de “Reforma Educativa” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

Por otra parte, de acuerdo con el análisis de coocurrencia de códigos (ver apartado metodológico) de las entrevistas realizadas, la Gráfica 3 muestra que el Pacto por México influyó significativamente en la postura de cuatro de los informantes entrevistados en el sentido de una perturbación externa que empujaba un cambio importante de políticas.

Gráfica 3. Análisis de co-ocurrencias de la familia de códigos “Perturbaciones externas” en relación con la postura de los actores entrevistados.



Fuente: Elaboración propia con información del análisis de contenido de entrevistas realizado en ATLAS.ti.

Los hallazgos anteriores apoyan una de las hipótesis centrales del ECP en tanto establece que la primera vía hacia cambios importantes en las políticas se atribuye a alguna fuente externa (Sabatier y Weible, 2007). Pero, además, es parte de la evidencia que apoya la hipótesis de este trabajo en tanto que afirma que las *perturbaciones (shocks)* externas al subsistema de política educativa mexicano son factores que influyeron en la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013.

El primero, el *Acuerdo de Cooperación México-OCDE* celebrado a finales de 2010, fue un evento coyuntural relevante para movilizar el cambio en el SEM, pues, de acuerdo con el análisis de la Figura 4, hay una clara reconfiguración de las coaliciones con respecto a 2010, detona el debate sobre la evaluación docente como uno de los principales componentes de la Reforma y nutre a la coalición promotora de la RE con un gran número de actores. Además, en el *Acuerdo* están presentes todos los elementos centrales de la RE impulsada por el Gobierno federal en 2013:

profesionalización docente, procesos de selección a partir de concursos de oposición, evaluación docente, autonomía escolar y participación social (Juárez y Comboni, 2014).

El segundo, el Pacto por México celebrado a finales de 2012, tuvo, en el mismo sentido, una importante incidencia en la reconfiguración de las coaliciones que intentaban promover la RE antes de su promulgación en febrero de 2013, pues coloca a las principales fuerzas políticas del país (Gobierno Federal, PRI, PAN y PRD, PT y Movimiento Ciudadano) en la coalición promotora de la RE (Figura 5), dándole gran empuje y el apoyo político necesario para su promulgación en febrero de 2013.

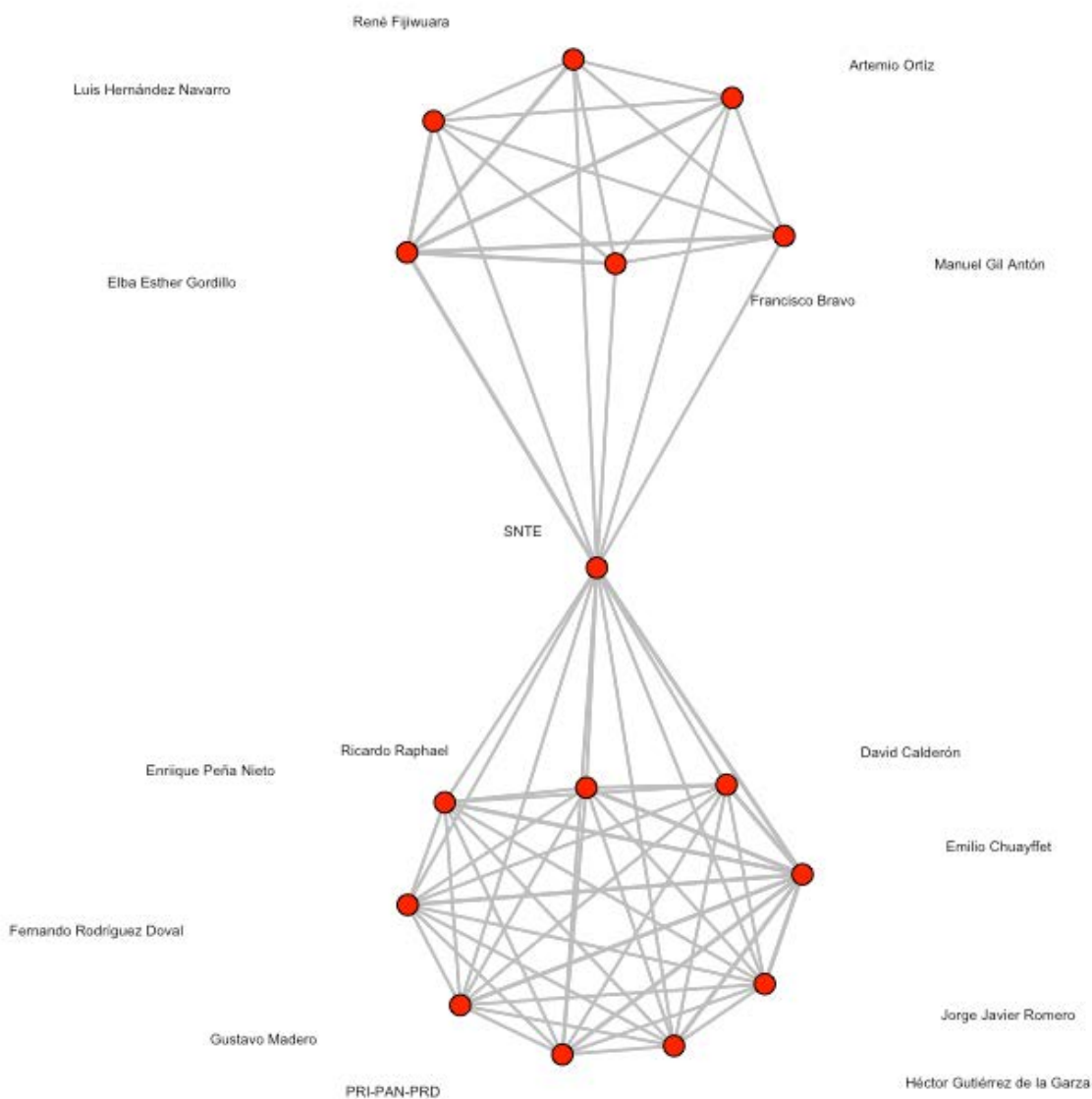
5.3. El descabezamiento político de Elba Esther Gordillo

El Pacto por México tenía como objetivo plantear una agenda en común donde una de las primeras reformas era la educativa, que se proponía recuperar la gobernabilidad del sistema educativo a través de restarle poder a la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo. Sin embargo, dentro del SEM, el magisterio es un grupo de interés poderoso donde sus sindicatos influyen de manera importante en las decisiones del gobierno. De acuerdo con Juárez y Comboni (2014), el dominio de Elba Esther Gordillo sobre el sistema educativo durante los gobiernos de Fox y de Calderón siempre constituyó un impedimento para llevar a cabo una reforma educativa a fondo, dado que el gobierno no tenía el control del sistema, pues el poder real lo ejercía Elba Esther como secretaria del SNTE.

Uno de los principales dispositivos anunciados de la Reforma era la creación del Servicio Profesional Docente que, además de evaluar a los maestros, prometía darles los elementos de formación inicial y continua que requerían para la profesionalización de la labor docente. Sin embargo, también es cierto que la implementación de la evaluación, particularmente la del desempeño, asociada con la permanencia de los docentes, no estuvo exenta de problemas, polarizando las posturas de los actores en torno a la misma y colocando a Elba Esther Gordillo como una de sus principales detractoras. Por lo tanto, la iniciativa de reforma generó resistencias en la cúpula del SNTE y una intensa movilización de maestros en las entidades con mayor presencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). El monopolio de la política

educativa, formado por la SEP y el SNTE, que se había mantenido estable durante varias décadas, se fracturó y el magisterio dejó de figurar como el actor protagónico y dominante del sistema educativo (Arnaut, 2014). En la Figura 6 se observa a la “maestra” dentro de la coalición opositora. Sin embargo, de acuerdo con una nota publicada por El Universal el 11 de enero de 2013, el SNTE lanzó un spot para responder a la campaña promovida por el Pacto por México en donde dicen “sí al sistema nacional de evaluación integral, sí al servicio profesional docente, sí a un sistema de información y gestión educativa, sí a garantizar los derechos laborales de los maestros”. (Del Valle, 2013) Es por ello que el SNTE ocupa una posición *puente* (ver capítulo metodológico) en la Figura 6, pues como grupo, su postura es incongruente con la de Elba Esther. Así, entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013, el SNTE tuvo posturas ambivalentes.

Figura 6. Red de congruencia entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Servicio Profesional Docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.



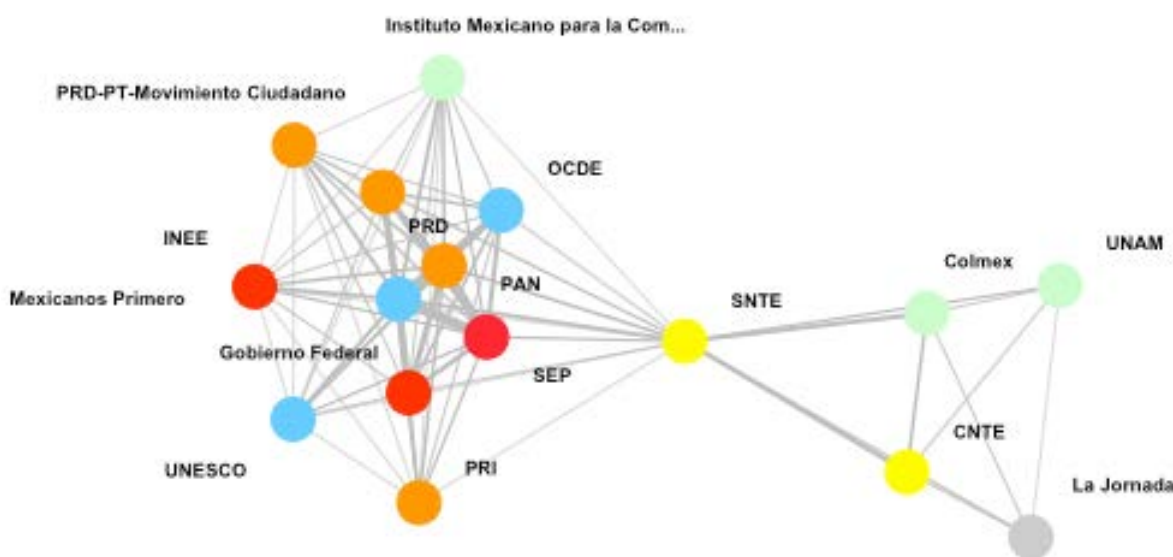
Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

A pesar de la resistencia de Elba Esther Gordillo, la iniciativa de Reforma pretendía modificar los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y elevar a rango constitucional el ingreso, la permanencia y la evaluación de los docentes, otorgándole un papel fundamental al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) y limitando el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

No cabe duda de que el propósito central de la RE es deslindar la competencia laboral del sindicato respecto de la profesional o educativa (centrada, en adelante, en los criterios para evaluar el desempeño y el mérito para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio docente) de la que queda excluido y relegado al papel de observador. Incluso su participación queda al mismo nivel de las ONG. (Bensusán y Tapia, 2014, p. 102)

La iniciativa de reforma fue objeto de diversas discusiones y debates, en los que participaron académicos, organizaciones de la sociedad civil y el mismo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que, según el análisis de notas periodísticas de esta investigación, antes de la aprobación de la Reforma había señalado que era importante desarrollar más y mejores evaluaciones.

Figura 7. Red de congruencia entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.

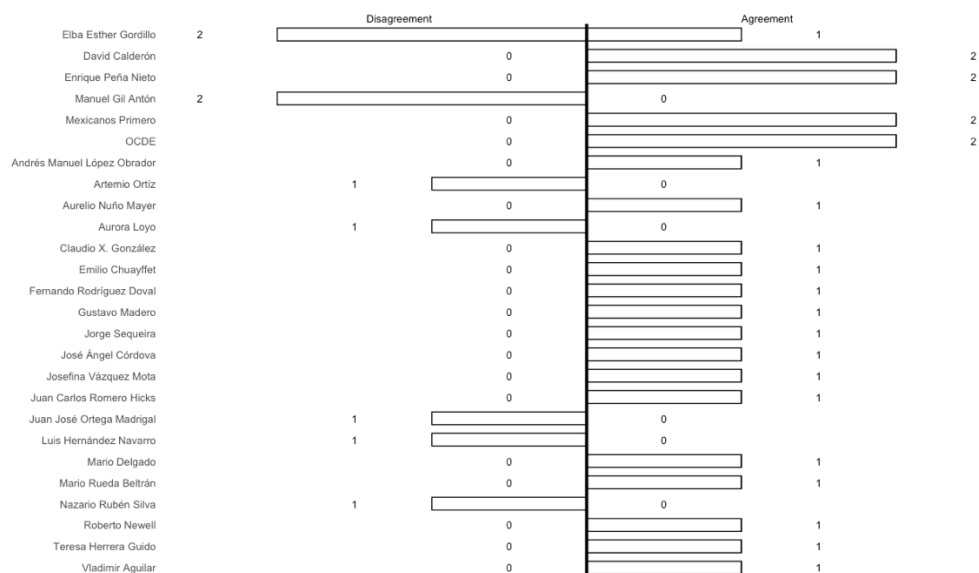


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

En la Figura 7, el grupo de la parte izquierda del gráfico representa a la coalición promotora y el de la derecha, a la opositora. En este caso, el SNTE funciona como un actor *punte*, pues en una red de congruencia los actores con posturas incongruentes o ambivalentes se grafican como puntos intermedios o *puentes* entre las dos coaliciones (ver apartado metodológico). Entre el 19 de

octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013, Elba Esther Gordillo hizo cinco declaraciones contradictorias en torno a la RE y la evaluación docente.

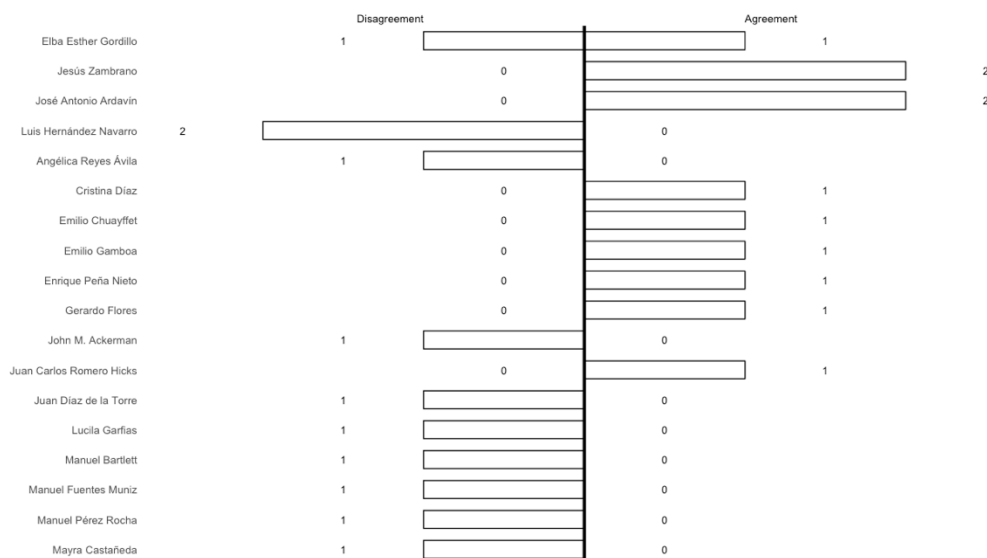
Gráfica 4. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

La Gráfica 4 muestra que Elba Esther Gordillo hizo dos declaraciones en desacuerdo y una en acuerdo con la evaluación docente, pues, efectivamente, la “maestra” desde la ACE había promovido la evaluación docente, mas no en los términos en los que la RE de 2013 la promovía, es decir, evaluación docente como condición para la permanencia en el servicio docente. Es por ello que, de acuerdo con el periódico Reforma, el 21 de agosto de 2012 Elba Esther Gordillo manifestó la necesidad de una “gran reforma educativa” ante la reciente elección de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, de acuerdo con lo publicado por el periódico La Jornada, el 7 de febrero de 2013 ante la declaración de constitucionalidad de la RE por el Congreso de la Unión, la “maestra” declaró que no coincidía con el Congreso en la palabra “permanencia”. Por lo anterior, en la Gráfica 5 aparecen dos declaraciones de Elba Esther Gordillo: una en acuerdo y otra en desacuerdo con la RE.

Gráfica 5. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Reforma educativa” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.

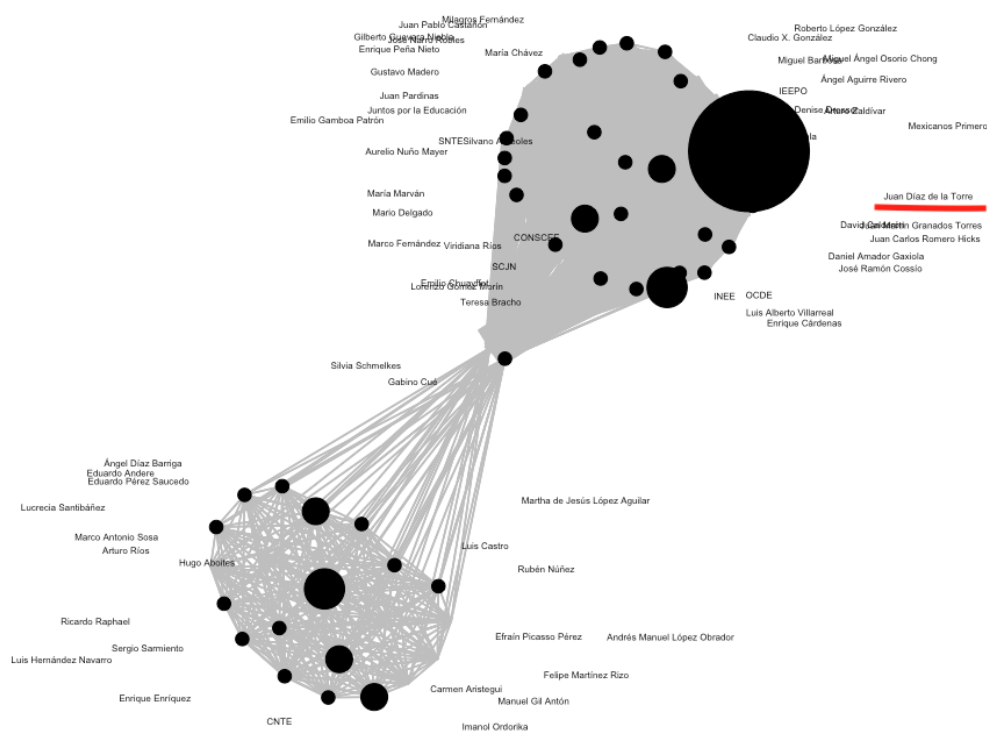


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

5.4. El acuerdo entre SNTE y gobierno federal

El 25 de febrero de 2013, el Ejecutivo federal promulgó un Reforma Educativa que representaba cambios importantes al Artículo 3º constitucional, aún sin el apoyo de Elba Esther Gordillo. Sin embargo, el establecimiento de alianzas y acuerdos de colaboración entre el gobierno federal y el SNTE no es una novedad. De acuerdo con Latapí (2009), históricamente el gobierno ha recurrido a negociaciones con el Sindicato como su interlocutor “dominante” e “insustituible” con el fin de otorgar viabilidad a sus propuestas en materia educativa. (p. 39) Después del descabezamiento político de Elba Esther Gordillo, parece que el mensaje fue muy claro: el que no está con la Reforma queda fuera de la jugada. Prueba de ello es que el 26 de febrero del 2013, la “maestra” Gordillo fue aprehendida, acusada de lavado de dinero y delincuencia organizada. Posteriormente, el 28 de febrero de 2013, Juan Díaz de la Torre fue nombrado presidente interino del SNTE, fecha a partir de la cual se convierte en uno de los principales promotores de la RE.

Figura 8. Red de congruencia con nivel de actividad entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” entre el 5 de marzo de 2013 y el 15 de junio de 2016.

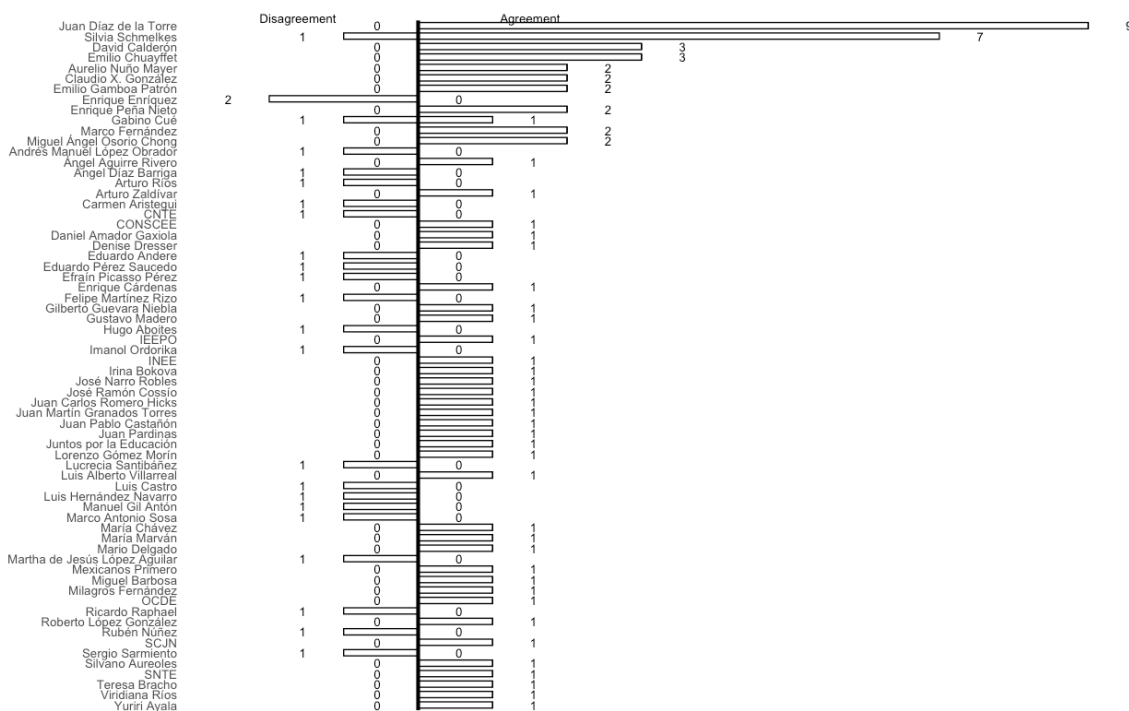


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

De acuerdo con la Figura 8, a partir de la aprehensión de Elba Esther Gordillo, Juan Díaz de la Torre pasa a formar parte de la coalición promotora de la RE. Dentro de la red de congruencia de la Figura 8, cada nodo (punto negro) representa a un actor y su tamaño es proporcional al nivel de actividad dentro de la red en términos del número de declaraciones hechas en artículos periodísticos. De acuerdo con los datos, entre el 5 de marzo de 2013 y el 15 de junio de 2016, Juan Díaz de la Torre fue el actor que más declaraciones hizo (9 en total), todas ellas a favor de la evaluación docente, como muestra la Gráfica 6.



Gráfica 6. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Reforma educativa” entre el 5 de marzo de 2013 y el 15 de junio de 2016.

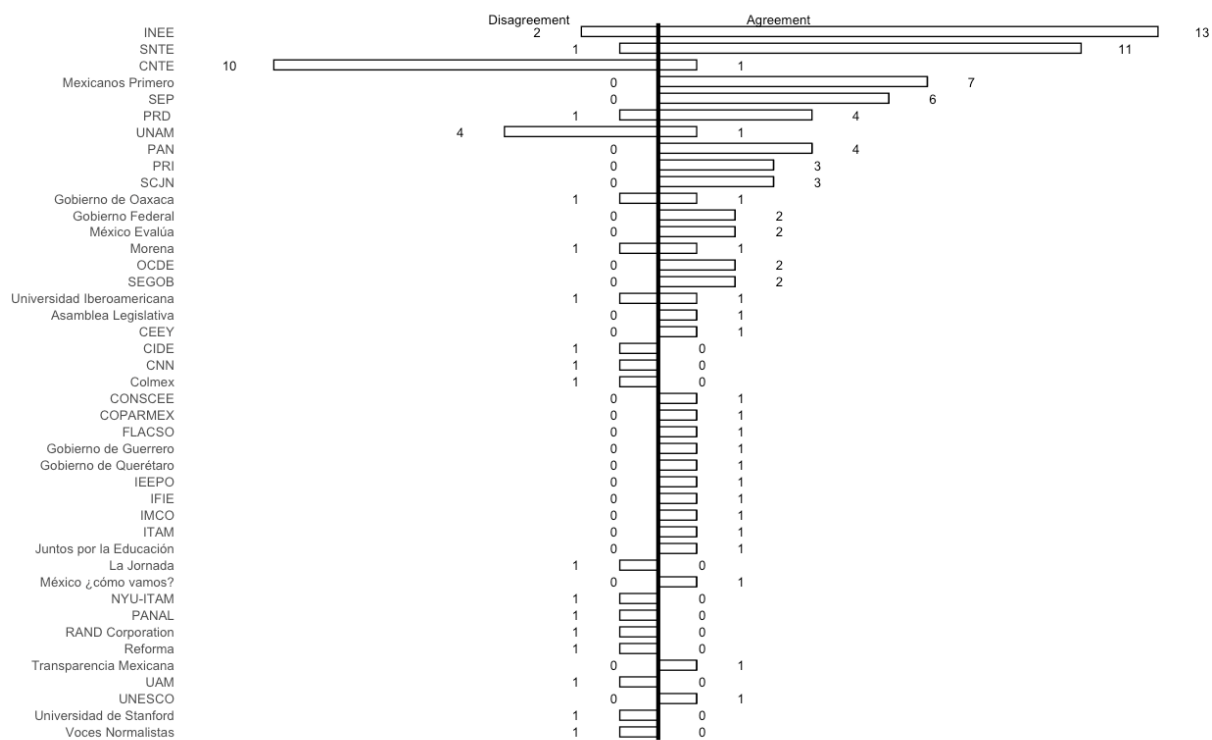


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

A partir del nombramiento de Juan Díaz de la Torre como presidente interino del SNTE, el sindicato, como organización, se convirtió en uno de los principales promotores de uno de los principales dispositivos de la Reforma: la evaluación docente. De acuerdo con la Gráfica 7, distintos miembros del SNTE, contando a Juan Díaz de la Torre, hicieron 11 declaraciones a favor de la evaluación docente y sólo una en contra, promoviendo así uno de los más importantes componentes de la Reforma.



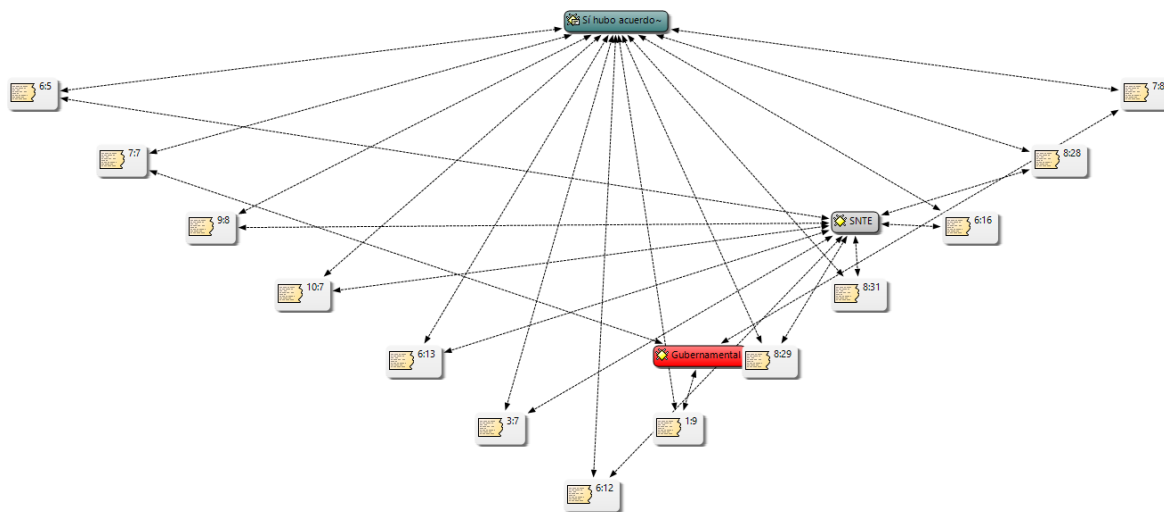
Gráfica 7. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre el 28 de febrero de 2013 y el 1 de julio de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

Para sostener lo anterior, en esta investigación se rastreó cada una de las citas dentro de las entrevistas donde se hace alusión a dichas negociaciones y acuerdos. El análisis de co-ocurrencias de la Figura 9 muestra la red que conecta el código “Sí hubo acuerdo” con cada una de las citas (13 en total) contenidas en las entrevistas a informantes del gobierno (color rojo) y del SNTE (color gris). En las etiquetas dentro de la red, el primer número representa al informante y, el segundo, al número de cita dentro de la entrevista. Es decir, la primera etiqueta de izquierda a derecha corresponde a la 5ª cita codificada dentro de la entrevista al informante P6 (consultar Anexo 1).

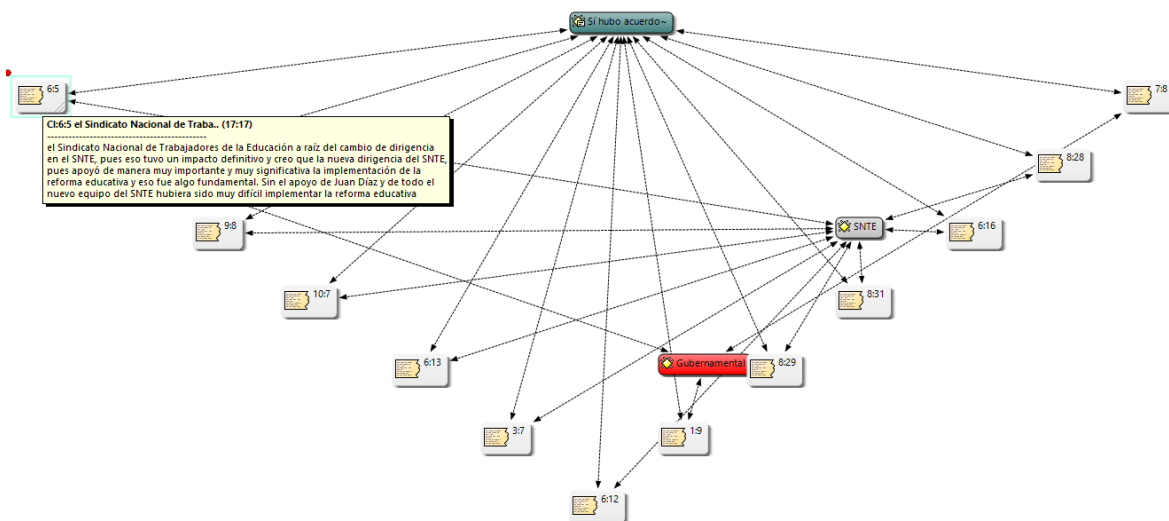
Figura 9. Red derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Sí hubo acuerdo” entre informantes del gobierno federal y el SNTE.



Fuente: Elaboración propia en ATLAS.ti.

Como evidencia de lo anterior, la Figura 10 muestra el despliegue de la cita “6 : 5”, es decir, el informante P6 (con un alto cargo dentro de la SEP) refiriéndose al acuerdo con el SNTE, en específico, con Juan Díaz de la Torre.

Figura 10. Red (con despliegue de cita) derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Sí hubo acuerdo” entre informantes del gobierno federal y el SNTE.



Fuente: Elaboración propia en ATLAS.ti.

Desafortunadamente, la red de la Figura 10 no permite el despliegue simultáneo de todas las citas. Sin embargo, en la Tabla 5 se presentan todas las citas que muestran las redes de las Figuras 9 y 10.

Tabla 5. Tabla de citas derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Sí hubo acuerdo” entre informantes del gobierno federal y el SNTE.

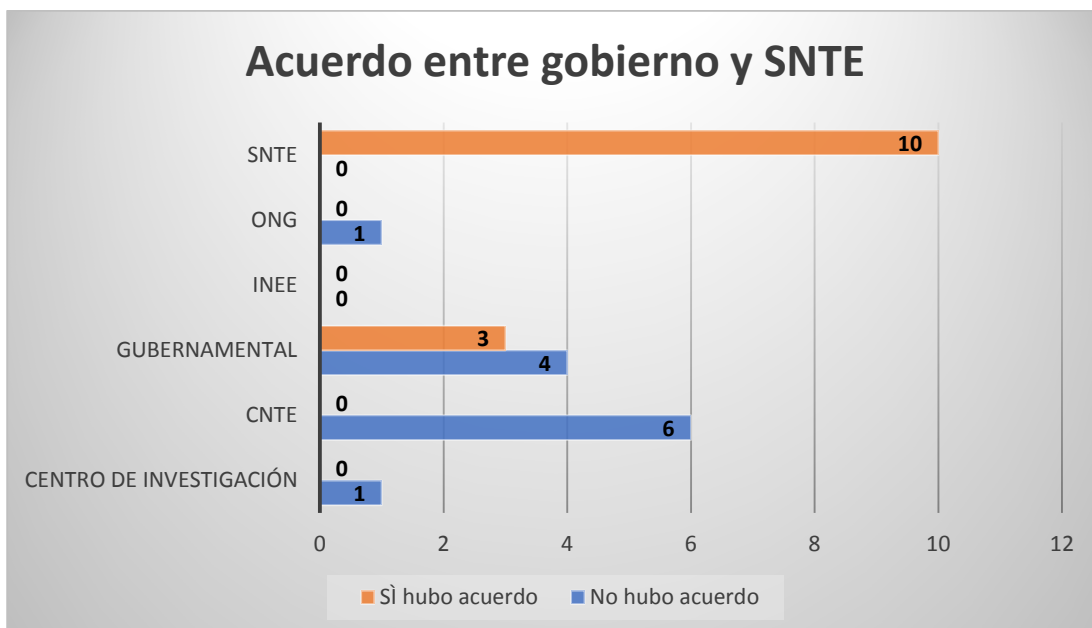
Entrevista, actor y código de cita	Cita
Entrevista con informante P1 (SNTE) - 1:9	Entre el SNTE y el gobierno sí hubo acuerdo porque el SNTE, una de sus funciones primordiales es contribuir al desarrollo político y educativo de México y estar con el gobierno que encabece los esfuerzos, sea de derecha, sea de izquierda, sea del centro, sea del color que sea.
Entrevista con informante P3 (CNTE) - 3:7	Ellos hicieron un gran bloque, ellos teniendo todos los recursos le dieron dinero al Sindicato Nacional para promover la reforma, para hacer sus propios cursos...
Entrevista con informante P6 (Alto funcionario de la SEP) - 6:5	...el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a raíz del cambio de dirigencia en el SNTE, pues eso tuvo un impacto definitivo y creo que la nueva dirigencia del SNTE, pues apoyó de manera muy importante y muy significativa la implementación de la reforma educativa y eso fue algo fundamental. Sin el apoyo de Juan Díaz y de todo el nuevo equipo del SNTE hubiera sido muy difícil implementar la reforma educativa.
Entrevista con informante P6 (Alto funcionario de la SEP) - 6:12	Yo creo que fue fundamental la relación y el acuerdo que hubo entre la Secretaría de Educación y el liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Si no hubiera habido eso, no hubiera podido haber una implementación de la reforma educativa.
Entrevista con informante P6 (Alto funcionario de la SEP) - 6:13	Y eso significaba que efectivamente hubiera un diálogo, una comunicación muy estrecha, que pudieran estar ellos participando de los diferentes análisis que hacíamos para poder llevar a cabo la implementación de los diferentes programas de la reforma educativa, entonces ahí eso fue fundamental.
Entrevista con informante P6 (Alto funcionario de la SEP) - 6:16	Y en lado de la relación con el Sindicato, el que siempre se sintieron incluidos en el proceso de implementación de la reforma educativa, nunca fueron jugadores ajenos extraños a la implementación de la reforma educativa, sino siempre estuvieron muy vinculados. Entonces el que tuvieran la seguridad de que cuando tenían un interés legítimo los temas su punto de vista estaba representado.
Entrevista con informante P7 (Alto funcionario de la Secretaría de Educación y Cultura, Sonora) - 7:7	Sí. En el caso de la implementación curricular, pues nos correspondía a nosotros a través de lo que nos dan por parte de la federación y que bajaba a través de los subsistemas. O sea, COBACH trabaja su modelo educativo que es le la Dirección General de Bachillerato que toma el Colegio de Bachilleres a nivel federal y lo manda a los estados, CECYTE es el de la DEGETI también porque es tecnológica, pero lo baja a través del CECYT. La parte académica, la parte de recursos académicos se hizo a través de la Subsecretarías, en el caso de CONALEP también, en el caso de la Dirección General de Bachillerato también, incluso en el caso del CEDAT, que es bachillerato en artes que depende del INBA, no de la

	Secretaría de Educación Pública, depende ahora de la Secretaría de Educación y Cultura, pero tiene bachillerato también y ofrece bachillerato a parte de los currículos.
Entrevista con informante P7 (Alto funcionario de la Secretaría de Educación y Cultura, Sonora) - 7:8	En el tema académico, el acuerdo fue capacitar a los directores, capacitar a los tutores y docentes a todo el que se pudo, generando una estrategia en donde se reunía a todos los directores de todos los planteles de bachillerato y se traía gente de México a que les explicaran qué era la reforma. A empezar a socializarla entre todos. Entonces ese acuerdo, se llevó y se cumplió a través de la socialización y de un trabajo colegiado y colaborativo.
Entrevista con informante P8 (Colmex) - 8:28	Luego es indudable que hubo un pacto con el SNTE en el sentido de que una vez que encarcelan a Elba Esther Gordillo...
Entrevista con informante P8 (Colmex) - 8:29	El acuerdo con Juan Díaz fue un acuerdo que implicó que le dieron de 500 a 800 millones al año para que el Sindicato promoviera la reforma.
Entrevista con informante P8 (Colmex) - 8:31	...pero creo que el principal pacto fue con el sindicato porque el sindicato, el SNTE, es donde se trata el máximo interés profesional porque tiene contratos colectivos. Entonces el SNTE tiene la desvergüenza. No pelea contra la reforma que le está quitando la situación a su gremio, sino que hace un sistema de preparación para el examen.
Entrevista con informante P9 (SEP) - 9:8	En el caso del SNTE sí, por supuesto. El principal acuerdo ahí, o la principal expresión de ese acuerdo, pues fueron las reformas, tanto a la Constitución como a las tres leyes reglamentarias del 2012 y 2013. Entonces, el SNTE ahí, a la hora de la discusión legislativa, yo no estaba en la SEP todavía, pero a la hora de la discusión legislativa el SNTE sí hizo varias aportaciones, puntualizó algunas cosas. No recuerdo bien si tenía diputados federales, pero participó, pero ya más en la parte técnica, más puntual de tipo normativo, cositas así. Pero ahí el acuerdo con ellos fue el acuerdo constitucional, el acuerdo de la legislación reglamentaria.
Entrevista con informante P10 (SEP Puebla) - 10:7	Pero lo que sí te puedo decir es que nos tocó vivir un SNTE que tenía compromiso político con el presidente, por supuesto que sí, se le otorgaron ciertas libertades, desde luego, pero un sindicato donde podías tener más eco académico, que político. O sea, yo sí tenía unas conversaciones con la gente del sindicato donde sí podía hablar de los aprendizajes, del abandono escolar, de la corresponsabilidad de los hechos. Entonces, un aliado claro para la SEP federal fue el SNTE, clarísimo.

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de co-ocurrencia de códigos permite cuantificar el número de veces en las que los informantes se refirieron a los acuerdos entre el gobierno federal y el SNTE. El análisis de la Gráfica 8 muestra que en total los informantes se refirieron 25 veces a distintos tipos de acuerdos: 13 en total entre actores gubernamentales y el SNTE. Esto implicaba el apoyo del SNTE a la Reforma Educativa a partir de la aprehensión de Elba Esther Gordillo.

Gráfica 8. Análisis de co-ocurrencias de la familia de códigos “Acuerdos” en relación con el tipo de informante.



Fuente: Elaboración propia con información del análisis de contenido de entrevistas realizado en ATLAS.ti.

Es claro entonces que el caso de la RE de 2013 no fue la excepción a la historia de negociaciones y acuerdos entre el gobierno federal y el SNTE. La aprehensión de Elba Esther detonó otro cambio importante de política dentro del SEM en el sentido de una perturbación interna (Nohrstedt y Weible, 2010) que desembocó en un acuerdo entre el gobierno federal y el SNTE. Como lo muestran las citas de la Tabla 5, el acuerdo consistió en el apoyo a la RE por parte del nuevo dirigente del SNTE, Juan Díaz de la Torre, sin el cual hubiera sido “muy difícil”, o “imposible”, implementar la Reforma. Este hallazgo abona a la hipótesis de este trabajo, pues el acuerdo negociado fue un factor que influyó en la posición de los actores del SNTE dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013.

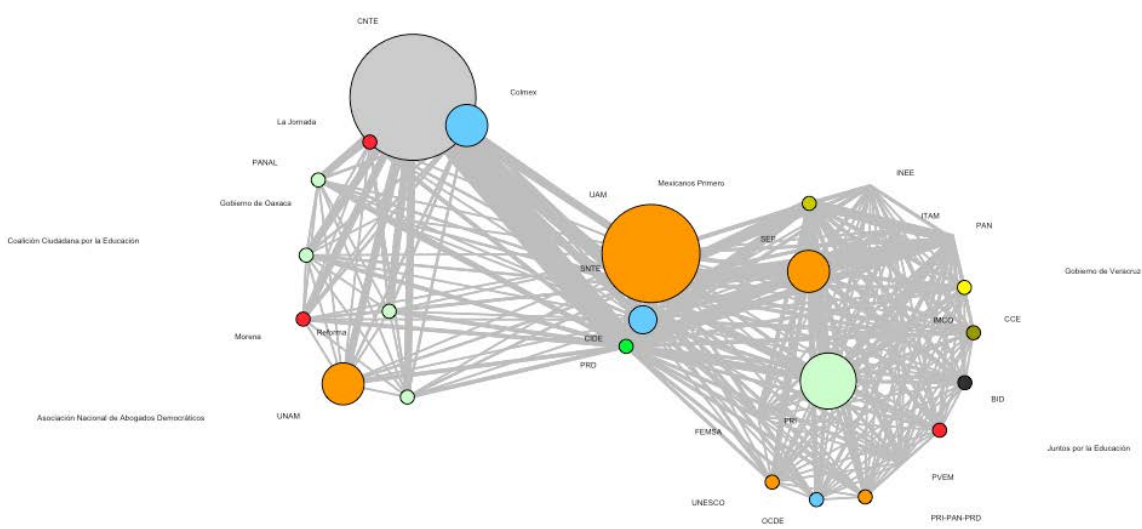
5.5. Los recursos de las coaliciones

Por otra parte, existen movimientos disidentes dentro del SNTE que se han organizado en contra del sindicalismo corporativo y de sus líderes históricos. El más importante de ellos es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

La CNTE surgió en 1979, cuando diversos contingentes de maestros convocaron al Primer Foro Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas del SNTE con el fin de demandar aumento de salario, el descongelamiento del sobresueldo y la democratización del SNTE. La CNTE tiene una presencia fundamental en el Distrito Federal a través de la sección 9; en Oaxaca a través de la sección 22; y en Michoacán y Guerrero a través de las secciones 18 y 14 respectivamente (Muñoz, 2008).

En relación con lo que Sabatier y Weible (2007) entienden como “creencias centrales de política”, los maestros de la CNTE mostraron una firme oposición a los instrumentos de políticas que proponía la RE, y que ellos entendían como “neoliberales”: la privatización de la educación, la influencia de los organismos internacionales en la definición de las políticas educativas y la conducción del sistema por los intereses del mercado (Flores-Crespo y Mendoza, 2012). La Reforma Educativa del 2013 representaba para ellos todo lo anterior, de ahí su posición inflexible a uno de los principales dispositivos de la RE: el Servicio Profesional Docente. La CNTE, por tanto, se convirtió en uno de los principales actores dentro de la coalición opositora.

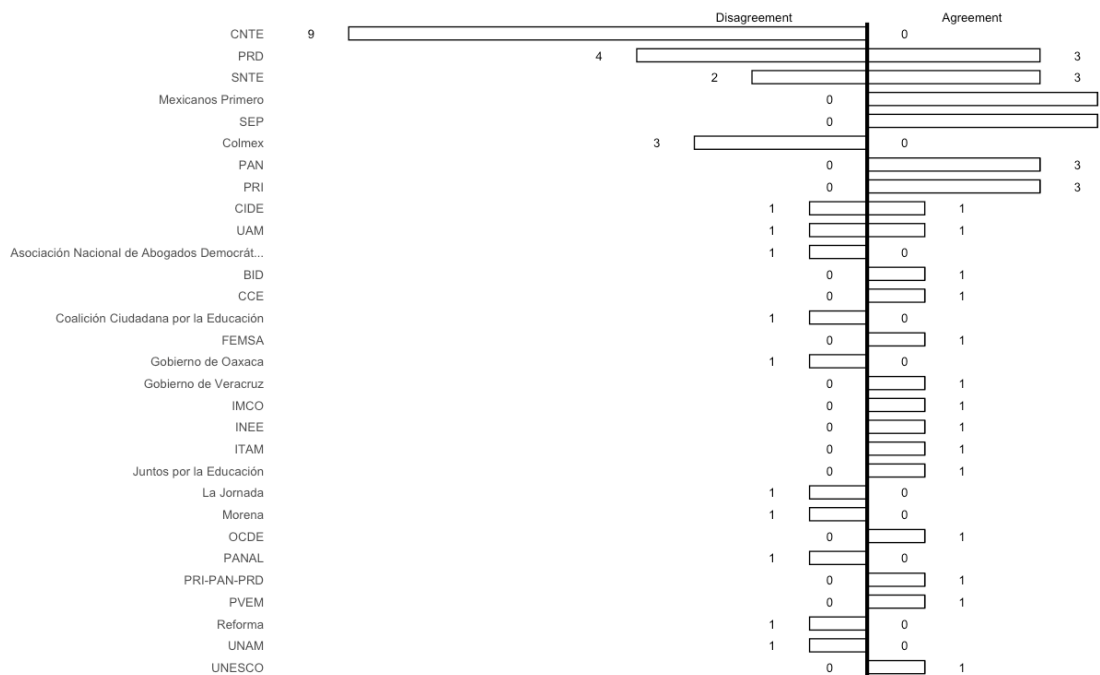
Figura 11. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Servicio Profesional Docente” durante 2013.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

La Figura 11 representa una red de congruencia entre las organizaciones que se pronunciaron a favor y en contra del SPD en 2013. Las organizaciones centrales son actores *punte*: con posiciones ambivalentes entre sus miembros (revisar apartado metodológico). La coalición de la izquierda representa la coalición opositora y, la de la derecha, la promotora. En esta red de congruencia los puntos de colores representan a cada una de las organizaciones y tienen distintos tamaños, lo que está en relación su nivel de “actividad” dentro de la red en términos de la cantidad de declaraciones que hicieron sus miembros en artículos periodísticos. De acuerdo con la Figura 11, la CNTE fue la organización que mayor actividad tuvo en 2013 con nueve declaraciones (Gráfica 9) de algunos de sus miembros en contra del tipo de instrumento de políticas que representaba el SPD.

Gráfica 9. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Servicio Profesional Docente” en 2013.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

De acuerdo con el ECP, los recursos son una contribución teórica importante para comprender la capacidad de una coalición para tomar decisiones estratégicas y participar en diversas actividades para influir en los subsistemas de políticas. La redistribución de recursos políticos aumenta la probabilidad de un cambio importante en las políticas y altera la distribución del poder dentro de un subsistema de políticas (Nohrstedt, 2011).

Flores-Crespo y Mendoza (2012), afirman que la influencia de la CNTE se ve restringida por los escasos recursos políticos que posee en comparación con los de la coalición dominante, pues carece de autoridad legal para diseñar políticas educativas y cuenta con pocos recursos financieros; aunque su principal recurso político son los “grupos de movilización”. (p. 66) Sin embargo, el trabajo de Flores-Crespo y Mendoza muestra pocos datos, salvo un testimonio que lo respalda. En esta investigación se indagó un poco más a respecto y se logró cuantificar el número de veces en que los informantes de la CNTE, y otros informantes, se refirieron directamente a los

recursos políticos de los que hacía uso la CNTE para promover sus creencias respecto de la RE. El análisis de co-ocurrencia de códigos de las entrevistas arrojó los siguientes resultados:

Gráfica 10. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Recursos” en relación con la CNTE.



Fuente: Elaboración propia con información del análisis de contenido de entrevistas realizado en ATLAS.ti.

La Gráfica 10 muestra que, en las 11 entrevistas realizadas, los informantes se refirieron 15 veces a la capacidad de la CNTE de movilizar simpatizantes a través de distintas vías (Tabla 6).

Tabla 6. Tabla de citas derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Movilización de simpatizantes” en relación con la CNTE.

Entrevista, actor y código de cita	Cita
Entrevista con informante P1 (SNTE) - 1:13	Hay que mencionar que una cantidad de importante, vamos a decir 30 o 40% de los mandos medios de la secretaría de educación de Michoacán, pertenecen a la Coordinadora, a la CNTE.
Entrevista con informante P3 (CNTE) - 3:2	Primero, abriendo el debate en las escuelas y también aquí se tiene que hacer, pero digamos que, en ese momento sin representación formal, más que la representación de escuela o como

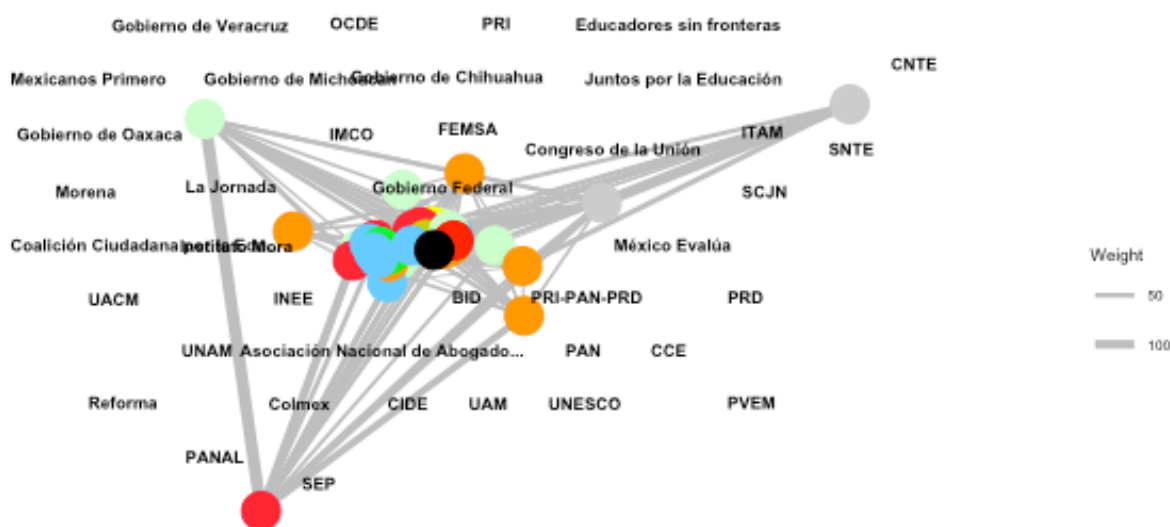
	un miembro activo del sindicato, pues es empujar el análisis, empujar el debate, dar los documentos necesarios
Entrevista con informante P3 (CNTE) - 3:4	...invitar a los compañeros organizarse si estuvieran en desacuerdo con esto y empujar a esa organización para reunir a los propios compañeros dentro de esa Sección 9ª y empujar hacia tirar esa reforma.
Entrevista con informante P3 (CNTE) - 3:5	...votarlo a los maestros para discutirlo donde pudiera ser discutido, tener asambleas fuera de la escuela porque nos organizamos por zona, nos organizamos por sector e invitar a los compañeros al debate: qué tendríamos que hacer. Hablar con los padres de familia fuera de las escuelas y decir porque no estábamos de acuerdo, explicarlo y qué es lo que estábamos vislumbrando que podía afectar en el terreno educativo. Entonces, el análisis, la organización de los maestros y la comunicación con padres de familia
Entrevista con informante P3 (CNTE) - 3:8	No se abrían las puertas y tenías que hacer otro tipo de acciones, ya sea salir a marchar, hacer un meeting, hacer un plantón.
Entrevista con informante P3 (CNTE) - 3:12	Seguimos trabajando y seguimos discutiendo públicamente por qué creemos que no es una reforma educativa y a partir del 2014-2015, parece que esa es la parte sustantiva, logramos abrir el caparazón mediático y empezamos a convencer públicamente a investigadores o al menos que se pronunciarán y se logran pronunciar en que sí realmente no es una reforma educativa, sino meramente laboral.
Entrevista con informante P3 (CNTE) - 3:16	Hicimos marchas, hicimos peticiones formales por escrito, llegaba una comisión y entregó un escrito.
Entrevista con informante P3 (CNTE) - 3:18	Se refirma en la postura cuando otros intelectuales o investigadores dan su voz, aunque no coincidieran con los métodos de la Coordinadora, dan su voz al decir: eso no es una reforma educativa, le falta esto, no está correcto esto y eso reafirma esta parte de que teníamos la razón o de que tenemos la razón.
Entrevista con informante P5 (CNTE) - 5:1	En el Comité seccional en ese entonces éramos 156 compañeros maestros de la sección 22 de Oaxaca. Entonces, nosotros teníamos la responsabilidad de dirigir el movimiento magisterial.
Entrevista con informante P5 (CNTE) - 5:3	Entonces nosotros empezamos a hacer unas campañas de información con nuestros compañeros. Primero, en todo el estado. Nuestro estado se divide sindicalmente en siete regiones, a la vez en 37 sectores, y nos organizamos para llegar a todos nuestros compañeros en asambleas e informarles a los maestros, pero también los padres de familia cuáles eran las consecuencias de esa reforma.
Entrevista con informante P5 (CNTE) - 5:4	Entonces, la posición nuestra fue una posición de rechazo rotundo a esta reforma, mal llamada reforma educativa y tuvimos una participación directa en las actividades, en las asambleas, en las tomas de decisión directamente por ser miembros del comité seccional de la 22 de Oaxaca y pues teníamos que cumplir también con una responsabilidad que nuestros compañeros maestros de base nos habían encomendado en ese momento.

Entrevista con informante P5 (CNTE) - 5:6	Entonces, así como nosotros iniciamos un proceso de una campaña de información y concientización a nuestros compañeros maestros y padres de familia en el estado de Oaxaca, a su vez lo hicimos a nivel nacional.
Entrevista con informante P5 (CNTE) - 5:7	...de encaminar en las diferentes regiones del país e informar y concientizar de las consecuencias de la Reforma.
Entrevista con informante P5 (CNTE) - 5:10	Entonces, cuando intentan hacerlo, principalmente en la mixteca, los padres de familia salen con mucha más razón a sumarse a la lucha del magisterio.
Entrevista con informante P5 (CNTE) - 5:11	Desde los primeros intentos, nosotros nos organizamos e insistimos al Instituto, a lo que sería la SEP en Oaxaca, al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), para que ellos se hicieran responsables de eso, o sea, exigiendo el mandato de la propia Constitución de que la educación debe ser gratuita, entonces eso empezamos a hacer.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, no era el único recurso del que hacía uso la CNTE, pues en cuatro ocasiones se hizo alusión a sus recursos financieros; otras cuatro, a la información científico-técnica que se usaba en los debates y las negociaciones; y, finalmente, en dos ocasiones se destacaron las habilidades de liderazgo de algunos de sus miembros. Esto llevó a la CNTE a ocupar un papel fundamental en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la RE.

Figura 12. Red de discurso entre organizaciones construida con el algoritmo Kamada-Kawai del concepto de “Servicio Profesional Docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.



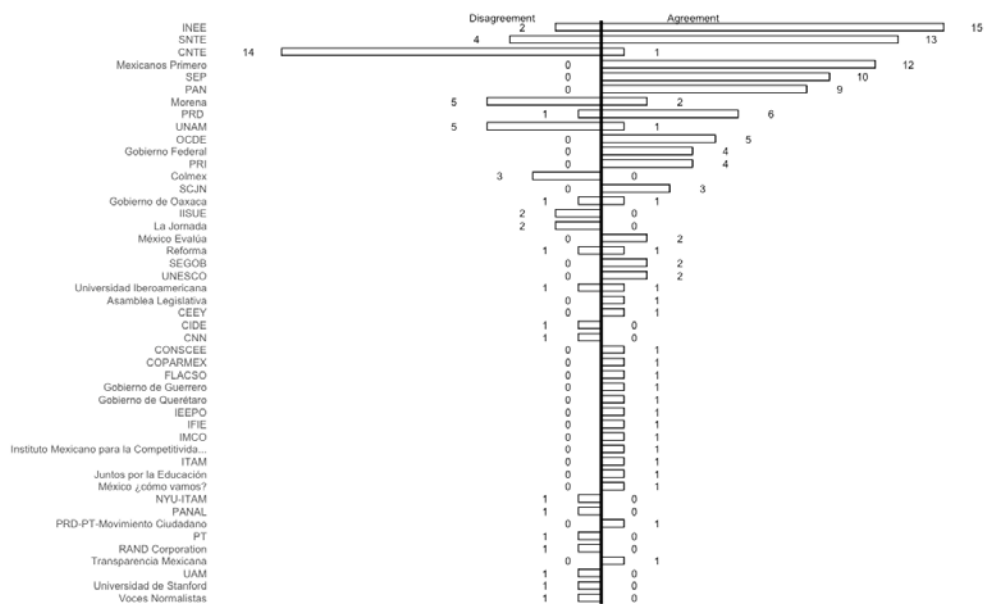
Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

La Figura 12 muestra una red de discurso construida con el algoritmo *Kamada-Kawai* (ver apartado metodológico). Este algoritmo distribuye los nodos con mayor “peso” en los extremos de la red y los de menor, en el centro. En una red de discurso, el peso de la conexión entre dos actores refleja la cantidad de conceptos a los que ambos se refieren de la misma manera (es decir, positiva o negativamente), por tanto, puede entenderse como una medida de similitud en el discurso (Liefeld, 2013). En el algoritmo *Kamada-Kawai*, la distancia entre los nodos se define como la suma de sus pesos (Kamada y Kawai, 1989). Por lo tanto, los actores en los extremos son los que tienen más peso en términos de la cantidad de actores que comparten su misma postura. En la Figura 12 se observa del lado izquierdo en el extremo superior a Mexicanos Primero y, en el extremo inferior, a la SEP. Pero el actor más distante y, por lo tanto, el de mayor peso dentro de la red, es la CNTE que se encuentra en el extremo superior derecho. Esto confirma la evidencia proporcionada sobre la capacidad de movilización de simpatizantes de la CNTE; pero, además, habla sobre otro recurso importante: su presencia en los medios de comunicación.

De acuerdo con la Gráficas 11, 12 y 13, para esta investigación se codificaron en total 48 declaraciones en total de miembros de la CNTE entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018: 15 para el concepto de “Evaluación docente” (Gráfica 11), 19 para el concepto “Reforma Educativa” (Gráfica 12) y 14 para el concepto de “Servicio Profesional Docente” (Gráfica 13). Esto coloca a la CNTE, junto con el INEE, el SNTE y la SEP, entre las organizaciones con más declaraciones hechas durante el periodo de análisis de esta investigación.

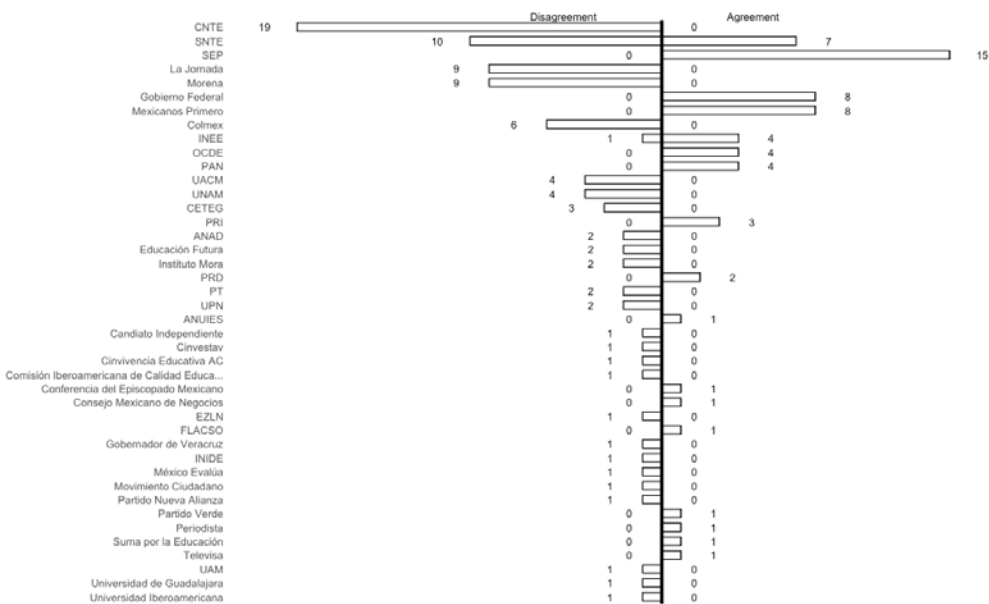


Gráfica 11. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.



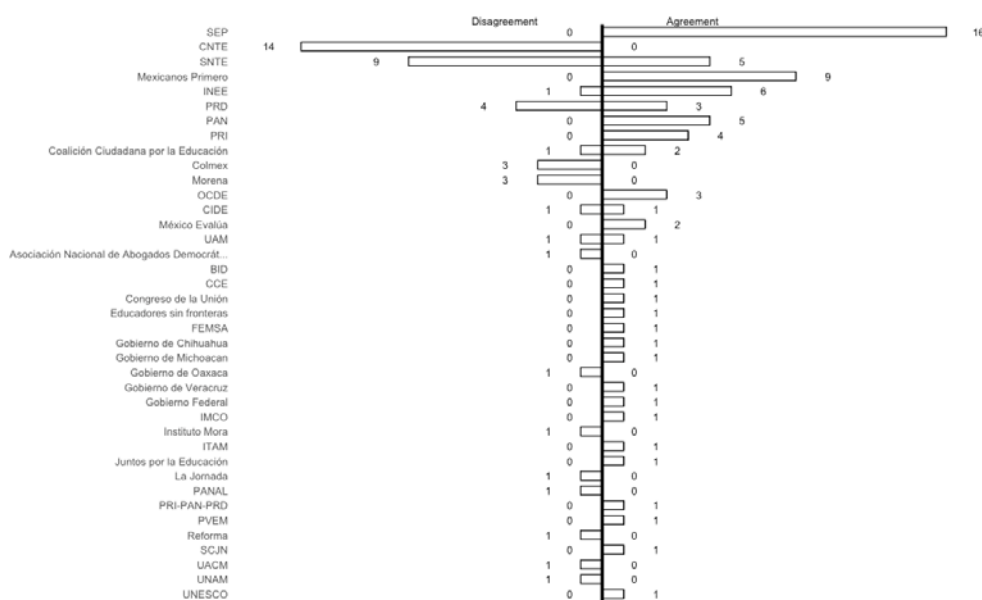
Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Gráfica 12. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Reforma Educativa” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Gráfica 13. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Servicio Profesional Docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.

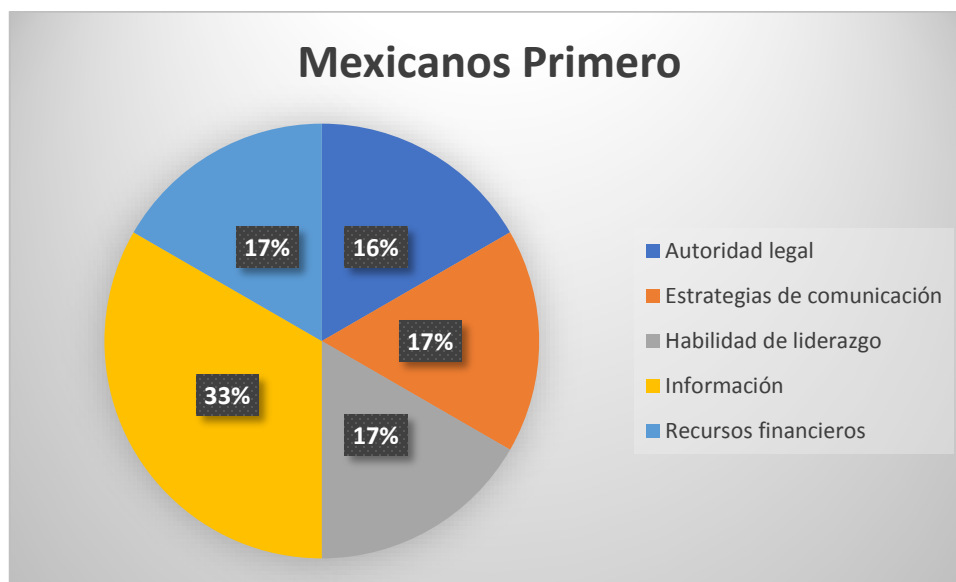


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Del mismo modo, como parte de la coalición promotora, existieron organizaciones no gubernamentales que tuvieron una participación importante en el proceso de implementación de la Reforma. Esta investigación se enfocó en una en específico: Mexicanos Primero. La justificación de esto consiste en que, de acuerdo con la Gráficas 11, 12 y 13, para esta investigación se codificaron en total 29 declaraciones de miembros de esta organización entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018: 12 para el concepto de “Evaluación docente” (Gráfica 11), 8 para el concepto “Reforma Educativa” (Gráfica 12) y 9 para el concepto de “Servicio Profesional Docente” (Gráfica 13). Esto coloca a la Mexicanos Primero como otro de los actores con una participación predominante durante la implementación de la RE de 2013.

De acuerdo con la información proporcionada por el informante de esta organización, Mexicanos Primero hacía uso de una buena cantidad de los recursos que contempla el ECP: autoridad legal formal, estrategias de comunicación, habilidad de liderazgo, información y recursos financieros (Sabatier y Weible, 2007); además de otro que no necesariamente contempla el ECP, pero que en esta investigación se logró operacionalizar: las estrategias de comunicación. El análisis de contenido de las entrevistas arrojó la siguiente información:

Gráfica 14. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Recursos” en relación con Mexicanos Primero.



Fuente: Elaboración propia con información del análisis de contenido de entrevistas realizado en ATLAS.ti.

La información, recurso preponderante de Mexicanos Primero, según la Gráfica 14, ayudó a la organización a construir un discurso político atractivo que les permitió atraer nuevos miembros en la batalla contra la coalición opositora (Sabatier y Weible, 2007).

Tabla 7. Tabla de citas derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Recursos” del informante de Mexicanos Primero.

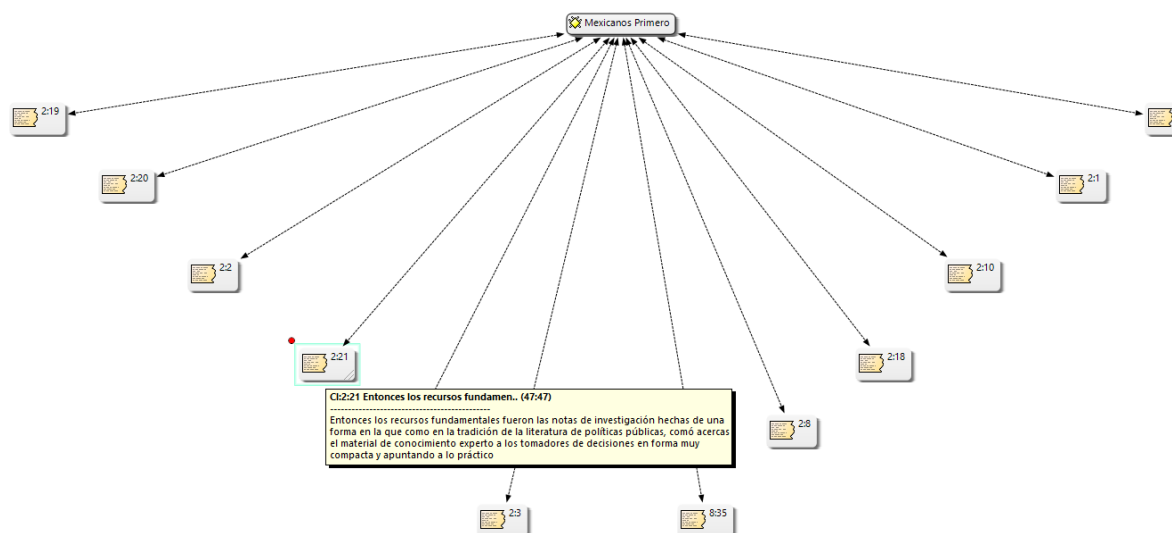
Entrevista, actor y código de cita	Cita
Entrevista con informante P2 (Mexicanos Primero) - 2:19	Inmediatamente antes del proceso de la Reforma las estrategias de la comunicación y la difusión social que son como típicas de la organización. Entonces, artículos de opinión, entrevistas, desplegados, algunas piezas de comunicación como spots en la televisión y, sobretudo para este proceso, o antes del proceso electoral, la realización de un documental que se llamó De Panzazo y que se presentó justamente cuando estaban las campañas presidenciales y de hecho se buscó que participaran los candidatos en las proyecciones del documental.

<p>Entrevista con informante P2 (Mexicanos Primero).docx - 2:20</p>	<p>Y ya en el proceso mismo del armado los recursos fueron justo, en primer lugar, toda la red de relaciones tejida a lo largo de los años desde la búsqueda de contacto con las figuras del mundo político: los líderes partidistas, los líderes en las cámaras. El circuito de relaciones que pone en contacto a los grupos privilegiados en México con los grupos políticos. Entonces Mexicanos Primero tiene eso, la posibilidad de que muchos de sus miembros fundadores comparten estos circuitos de relación y entonces era relativamente fácil buscar una cita con alguien, no por el contenido educativo, sino por los vínculos previos de amistad, sociedad, conocimiento, familia, etcétera.</p>
<p>Entrevista con informante P2 (Mexicanos Primero).docx - 2:21</p>	<p>Entonces los recursos fundamentales fueron las notas de investigación hechas de una forma en la que como en la tradición de la literatura de políticas públicas, cómo acercas el material de conocimiento experto a los tomadores de decisiones en forma muy compacta y apuntando a lo práctico.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia recabada en esta investigación muestra que este tipo de recurso (Tabla 7 y Figura 13) consistía “fundamentalmente” en notas de investigación, de acuerdo con la cita 2:21:

Figura 13. Red (con despliegue de cita) derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Recursos” en relación con el informante de Mexicanos Primero.

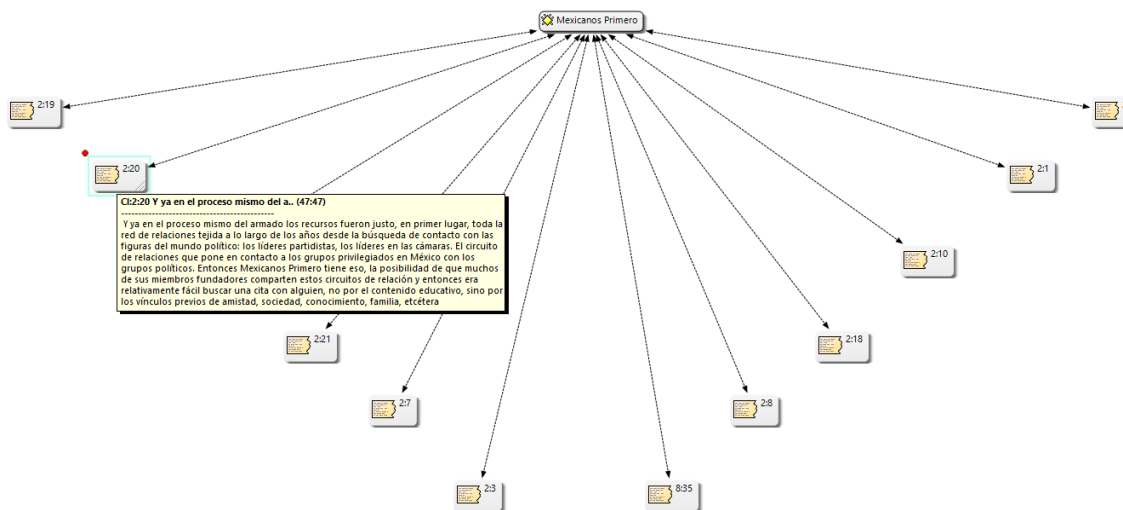


Fuente: Elaboración propia en ATLAS.ti.

Por otra parte, ningún miembro de Mexicanos Primero, ni la organización como tal, tiene una posición de autoridad legal formal. Sin embargo, de acuerdo con Sabatier y Weible, (2007),

tener el apoyo de actores con autoridad legal, es un recurso importante de una coalición porque proporciona poder para tomar decisiones sobre las políticas. Además, tener líderes con habilidades empresariales se convierte en una ventaja importante para las coaliciones para ganar influencia (Mintrom y Norman, 2009; Sabatier y Weible, 2007). De acuerdo con la cita 2:20 (Tabla 7 y Figura 14), Mexicanos Primero contaba, además, con estos dos recursos:

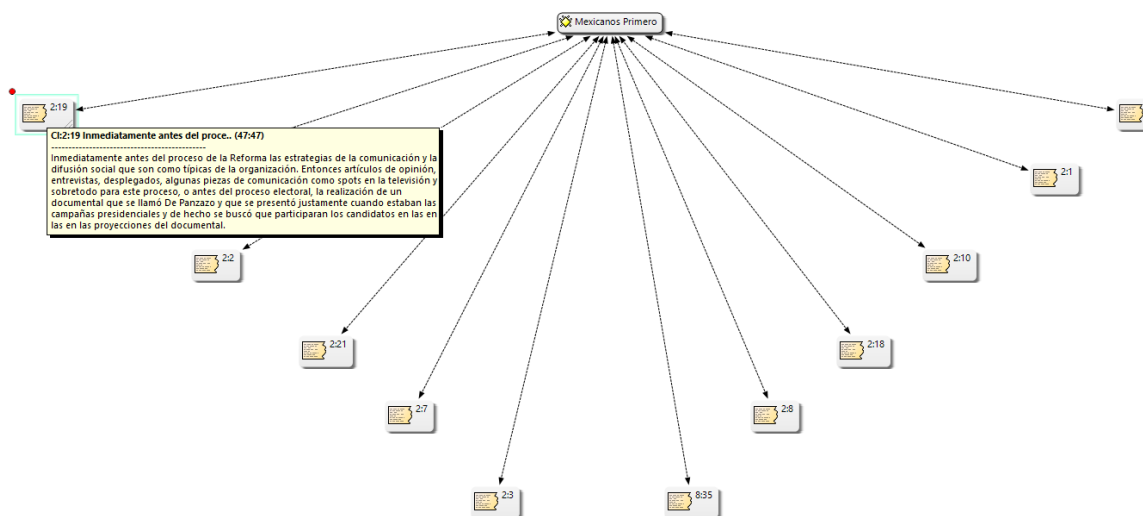
Figura 14. Red (con despliegue de cita) derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Recursos” en relación con el informante de Mexicanos Primero.



Fuente: Elaboración propia en ATLAS.ti.

Por último, un recurso importante que permitió a Mexicanos Primero tener una posición predominante dentro de la coalición promotora de la RE, fueron sus estrategias de comunicación. Éstas, de acuerdo con la Tabla 7 y la Figura 15 (cita 2:19), consistieron primordialmente en artículos de opinión, entrevistas, desplegados, spots y un documental:

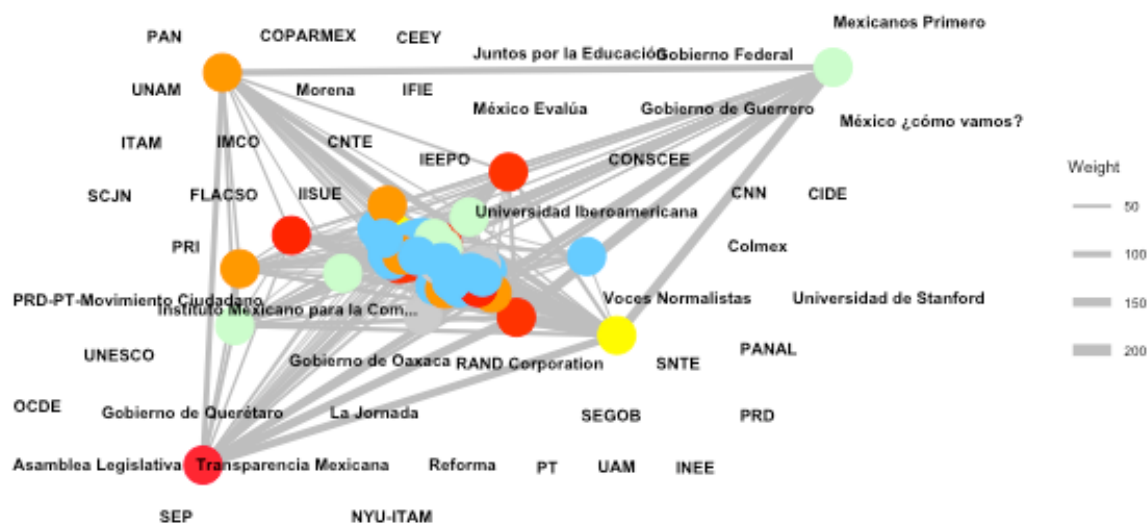
Figura 15. Red (con despliegue de cita) derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Recursos” en relación con el informante de Mexicanos Primero.



Fuente: Elaboración propia en ATLAS.ti.

La redistribución de recursos políticos altera la distribución del poder dentro de un subsistema de políticas (Nohrstedt, 2011). En este sentido, en función de sus recursos, Mexicanos Primero se convirtió en una organización con mucho poder dentro de la coalición promotora y tuvo la capacidad de incidir de manera importante en la configuración de las coaliciones durante todo el proceso de implementación de la RE de 2013. La evidencia recabada en esta investigación (Figuras 16 y 17) sugiere que, por lo menos, así lo hizo en las redes de discurso en torno a los conceptos de “Evaluación docente” y “Servicio Profesional Docente” durante todo el periodo analizado.

Figura 16. Red de discurso entre organizaciones construida con el algoritmo Kamada-Kawai del concepto de “Evaluación docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.

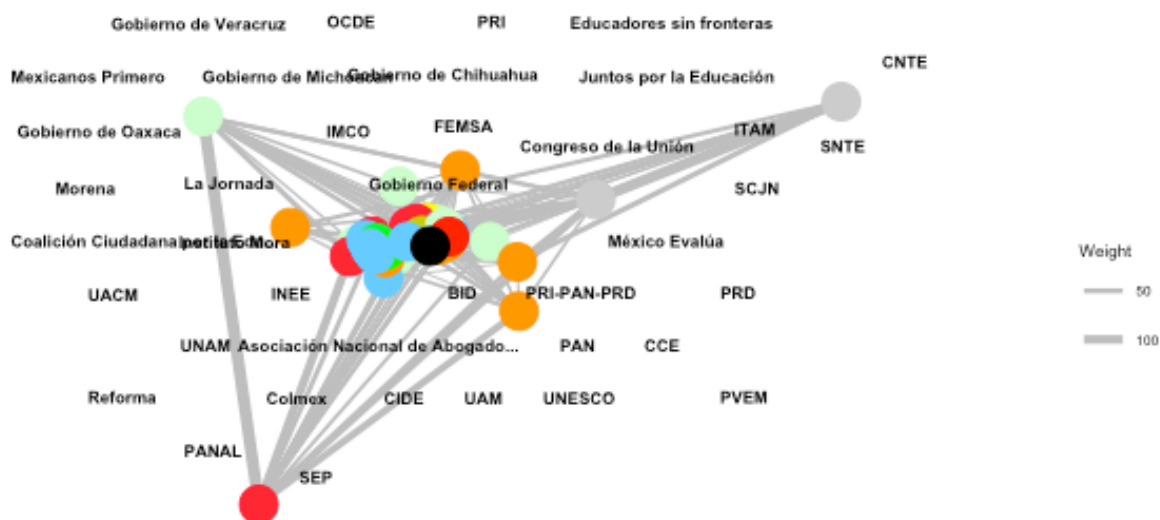


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Las redes de discurso construidas con el algoritmo *Kamada-Kawai*, como ya se vio, permiten visualizar el peso de un actor dentro de la red en relación con su distancia con los nodos centrales (Kamada y Kawai, 1989). Las Figuras 16 y 17 muestran, en los extremos, a los actores con mayor peso en términos de su actividad dentro de la red y de la cantidad de actores que comparten su misma postura. En la Figura 16 se observa, del lado izquierdo en el extremo superior, al Partido Acción Nacional (PAN) en color naranja y, en el extremo inferior, a la SEP (rojo). Pero el actor más distante y, por lo tanto, el de mayor peso dentro de la red, es Mexicanos Primero que se encuentra en el extremo superior derecho.

Por otra parte, en cuanto a la red de discurso sobre “Servicio Profesional Docente” (Figura 17), el actor con mayor peso es la CNTE. Sin embargo, Mexicanos Primero sigue figurando entre los actores preponderantes en relación con su peso dentro de la red como la SEP y la CNTE.

Figura 17. Red de discurso entre organizaciones construida con el algoritmo Kamada-Kawai del concepto de “Servicio Profesional Docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.

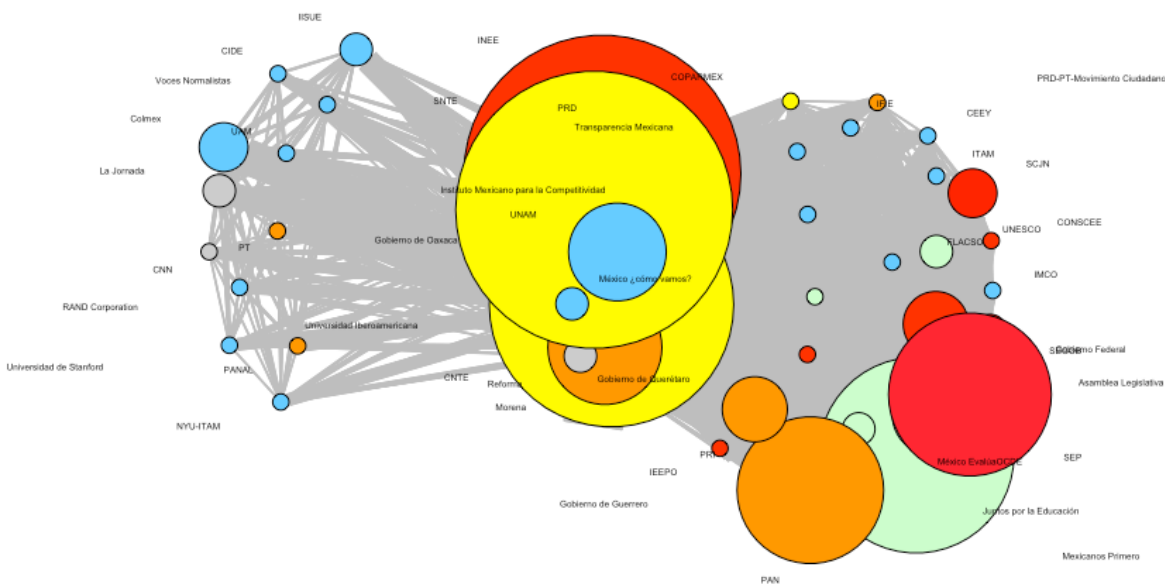


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Esto confirma la evidencia proporcionada sobre los recursos de la organización, pues tuvieron la capacidad de incidir de manera importante en su peso y nivel de actividad dentro de la coalición promotora y, por lo tanto, en la configuración de las coaliciones.

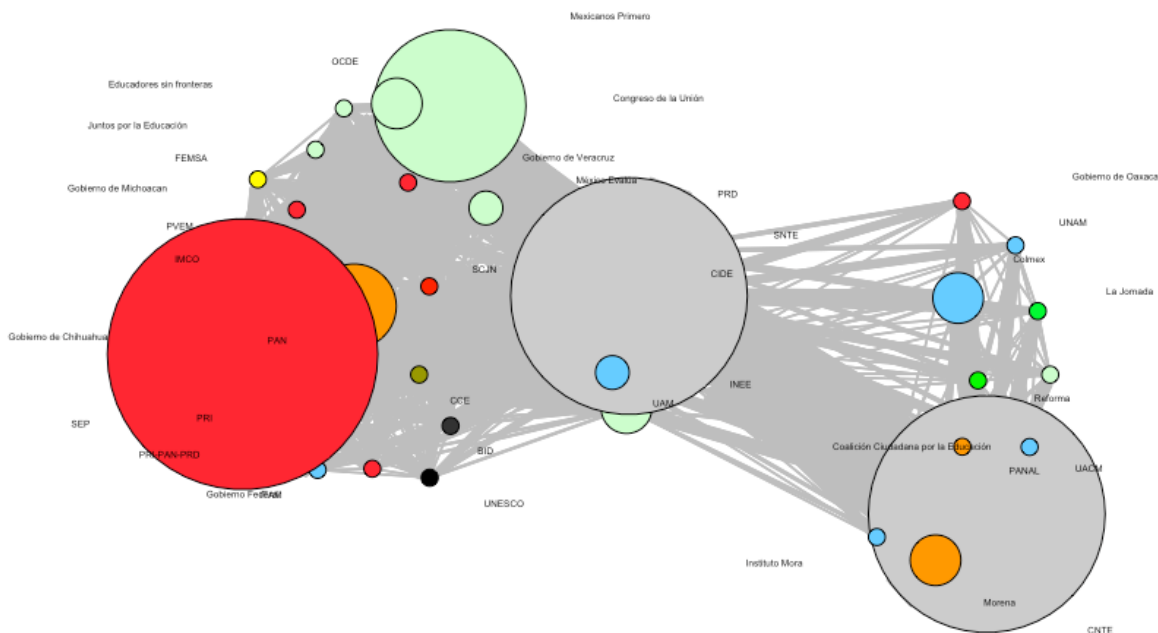
Para esta investigación se codificaron en total 29 declaraciones de miembros de Mexicanos Primero entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018. De acuerdo con la Figuras 18 y 19, Mexicanos Primero (color verde) se coloca, junto con el INEE, el SNTE, la CNTE y la SEP, entre las organizaciones con mayor actividad dentro de las redes de discurso en torno a los principales componentes de la Reforma: la evaluación docente y el Servicio Profesional Docente.

Figura 18. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Evaluación docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Figura 19. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Servicio Profesional Docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Tanto en el caso de la CNTE (coalición opositora) como de Mexicanos Primero (coalición promotora), los recursos jugaron un papel fundamental en su nivel de actividad y peso dentro de las coaliciones. Por lo tanto, la evidencia presentada en esta investigación contribuye a confirmar la hipótesis de esta investigación y, además, abona a la hipótesis de Nohrstedt (2011), pues, para los casos de la CNTE y Mexicanos Primero, los recursos alteraron la distribución del poder dentro del SEM e influyeron de manera significativa en la configuración de las coaliciones.

5.6. El aprendizaje orientado a las políticas: El caso del INEE

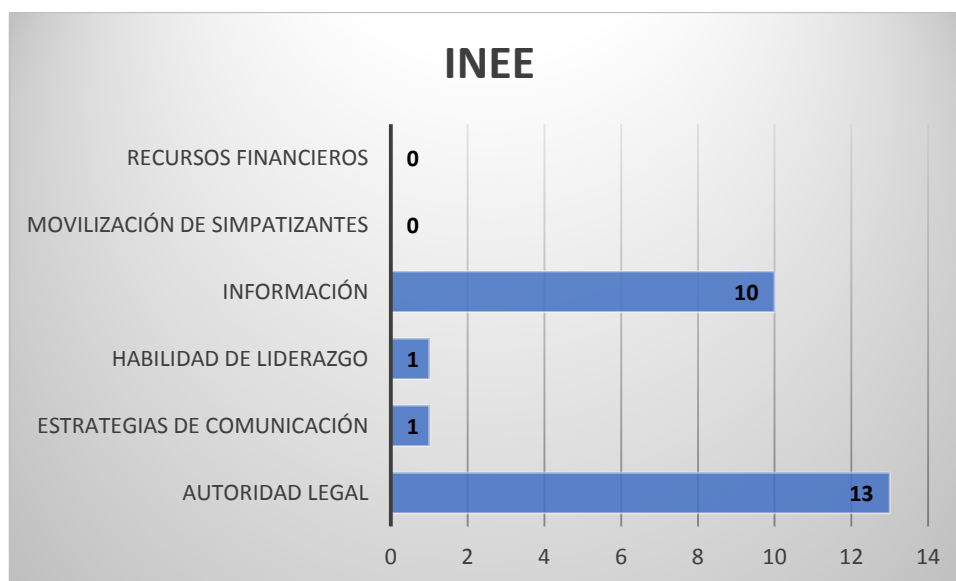
La RE del 2013 dejó clara la necesidad de un cambio estructural, pues su énfasis más importante, quizá no en términos jurídicos, pero sí en el plano social, político y educativo lo puso en la “calidad” como una condición de la educación que ofrece el Estado. Para lograr esto, la Reforma plateaba como prioridades: 1) fortalecer a la educación pública, laica y gratuita; 2) asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad; 3) fortalecer las capacidades de gestión de la escuela; 4) establecer un Servicio Profesional Docente (SPD) para la profesionalización de los maestros; y 5) sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente (Presidencia de la República, 2012).

A partir de su promulgación el 25 de febrero de 2013, la Reforma exigió cambios legales y de diseño institucional importantes, entre los que destacan el establecimiento del SPD y la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), cuya coordinación se asignó al INEE. Este último tenía la tarea de evaluar todos los componentes, procesos y resultados del SEM; regular y supervisar los procesos de evaluación desarrollados por la Autoridad Educativa Federal y Locales que les correspondan; difundir y usar información; y emitir directrices de política para la mejora de la educación (Miranda, 2018).

El 26 de febrero de 2013 el INEE se convierte en un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Con la modificación al artículo 3° de la Constitución se dio origen a la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), que, en sus artículos 27, 48, 50 y 51, señala que al Instituto le corresponde, entre otras tareas, expedir los lineamientos a los

que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación y emitir directrices para contribuir a las decisiones en búsqueda de la mejora de la calidad y su equidad de la educación (Martínez Bordón, 2018).

Gráfica 15. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Recursos” en relación con el INEE.

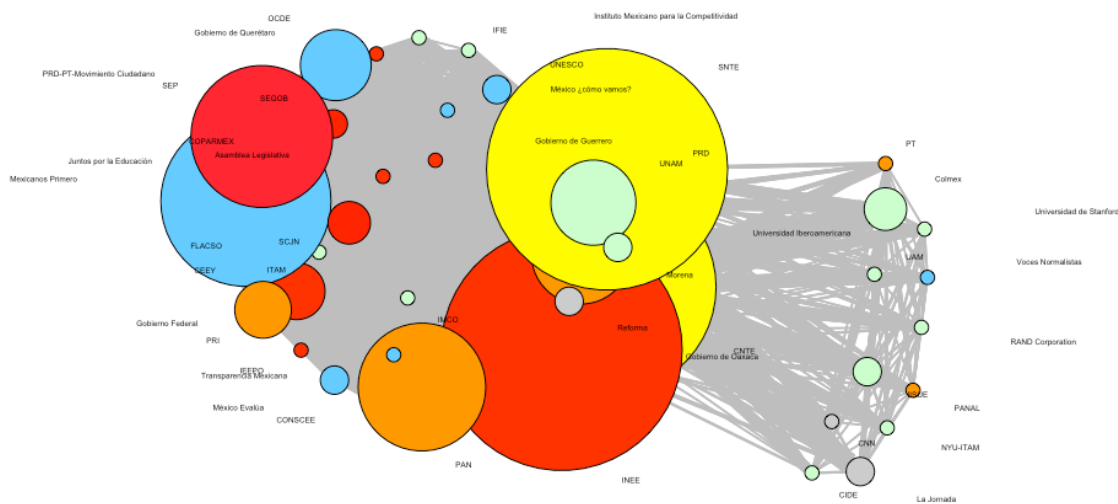


Fuente: Elaboración propia con información del análisis de contenido de entrevistas realizado en ATLAS.ti.

La Gráfica 15 muestra que el recurso más co-ocurrente del INEE y, por lo tanto, el más referido por los informantes, es el de autoridad legal, con 13 menciones. Respecto de los recursos que aparecen con 0 menciones, esto no significa que nos los tuvieran, sino que los informantes no se refirieron en ningún sentido a ellos durante las entrevistas.

De acuerdo con Sabatier y Weible (2007), tener miembros en puestos de autoridad legal, o el apoyo de actores con autoridad legal, es un recurso importante de una coalición porque proporciona poder para la toma de decisiones sobre las políticas. Esto convirtió al INEE en un actor preponderante en el proceso de implementación de la RE, con el poder institucional y legal necesarios para incidir en sus componentes, procesos, resultados y, por lo tanto, en la configuración de las coaliciones.

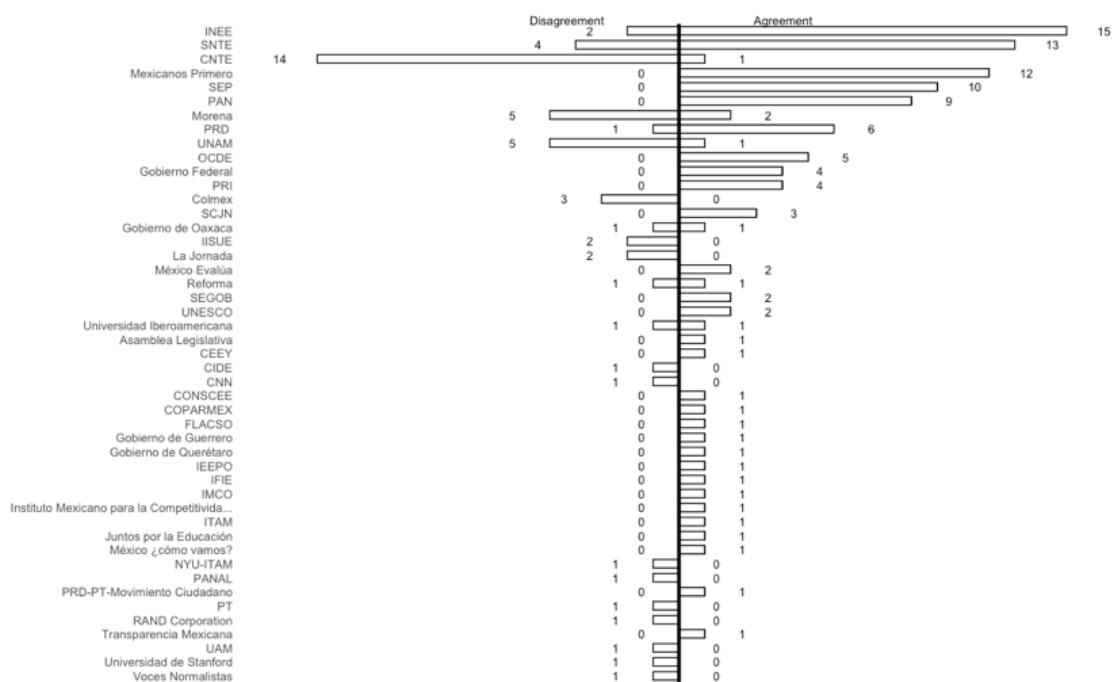
Figura 20. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Evaluación docente” entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

De acuerdo con la Figura 20, el nivel de actividad del INEE (color rojo) dentro de la red es el más grande, junto con el SNTE (color amarillo). Ambas organizaciones, a través de sus miembros, hicieron 17 declaraciones en artículos periodísticos entre el 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018 (Gráfica 16).

Gráfica 16. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre 18 de diciembre de 2010 y el 28 de diciembre de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

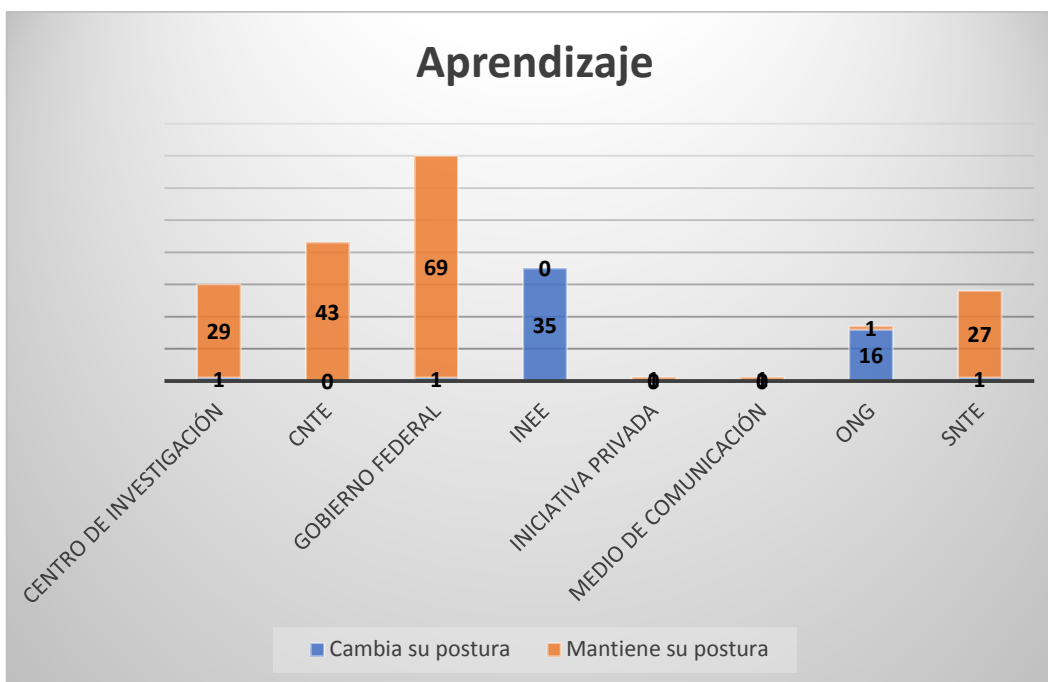
Lo anterior habla de la importante capacidad de incidencia del INEE en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la RE, pues, como en los casos de la CNTE y de Mexicanos Primero, la presencia preponderante en medios de comunicación es un recurso importante que tiene injerencia en la configuración de las coaliciones.

Por otra parte, el ECP supone que los miembros de una coalición usan de manera estratégica la información sobre costos y beneficios, y las causas y la gravedad de un problema, para construir un discurso político atractivo que les permita atraer nuevos miembros o ganar las batallas políticas contra otras coaliciones (Sabatier y Weible, 2007). Según Martínez Bordón (2018), el estudio titulado *El uso de los resultados de las evaluaciones del INEE por las autoridades educativas* reveló que la información que producía el INEE tenía, sobre todo, un uso discursivo y político, más que de incidencia real en las políticas. En este sentido, la información generada por el INEE se convirtió en un importante recurso político de la coalición promotora de la RE (como se pudo observar en la Gráfica 15).

Si bien las directrices no eran vinculantes en el sentido de que no existía una sanción de carácter legal en caso de que no fueran atendidas por la autoridad educativa, éstas tenían que hacerse del conocimiento público y de las autoridades e instituciones educativas correspondientes para su atención, quienes deberán hacer pública su respuesta en un plazo no mayor a 60 días naturales (Martínez Bordón, 2018). Esto generó tensiones con el gobierno federal y diferencias importantes en términos de cómo debió haber sido implementada la RE. Esta es una de las razones por las que el INEE aparece en la Figura 20 como un actor “puente”, es decir, con una postura ambivalente e incongruente respecto de la evaluación docente, pues, de acuerdo con la Gráfica 16, durante el proceso de implementación de la RE, el INEE hizo dos declaraciones en contra de la evaluación docente. La evidencia que soporta esta afirmación tiene que ver con lo que Sabatier y Jenkins- Smith (1993) llaman aprendizaje orientado a las políticas que es, además, otro de los principales énfasis teóricos del ECP, y se define como una serie de "alternancias duraderas de pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y que están relacionadas con el logro o la revisión de los preceptos del sistema de creencias de individuos o colectivos" (Sabatier y Jenkins- Smith, 1993, pp. 42–56) [La traducción es mía].

El aprendizaje orientado a las políticas se vio reflejado en el INEE en el cambio de postura respecto a los instrumentos de la Reforma. De acuerdo con la información proporcionada por los informantes, el análisis de co-ocurrencias registró que los actores del INEE se refirieron 35 veces a cambios de postura respecto de su postura original en torno a la RE (Gráfica 17).

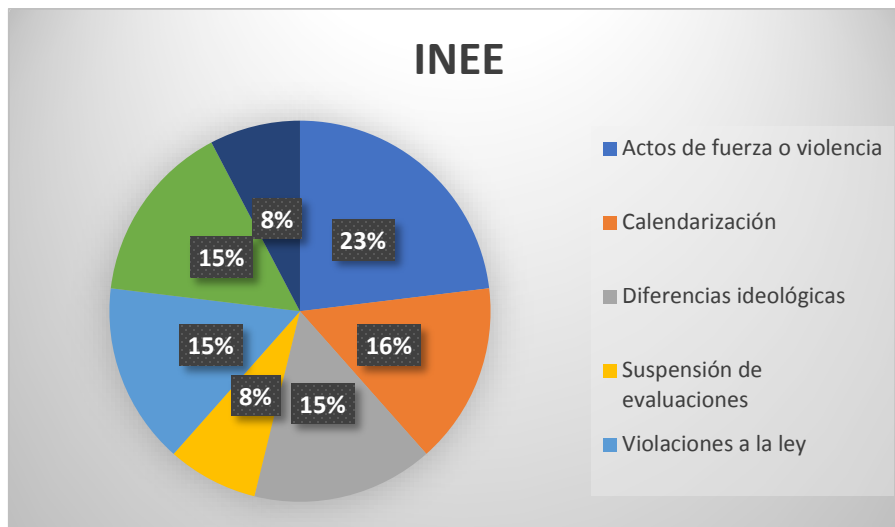
Gráfica 17. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Aprendizaje” en relación con el tipo de actor.



Fuente: Elaboración propia con información del análisis de contenido de entrevistas realizado en ATLAS.ti.

El ECP pone especial énfasis en el nivel de conflicto entre las coaliciones, el cual se relaciona con la medida en que los actores perciben una amenaza a las creencias centrales de su política a partir de los objetivos o acciones de sus oponentes. De acuerdo con Weible (2008), en los niveles intermedios de conflicto, las coaliciones opositoras se ven amenazadas lo suficiente como para atender el problema y siguen siendo lo suficientemente receptivas a la nueva información como para aumentar la probabilidad de aprendizaje entre coaliciones. Aun cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener efectos importantes en la política, al menos en el corto plazo, al modificar los puntos de vista de los intermediarios de las políticas públicas (Sabatier y Weible 2007). Sin embargo, según las entrevistas realizadas en esta investigación, el aprendizaje orientado a las políticas de actores del INEE, en relación con el cambio de postura, se debió a otros factores y no necesariamente al debate informado. De acuerdo con el análisis de contenido de las entrevistas, el cambio de postura de los informantes del INEE se dio como resultado de los siguientes factores:

Gráfica 18. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Perturbaciones” en relación con el tipo de actor entrevistado.



Fuente: Elaboración propia con información del análisis de contenido de entrevistas realizado en ATLAS.ti.

De acuerdo con la Gráfica 18, el factor que en mayor medida tuvo repercusión en el cambio de postura de los informantes del INEE fueron los actos de fuerza o violencia. Efectivamente, durante la implementación de la RE se suscitaron varios eventos de este tipo. Uno de los más significativos, el cual fue referido por uno los informantes del INEE (Tabla 8), fue el enfrentamiento entre la policía federal e integrantes y simpatizantes de la CNTE en la comunidad de Asunción Nochixtlán, Oaxaca el 19 de junio de 2016 que, de acuerdo con el periódico *El Financiero*, dejó al menos 6 personas muertas y 108 heridas.

Tabla 8. Tabla de citas derivada del análisis de co-ocurrencias del código “Actos de fuerza o violencia” del informante del INEE.

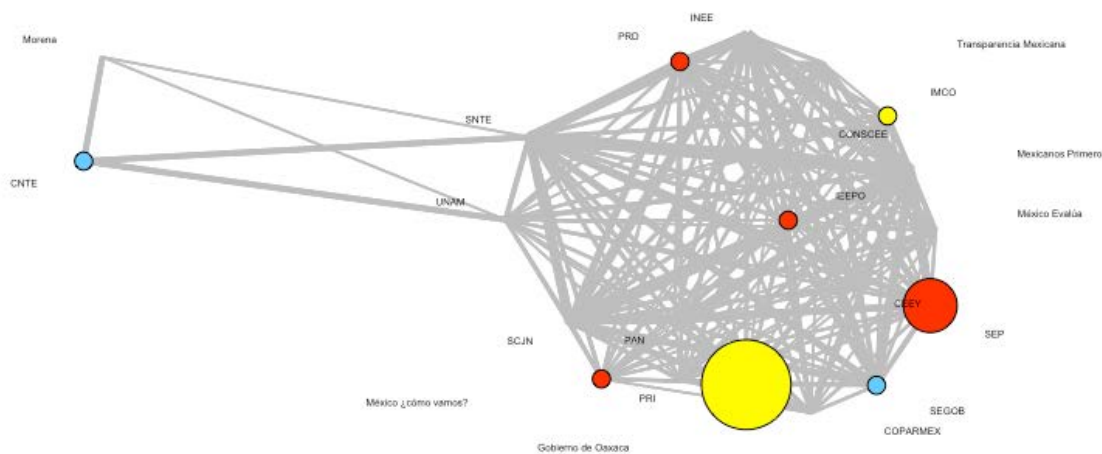
Entrevista, actor y código de cita	Cita
Entrevista con informante P11 (INEE) - 11:6	...y después Nochixtlán, Nochixtlán si fue un punto de quiebre muy fuerte. Me acuerdo que nosotros sacamos, y ahorita te voy a contar de otro que no fue tan fuerte, curiosamente tendría que haber sido quizás más, pero sí. Nosotros discutimos muchísimo si lo hacíamos o no lo hacíamos, pero la historia lo cuenta y ahí está documentado con un comunicado después de Nochixtlán, pues condenando los hechos y diciendo que eso era el colmo, como una postura oficial del INEE. Incluso antes hubo otro, digamos no tan fuerte, pero sí, cuando se empezó a utilizar la fuerza pública para disuadir los movimientos en torno a las evaluaciones, también

	tuvimos nosotros un pronunciamiento diciendo que lamentábamos el que se tuviera que haber recurrido a la fuerza pública
Entrevista con informante P11 (INEE) - 11:7	Nochixtlán sí, a mí sí, digamos que ahí fue como un punto de quiebre en donde dejé de creer en las posibilidades de la reforma.

Fuente: Elaboración propia.

Indagando un poco más al respecto, en esta investigación se hizo un *antes* y un *después* del mapa de las coaliciones para ver de qué forma había influido el enfrentamiento en Nochixtlán en la posición de otros actores, además de los del INEE, y, por lo tanto, en la configuración de las coaliciones en torno a la RE. La Figura 21 muestra el mapa de las coaliciones en 2015, previo al enfrentamiento en Nochixtlán, donde la coalición de la izquierda representa a la coalición opositora y, la de la derecha, a la promotora. En este caso, la coalición opositora sólo está integrada por la CNTE y Morena, mientras que la promotora, con el INEE (color rojo) dentro de ella, es significativamente más grande y con actores con mayor tamaño en relación con su actividad dentro de la red. Aunque en las Figuras 21 y 22 la distancia entre los nodos parece significativa, por lo menos en lo que respecta a la coalición opositora (lado izquierdo), para este tipo de red de congruencia no representa nada: aunque sí el tamaño de los nodos y sus conexiones (ver apartado metodológico).

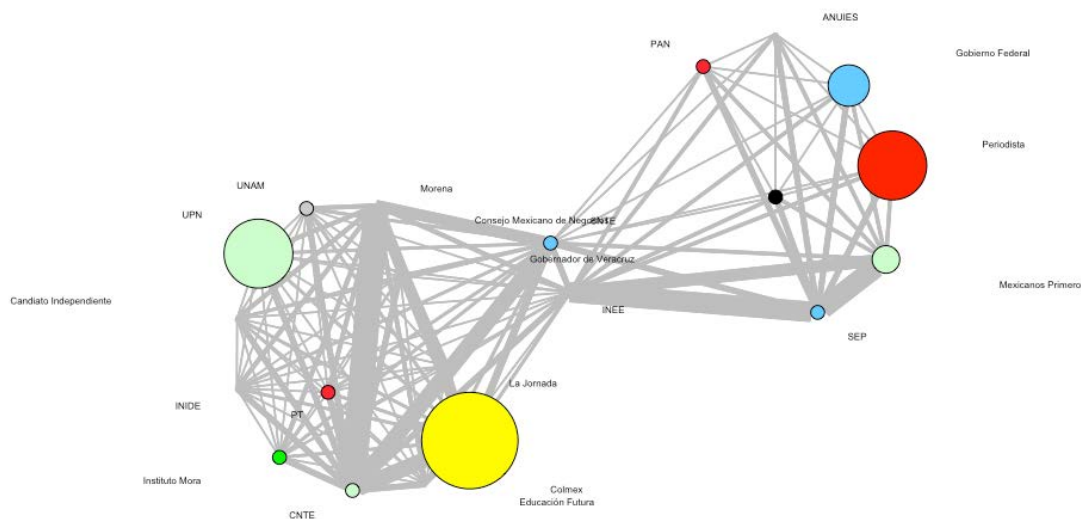
Figura 21. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Evaluación docente” en 2015.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Sin embargo, como muestra la Figura 22, a partir de los acontecimientos en Nochixtlán el 19 de junio de 2016, el mapa de las coaliciones sufre una clara reconfiguración: una coalición promotora visiblemente más pequeña que la opositora y el INEE ocupando una posición *punte* (ambivalente) dentro de la red.

Figura 22. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Evaluación docente” entre el 19 de junio de 2016 y el 28 de diciembre de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

De acuerdo con el ECP, las perturbaciones internas al subsistema de políticas (crisis, fracasos políticos, escándalos, fracasos, etc.) pueden contribuir a confirmar las creencias centrales de las políticas de las coaliciones minoritarias, aumentar las dudas sobre las creencias centrales de la coalición dominante o cuestionar la efectividad de las políticas (Nohrstedt y Weible, 2010). En este sentido, los acontecimientos en Nochixtlán fueron una clara perturbación y punto de quiebre que propició el aprendizaje orientado a las políticas de algunos actores dentro del SEM y no sólo de los del INEE. Este hallazgo no contribuye con las principales hipótesis sobre el aprendizaje orientado a las políticas del ECP (Jenkins-Smith et al., 2018), que ponen especial énfasis en la información científico técnica como uno de las principales vías para el aprendizaje. Sin embargo, proporciona evidencia que ayuda a confirmar la hipótesis de este trabajo: **Las perturbaciones (*shocks*) externas o internas al subsistema de política educativa mexicano, el acuerdo negociado, el aprendizaje**

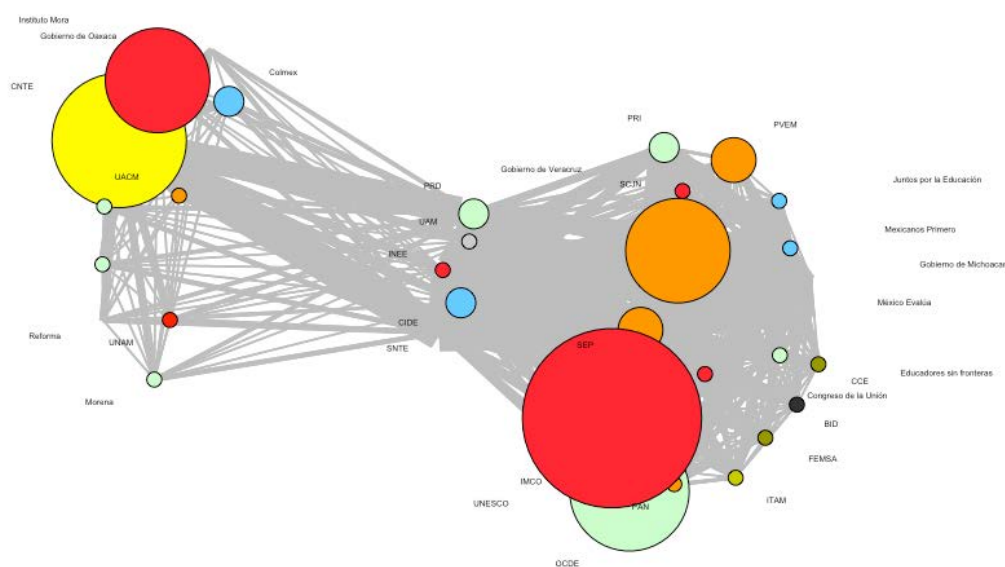
y los recursos son factores que influyeron en la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013.

5.7. La elección de Andrés Manuel López Obrador

Al cabo de cuatro años de haber sido emprendida la Reforma, la mayoría de los debates en torno a la misma habían planteado algunas dudas acerca de su pertinencia y legitimidad, sobre todo a partir de que ésta, de acuerdo con varios de sus principales detractores, no tomó en consideración la opinión del gremio docente, al cual se le impuso una evaluación estandarizada y “punitiva” (Martínez y Navarro, 2018, p. 281).

De acuerdo con la Figura 23, desde la promulgación de la Reforma el 25 de febrero de 2013 hasta un día antes de las elecciones presidenciales el 1º de julio de 2018, el debate en torno a la RE estaba aún muy nutrido: la CNTE (color amarillo) cada vez más activa dentro de la coalición opositora. Aunque, visiblemente, la coalición promotora seguía siendo la coalición dominante con actores como la SEP (color rojo) y la OCDE (color verde) con bastante actividad.

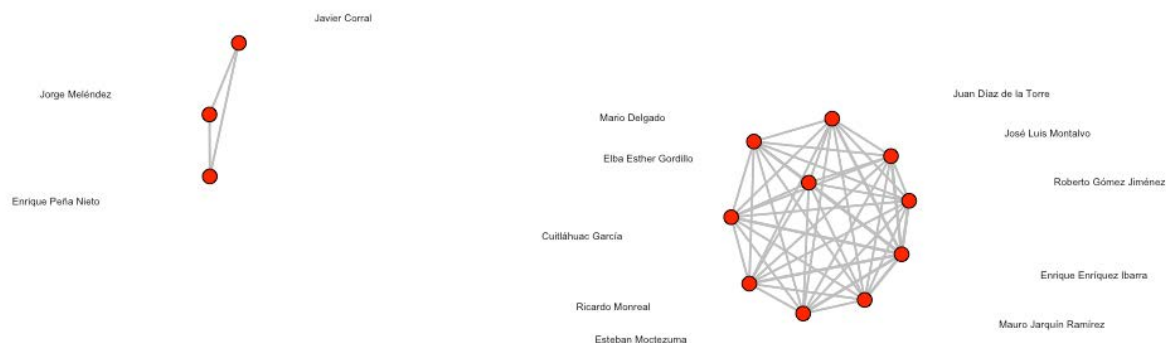
Figura 23. Red de congruencia con nivel de actividad entre organizaciones en torno a su postura respecto al concepto “Reforma Educativa” entre el 25 de febrero de 2013 y el 30 de junio de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

Sin embargo, a partir de los resultados de la elección presidencial que favoreció al hoy presidente Andrés Manuel López Obrador, de la coalición “Juntos Haremos Historia” del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), quien había prometido el 27 de diciembre de 2017 “cancelar” la Reforma, lo cual refrendó el 14 de enero de 2018, según con la información recabada en la base de datos del DNA, el mapa del SEM sufrió una total reconfiguración en lo que respecta a sus coaliciones. En este sentido, de acuerdo con lo que el ECP entiende como perturbaciones (*shocks*) externas (Sabatier y Weible, 2007), la elección de Andrés Manuel López Obrador representó un punto de quiebre importante, y tal vez definitivo, y una total redistribución de los recursos de la coalición dominante. En este sentido, la Figura 24 muestra cómo, a partir del 1 de julio de 2018, la coalición opositora pasa a ser la coalición dominante con actores como Juan Díaz de la Torre, quien previamente se encontraba en la coalición promotora de la RE (ver Figura 8).

Figura 24. Red de congruencia entre actores en torno a su postura respecto al concepto “Reforma Educativa” entre el 1° de julio de 2018 y el 28 de diciembre de 2018.



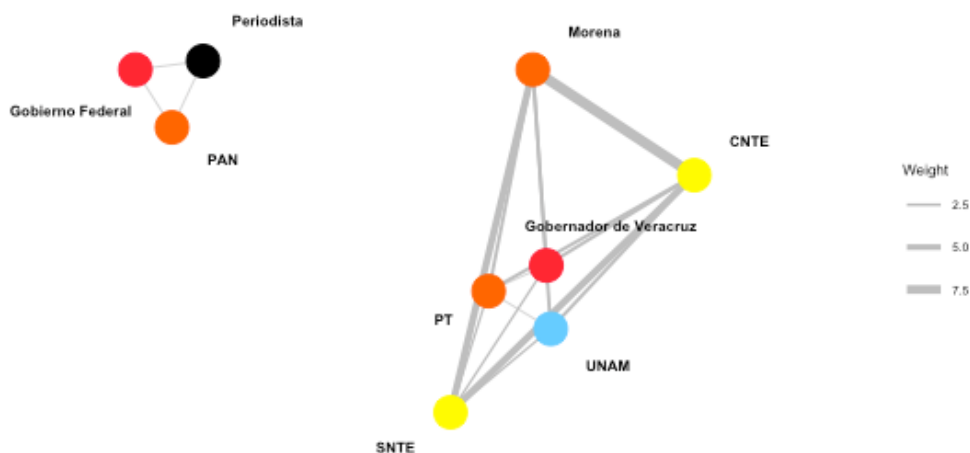
Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

5.8. Los resultados de la Reforma desde la perspectiva analítica de las Coaliciones Promotoras

De acuerdo con Smith (2000), la estructura de una red sí influye en el cambio de políticas y sus resultados, pues los miembros de la red pueden negociar cambios en la organización y en las reglas del juego. Estas negociaciones influyen en el comportamiento de los miembros y, por lo tanto, en la estructura misma de la red ya que existe una interacción dinámica entre la estructura de la red y los agentes dentro de ella. “Las redes de políticas influyen, por tanto, en los resultados de las políticas a través de un complejo producto de la negociación entre los miembros, facilitado y restringido por la estructura de la red”. (Smith, 2000, p. 98)

Los resultados de la Reforma fueron muchos y de diversa índole y no es el objetivo de este trabajo enumerarlos todos. Sin embargo, desde la perspectiva analítica de esta investigación, es posible observar que a partir de diversas perturbaciones externas e internas al SEM y otros factores, las coaliciones sufrieron diversas reconfiguraciones que finalmente dieron como resultado una coalición opositora visiblemente más grande y con actores con mayor peso (Figura 25) que desembocó en la derogación de la Reforma el 15 de mayo de 2019.

Figura 25. Red de discurso entre organizaciones construida con el algoritmo Kamada-Kawai del concepto de “Reforma educativa” entre 1º de julio de 2018 y el 28 de diciembre de 2018.



Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en DNA.

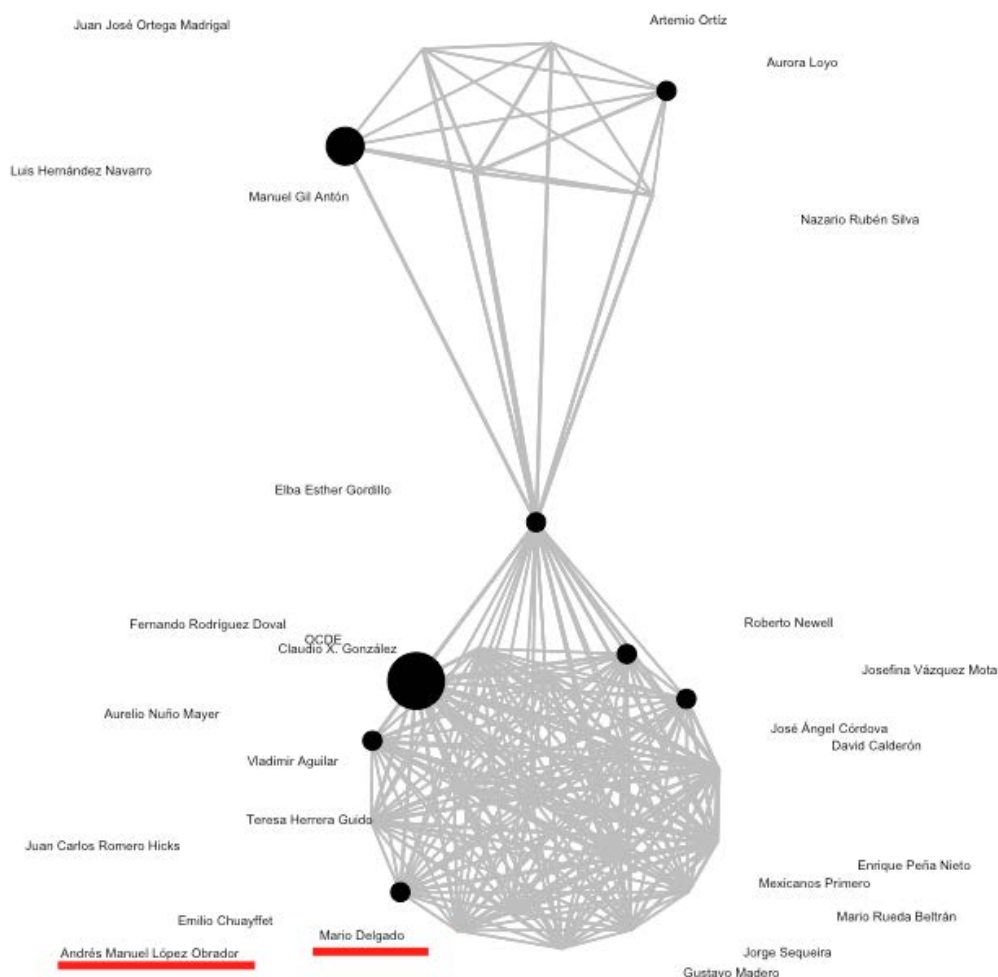
Con la Reforma Educativa de 2013 se planteó una reformulación del problema educativo, así como nuevas propuestas de soluciones para resolverlo. Por lo tanto, buscó la transformación del sistema educativo a partir de la creación de diversos componentes, entre ellos el Servicio Profesional Docente y la instauración del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

De hecho, aunque la Reforma reconoció la relevancia de los procesos de formación docente para mejorar la calidad de la enseñanza, la evidencia apunta a que las estrategias para cumplir con dicho propósito han sido inadecuadas, en parte porque se dan por descontadas las condiciones en las cuales trabajan los docentes y los grandes retos a los que se enfrentan día a día. (Martínez y Navarro, 2018, pp. 283-284)

La evaluación fue uno de los elementos a partir de los cuales la RE planeaba transformar el sistema educativo, “aunque con el paso del tiempo se fue desdibujando de la agenda de la Reforma, quizá por los resultados y críticas que recibió en su momento”. (Martínez y Navarro, 2018, p. 282) Un ejemplo de ello fue la suspensión indefinida de la evaluación docente el 29 de mayo de 2015.

De hecho, quienes en un principio fueron sus promotores, al final se volvieron sus principales y más poderosos detractores. La Figura 26 muestra a Mario Delgado (actualmente Diputado por Morena) y Andrés Manuel López Obrador en la coalición promotora de la evaluación docente antes de la promulgación de la RE en 2013.

Figura 26. Red de congruencia con nivel de actividad entre actores en torno a su postura respecto al concepto de “Evaluación docente” entre el 19 de octubre de 2010 y el 25 de febrero de 2013.

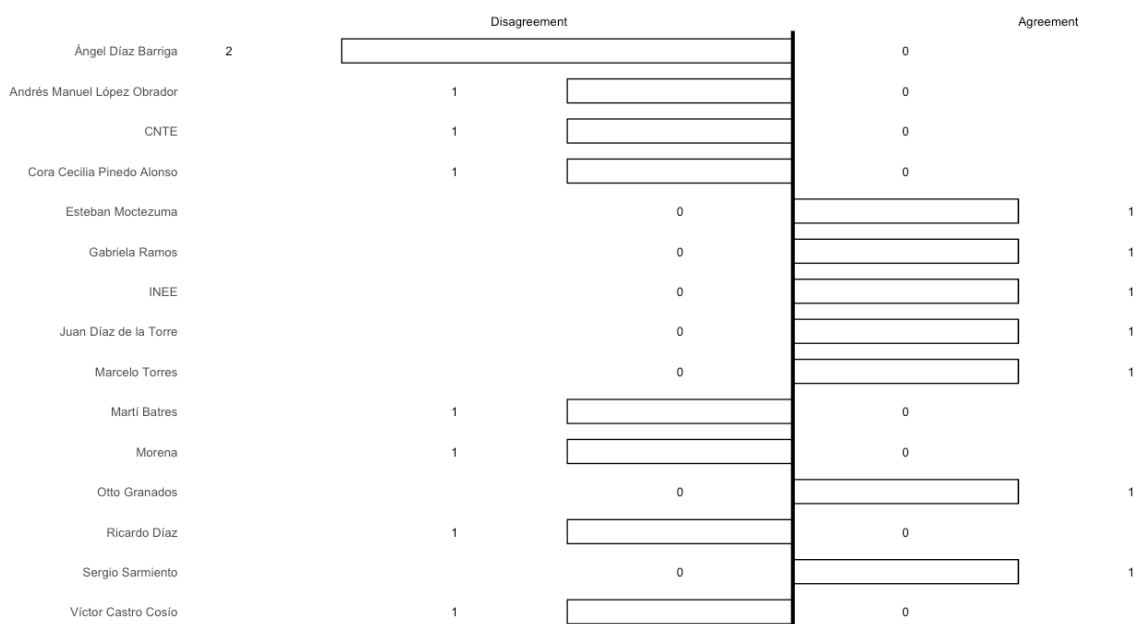


Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

Sin embargo, después de un largo proceso político, Andrés Manuel López Obrador fue nombrado presidente electo el 1° de julio de 2018.

Finalmente se observa a Mario Delgado (Figura 26) y Andrés Manuel López Obrador (Gráfica 19) como parte de las coaliciones opositoras a la Reforma Educativa y la evaluación docente.

Gráfica 19. Gráfica de barras de la variable *dummy* (concepto) “Evaluación docente” entre el 1° de julio y el 28 de diciembre de 2018.



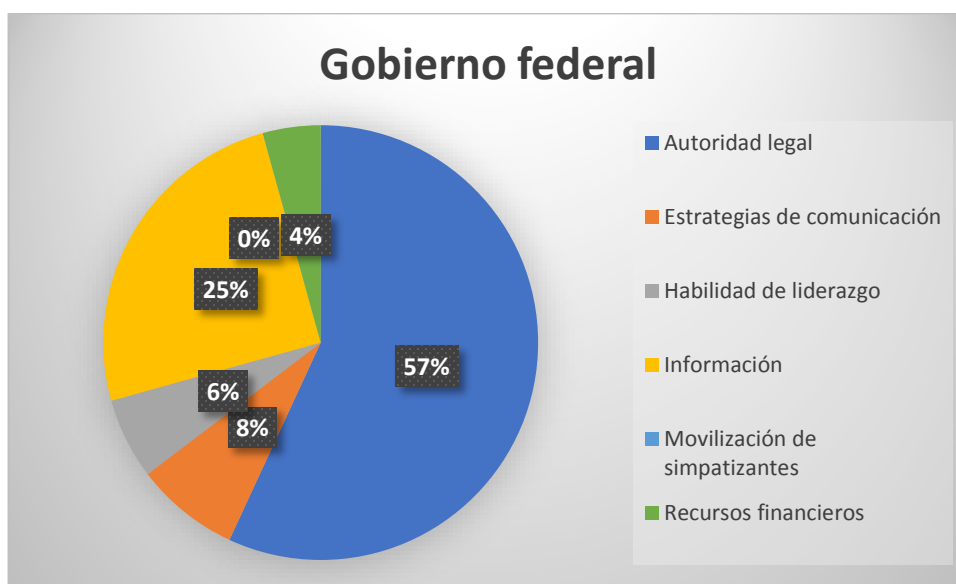
Fuente: Elaboración propia en R con la base de datos creada en el DNA.

En este sentido, se puede decir, de acuerdo con Smith (2000), que la reestructuración de las redes sí influyó en los resultados de la Reforma, pues los miembros de las redes tuvieron la posibilidad de cambiar las reglas del juego. El proceso político y las interacciones dentro y fuera del SEM influyeron definitivamente en el comportamiento de los actores y en la estructura misma de las redes.

Por otra parte, de acuerdo con Martínez y Navarro (2018), como uno de los resultados positivos de la Reforma se puede resaltar la figura del INEE como un actor con la capacidad de influir en la toma de decisiones para la mejora del sistema educativo por medio del diagnóstico de los problemas que enfrenta el sistema y la identificación de las brechas en términos de cobertura, permanencia y aprendizaje. Sin embargo, la agenda de la nueva administración no lo entendía como tal.

La iniciativa para cancelar la Reforma Educativa, y la subsecuente desaparición del INEE, la presentó el 12 de diciembre de 2018 el actor con mayor peso de la coalición opositora (Figura 26): Andrés Manuel López Obrador, de Morena. El recurso principal de este actor consistía en la autoridad legal que le confería ser el presidente electo, pues de acuerdo con los datos recabados en esta investigación, la autoridad legal formal es el recurso que los actores gubernamentales usaron en mayor porcentaje (57%) para promover sus creencias y empujar cambios en las políticas (Gráfica 20). Además, es un recurso importante de una coalición porque proporciona poder para tomar decisiones sobre las políticas (Sabatier y Weible, 2007).

Gráfica 20. Análisis de co-ocurrencia de la familia de códigos “Recursos” en relación con el tipo de actor entrevistado.



Fuente: Elaboración propia con información del análisis de contenido de entrevistas realizado en ATLAS.ti.

En este sentido, se puede afirmar que la reestructuración de las coaliciones dio como resultado una coalición opositora con el peso, el poder y los recursos necesarios para propiciar los cambios necesarios en relación con sus creencias de políticas. En este caso, la derogación de la Reforma Educativa de 2013 el 15 de mayo de 2019 y la subsecuente desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Conclusiones

Esta investigación se planteó como objetivo general comprender cómo las creencias, las perturbaciones (*shocks* internos o externos), los recursos, el aprendizaje y los acuerdos negociados influyeron en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013 con el fin de conocer qué favoreció o no los cambios propuestos por esta reforma. En este sentido, la perspectiva analítica utilizada permitió el reconocimiento de una compleja interacción entre un número extenso de actores en redes de interdependencia entendidas como redes de políticas.

El Enfoque de Coaliciones Promotoras resultó ser una perspectiva analítica muy útil para el análisis de las redes, pues permitió hacer énfasis en la importancia de las relaciones interorganizacionales para identificar las creencias, los recursos y las interacciones de los actores involucrados en el proceso de implementación de la RE. Además, en relación con el proceso de cambio de las políticas que proponía la Reforma en relación con los sistemas de creencias de los actores involucrados en su proceso de implementación, se pudo explicar cómo los cambios en dichos sistemas de creencias determinaron los cambios en la Reforma misma en función su resultado final. Por tanto, se logró probar mediante los elementos teóricos del ECP y de las Redes de Políticas que la estructura de una red sí influye en el cambio de políticas y en sus resultados.

Tanto las innovaciones teóricas como metodológicas del ECP permitieron combinar el análisis de contenido y el análisis dinámico de redes para revelar la estructura y la dinámica de las coaliciones y los debates políticos durante el proceso de reforma entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2018. Esto conforme a uno de los principales supuestos de ECP en tanto que establece que el comportamiento estratégico y aprendizaje de los actores de una coalición; el razonamiento y los patrones del cambio de políticas; y las evaluaciones del éxito o fracaso de las políticas públicas se deben entender desde una perspectiva a largo plazo de aproximadamente diez años o más (Jenkins-Smith et al., 2018).

El software Discourse Network Analyzer (DNA) y su paquete complementario rDNA fueron herramientas muy poderosas, pues permitieron identificar cuál fue la postura de algunos actores y

cómo se conformaron las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con sus creencias centrales de políticas.

Tomando como base lo anterior, se pudo identificar cuáles fueron los factores determinantes en la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013. Los hallazgos permitieron confirmar una de las hipótesis centrales del ECP en tanto establece que la primera vía hacia cambios importantes en las políticas se atribuye a alguna fuente externa al subsistema de políticas (Sabatier y Weible, 2007), pues la evidencia mostró que el *Acuerdo de Cooperación México-OCDE*, celebrado a finales de 2010; el Pacto por México, celebrado a finales de 2012; y la elección de Andrés Manuel López Obrador para presidente de la República anunciada el 1° de julio de 2018, fueron *perturbaciones* externas al SEM que influyeron significativamente en la posición de los actores dentro de las coaliciones antes y durante el proceso de implementación de la RE y tuvieron una importante incidencia en la reconfiguración de las coaliciones en torno a la misma. La evidencia sugiere una dimensión analítica importante para el cambio de políticas: la interacción entre la estructura de las redes y factores externos.

Por otra parte, uno de los objetivos específicos de esta investigación consistió en comprender cómo actúan, se movilizan o mantienen los actores dentro de las coaliciones en relación con las perturbaciones y los acuerdos negociados. En este sentido, la evidencia mostró que la aprehensión de Elba Esther detonó otro cambio importante de política dentro del SEM en el sentido de una perturbación interna. Este evento desembocó en un acuerdo entre el gobierno federal y el SNTE que implicaba el apoyo del SNTE a la Reforma Educativa y que dio como resultado una nueva reconfiguración de las coaliciones, ya con el SNTE como un nuevo y poderoso promotor de la RE hasta la elección de Andrés Manuel López Obrador para presidente de la República anunciada el 1° de julio de 2018.

En cuanto al papel de los recursos en la configuración de las coaliciones, los hallazgos de esta investigación sugieren que es analíticamente importante apreciar la interacción de los recursos y las creencias en la estructura de las coaliciones. Tanto en el caso de la CNTE (coalicción opositora) como el de Mexicanos Primero y el INEE (coalicción promotora), la evidencia mostró que sus recursos jugaron un papel fundamental en su nivel de actividad y peso dentro de las coaliciones. La movilización de simpatizantes resultó ser el recurso más utilizado por miembros de la CNTE;

pero, además, se logró identificar otro recurso importante: su presencia en los medios de comunicación no está relacionada con su autoridad legal o sus recursos financieros, pues la CNTE se colocó entre las organizaciones con más declaraciones hechas durante el periodo de análisis de esta investigación.

Para el caso de Mexicanos Primero, la organización contaba con una buena cantidad de recursos que le dieron una posición privilegiada en el debate entre las coaliciones. Se logró identificar que la información científico-técnica es el recurso preponderante de la organización; aunque también hicieron uso de otros recursos como el apoyo de actores con autoridad legal, habilidades de liderazgo de sus miembros y diversas estrategias de comunicación.

El INEE, por su parte, utilizó significativamente su posición como autoridad legal formal y la información científico-técnica que producía como recursos preponderantes para promover sus creencias como parte de la coalición promotora. En los tres casos (CNTE, Mexicanos Primero e INEE), los recursos alteraron la distribución del poder dentro del SEM e influyeron de manera significativa en su posición dentro de las coaliciones durante todo el proceso de implementación de la RE de 2013.

De acuerdo con Sabatier y Weible (2007), los subsistemas de políticas se ven afectados por cualquier actor que influya directa o indirectamente en los asuntos del subsistema, o por otros subsistemas y pueden incluir funcionarios de cualquier nivel de gobierno, representantes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, académicos, consultores privados, etc. cuyo nivel de influencia es variable. Estos subsistemas se pueden organizar en una o más *coaliciones* basadas en creencias compartidas que pueden ser estables en el tiempo y que son fundamentales para comprender el cambio de políticas. Dentro y entre coaliciones, el nivel de conflicto se relaciona con la medida en que los actores perciben una amenaza a sus creencias centrales de política a partir de los objetivos o acciones de sus oponentes. Contrario a las hipótesis de Jenkins-Smith (1990) y Weible (2008), los hallazgos de esta investigación mostraron que, en el caso de la implementación de la Reforma Educativa, cuando hubo un alto nivel de conflicto hubo mayor aprendizaje entre coaliciones en relación con el cambio de postura de sus miembros que no tuvo que ver con un debate informado, sino con perturbaciones internas al subsistema de política educativa mexicano. En este sentido, el aprendizaje orientado a las políticas fue otro factor que incidió en la configuración de las coaliciones alrededor de la RE de 2013. Éste se vio reflejado en

el caso de INEE en su cambio de postura respecto a los instrumentos de la Reforma, el cual se dio como resultado de diversos factores: actos de fuerza y violencia, problemas en la calendarización, diferencias ideológicas, suspensión de evaluaciones y violaciones a la ley. Sin embargo, los acontecimientos en Nochixtlán fueron una clara perturbación y punto de quiebre que propició el aprendizaje orientado a las políticas de altos funcionarios del INEE y de otros actores dentro del SEM, pues la evidencia proporcionada muestra una clara reconfiguración de las coaliciones a partir de este evento.

Por último, esta investigación reveló que la estructura de las coaliciones siempre fue dinámica en función de distintos factores dentro y fuera del SEM. Desde la perspectiva analítica utilizada, fue posible observar que a partir de diversas perturbaciones externas e internas al SEM, los acuerdos negociados, el aprendizaje y los recursos, las coaliciones sufrieron diversas reconfiguraciones que finalmente dieron como resultado en una coalición opositora con el peso y el poder necesarios para lograr la derogación de la Reforma Educativa de 2013. Por lo tanto, se logró dar respuesta a cada una de las interrogantes planteadas y confirmar la hipótesis de esta investigación: **Las perturbaciones (shocks) externas o internas al subsistema de política educativa mexicano, el acuerdo negociado, el aprendizaje y los recursos son factores que explican la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 y, por lo tanto, los resultados de la Reforma.**

Cabe señalar que los resultados de la Reforma fueron muchos y de distinta índole y no pueden ser evaluados sólo en función de su desenlace final que fue su derogación, pues, de acuerdo con Martínez y Navarro (2018), la RE de 2013 dejó algunos resultados positivos, ya que sentó las bases materiales, conceptuales y motivacionales para producir un cambio en el SEM, aunque dicho cambio también depende de otras variables. Sin embargo, el principal énfasis teórico del ECP es el cambio y la estabilidad de las políticas. El resultado, en este sentido, es el nivel de cambio en un programa gubernamental que se define de acuerdo con el grado en que las alteraciones se desvían de la política anterior (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). La derogación de la RE de 2013 fue el resultado de lo que el ECP entiende como un cambio importante de políticas y esta investigación logró identificar las interacciones y algunos de los factores que lo propiciaron. Será, por lo tanto, tema de otra investigación poner atención en otros aspectos de la RE de 2013 para medir y evaluar

el nivel del cambio que se dio como resultado de las políticas implementadas por la nueva administración.

Desde el punto de vista del problema público, el ECP permitió analizar el proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013 como una contraposición de posturas de diferentes actores (funcionarios públicos, líderes de diversos grupos de interés, investigadores, etc.) cuyas manifestaciones se refieren a creencias de políticas. En torno a estas últimas se formaron coaliciones y redes de políticas que sufrieron cambios en su configuración debido a diversos factores. Por lo tanto, el ECP fue un modelo suficientemente rico para el análisis del proceso de políticas durante implementación de la Reforma Educativa de 2013 en México, pues permitió hallar evidencia y explicar algunos mecanismos por los cuales ciertos factores (perturbaciones, acuerdos, aprendizaje y recursos) produjeron cambios en las coaliciones y en las redes de políticas cuya configuración finalmente incidió en los resultados de la Reforma. Por supuesto, los desafíos en la investigación continúan y el ECP supone un enfoque rico en su desarrollo teórico, amplio en sus aplicaciones empíricas y en constante evolución, con innovaciones y aplicaciones diversas que potencialmente lo conviertan en una herramienta para mejorar los procesos de políticas reales.

Recomendaciones

➤ Recomendaciones de políticas

- Los principales énfasis teóricos del ECP tienen que ver con las coaliciones, el aprendizaje y el cambio de políticas. Sin dejar de lado estos dos últimos, en esta investigación se hizo especial énfasis en las coaliciones como objeto de estudio en sí mismo, pues la evidencia producida sugiere que una dimensión analítica importante para el cambio de políticas tiene que ver con la interacción entre la estructura de las coaliciones y ciertos factores, entre ellos, factores políticos internos y externos al subsistema de políticas. En este sentido, en términos de la relación *politics-policy*, la recomendación para futuros procesos decisionales de políticas tiene que ver con el análisis de las variables que se relacionan con la complejidad del contexto político en que se intenta promover un cambio importante de políticas, el momento político en el que suceden y las creencias de los actores que participan en dichos procesos decisionales. De acuerdo con la evidencia presentada, estas variables repercuten en la estructura de las coaliciones que promueven los cambios, o se oponen a ellos, y las coaliciones, a su vez, influyen en los resultados de las políticas. Por tanto, el proceso político que configura las coaliciones o redes de políticas, también repercute en el éxito o fracaso del cambio de políticas propuesto que finalmente se relaciona con la resolución, o no, de un problema público.
- Esta investigación reveló que la estructura de las coaliciones siempre fue dinámica en función de distintos factores, uno de ellos: los recursos de las coaliciones. En función de sus recursos, los actores y las organizaciones lograron ganar mayor peso dentro de las coaliciones, lo que les permitió reestructurar el mapa político del Sistema Educativo Mexicano. La recomendación que se desprende de lo anterior tiene que ver con el tipo de recursos que hay que tomar en cuenta cuando se promueve un cambio importante de políticas, pues los hallazgos mostraron que, además de la autoridad legal formal, la información científico-técnica, la movilización de simpatizantes y las estrategias de comunicación fueron los recursos

preponderantes empleados por las coaliciones para promover sus creencias durante la implementación de la Reforma. Por lo tanto, los procesos de políticas en el ámbito educativo deben de tomar en cuenta no solamente que existen coaliciones con el poder suficiente para impulsar, u obstaculizar, cambios importantes en el SEM, sino que también los recursos de las coaliciones juegan un papel importante en la redistribución del poder. En función de sus recursos, las coaliciones tendrán mayores oportunidades de ganar los debates políticos e incidir en la estructura de las redes de políticas que de alguna forma repercutirán en los resultados de los cambios propuestos, pues, como se logró mostrar, la estructura de una red de políticas sí tiene repercusión en los resultados de la política misma.

➤ **Recomendaciones para la investigación**

- A pesar de la centralidad del aprendizaje en el ECP como uno de sus principales énfasis teóricos, el desarrollo conceptual del aprendizaje orientado a las políticas es uno de los componentes menos trabajados en relación con los tipos de aprendizaje, sus causas e implicaciones (Jenkins-Smith et al., 2018). En esta investigación se lograron identificar y operacionalizar otros tipos de aprendizajes, además del cambio de postura, que no tuvieron cabida en el análisis teórico y en sus implicaciones en la configuración de las coaliciones. Por lo tanto, **la primera recomendación para investigaciones futuras que apliquen el ECP tiene que ver con el desarrollo de un marco conceptual que incluya otros tipos de aprendizaje orientado a las políticas, además de mejores técnicas para su operacionalización que no necesariamente se relacionan directamente con los sistemas de creencias de los actores, sino con otros aspectos de la política y las políticas, por ejemplo, el aprendizaje que se refiere a las fallas de implementación o el que está relacionado con procesos políticos e institucionales.**



- EL ECP supone que el acceso y el uso de ciertos recursos políticos es importante para las coaliciones al intentar influir en política pública y algunas investigaciones han demostrado que algunos recursos son más importantes que otros (Nohrstedt, 2011; Albright, 2011). De acuerdo con Jenkins-Smith et al. (2018), uno de los retos más importantes para futuras investigaciones tiene que ver con la operacionalización de los recursos para el análisis de redes. Esta investigación logró identificar que el nivel de presencia de los actores en los medios de comunicación es otro recurso importante que tiene influencia en la configuración de las coaliciones y que no necesariamente está relacionado con otros recursos (financieros o autoridad legal como en el caso de la CNTE, según los hallazgos de esta investigación). En este sentido, **la recomendación para futuras investigaciones tiene que ver con la jerarquización de la importancia de los recursos según el tipo de actor en diferentes sistemas políticos.**

Referencias

- Acevedo, C., y Valenti, G. (2015). Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas. En G. Valenti. (Coords.) *Nueva cultura educativa* (pp. 19-65). México: FLACSO.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y acción pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Amador, J. (2009). *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros. Documento de trabajo núm. 74*. México, D. F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Álvarez, L. (2000). La implementación de una reforma educativa en el Estado de Aguascalientes. *Gestión y Política Pública*, IX (2), pp. 257-301.
- Arias, E. y Bazdresch, M. (2003). México: compromiso social por la calidad de la educación. *Revista Electrónica Sinéctica*, 22 (febrero-julio), pp. 72-77.
- Arnaut, A. y Giorguli, S. (2010). *Los grandes problemas de México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Arnaut, A. (2010). Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010. En A. Arnaut y S. Giorguli (Coords.), *Los grandes problemas de México* (pp. 233-270). México, D.F.: El Colegio de México.
- Arnaut, A. (2014). Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente. En G. Del Castillo y G. Valenti (Coords.), *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 31-46). México: FLACSO.
- Baumgartner, F. y Jones, B. (1991). Agenda dynamics and policy sub-systems. *Journal of Politics*, 53(4), pp. 1044-1074.
- Bardin, L. (1986). *El análisis de contenido*. Madrid: Akal.

- Bennett, C. y Howlett, M. (1992). The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25, pp. 275-294.
- Bensusán, G y Tapia, L. A. (2014). Los problemas de la implementación de la “reforma educativa”. En G. Del Castillo y G. Valenti (Coords.), *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 101-116). México: FLACSO.
- Cairney, P. (2013). Understanding Public Policy. Theories and Issues, *Public Administration an International Quarterly*, 91 (3), pp. 1-327.
- Capoccia, G. y Kelemen, D. (2007). The study of critical junctures: theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), pp. 341-369.
- Christensen, C., Aaron, S. y Clark, W. (2003). Disruption in education. *Educause Review*. Recuperado de: <https://er.educause.edu/~media/files/articles/2007/1/erm0313.pdf?la=en>
- Christensen, C., Horn, M. y Johnson, C. (2008). *Disrupting class: how disruptive innovation will change the way the world learns*. New York: McGraw-Hill.
- DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, VI(1), pp. 5-17.
- Del Castillo, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9), pp. 637-65.
- Del Castillo, G. (2017). El cambio de políticas en la Reforma Educativa en México: una aproximación desde los estudios de política pública. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 2, pp. 1-20.
- Del Castillo, G. (2017). El estudio del cambio de políticas en el campo de la política pública. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VI(2), pp. 53-66.

- Del Castillo, G. y Azuma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas: Impacto en la supervisión escolar*. México: FLACSO México.
- Del Castillo, G. y Flores-Ivich, G. (2019). La cobertura de la reforma educativa en México. Un asunto de medios y políticas. *Gestión y Política Pública*, XVIII (2), pp. 501-539.
- Del Valle, S. (2013). Cruzan spots SNTE y Pacto por México, *El Universal*.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 43, pp. 136-158.
- Ezpeleta, J. (2004). Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9 (21), pp.403-424.
- Fierro, C., Tapia, G. y Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. Recuperado de <https://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>
- Flores-Crespo, P. (2004). Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas. *Perfiles educativos*, XXVI (105-106), pp. 73-101.
- Flores-Crespo, P. (2018). Prólogo: Entender para juzgar. En A. Martínez y A. Navarro (Coord.), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024* (pp. 9-11). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Flores-Crespo, P. y Mendoza, D., C. (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. México: Universidad Iberoamericana, Gernika.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. New York: Teacher's College Press.
- García, M., Ibáñez, J., y Alvira, F. (1986). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.

Gómez, E. y Navarro, A. (2018). Para entender mejor la Reforma Educativa: estabilidad y cambio en el sistema educativo mexicano. En A. Martínez y A. Navarro (Coord.), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024* (pp. 19-43). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Gornitzka, A., Kogan, M. y Amaral, A. (2005). *Reform and change in higher education: analyzing policy implementation*. Dordrecht: Springer.

Greener, I. (2002). Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path-dependency perspectives. *Governance*, 15(2), pp. 161-183.

Gutiérrez, C. (2017). *Incidencia y participación de las OSC en la política educativa*. Recuperado de <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/1876.pdf>

Hanf, K., Hjern, B. y Porter, D. (1978). Local networks of manpower training in the Federal Republic of Germany and Sweden. En K. Hanf and F. Scharpf (Eds.), *Interorganisational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage, pp. 303-344.

Hecló, H. (1974). *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.

Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), pp. 233-243.

Ingold, K. M. (2011). Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), pp.435-459.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015). *Reforma educativa: Marco normativo*. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf

Jenkins-Smith, H. C., St. Clair, G. K., and Woods, B. (1991). Explaining Change in Policy

Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time. *American Journal of Political Science*, 35(4). pp. 851-880.

Jenkins-Smith, H, Nohrstedt, D. Weible, C. e Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. En Weible, C. y Sabatier, P., (Eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 135-171). Boulder: Westview Press.

John, P. (2003). Is there a life after policy streams, advocacy coalitions and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31(4). pp. 481-498.

Juárez, J. M. y Comboni, S. (2014). Influencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en la Reforma Educativa. *Argumentos*, 27(74), pp. 153-189.

Kamada, T. y Kawai, S. (1989). An Algorithm for Drawing General Undirected Graphs. *Information Processing Letters*, 31(1), pp. 7-15.

Lasswell, H. (1956). *The Decisión Process*. College Park, MD: University of Maryland Press.

Lasswell, H., y Kaplan, A. (1950). *Power and Society*. New Haven, CT: Yale University Press.

Latapí, P. (2005). La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación. *Perfiles educativos*, XXVII (107), pp. 7-39.

Latapí, P. (2009) *Finale prestissimo. Pensamiento, vivencias y testimonios*, México: FCE.

Levi, M. (1997). A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis'. En M. Lichbach and A. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (pp. 19-41). Cambridge: Cambridge University Press.

Liefeld, P. (2013). Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics. *The Policy*

Studies Journal, 41 (1). pp. 169-198.

Leifeld, P. (2017). Discourse network analysis. En J. N. Victor, A. H. Montgomery y M. Lubell (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Networks* (pp. 301-323). New York: Oxford University Press.

Matland, R. (1995), Synthesising the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), pp. 145-174.

Marsh D., y Rhodes R., (1992). Policy communities and issue networks: beyond topology. En D. Marsh y R. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Governments* (pp 249 – 269). Oxford: Clarendon Press.

Martínez, A. (2018). El INEE: Un nuevo actor en la política educativa. En A. Martínez y A. Navarro (Coord.), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024* (pp. 197-220). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman.

Meseguer, C. y Gilardi, F. (2009). What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy*, 16(3), pp. 527-543.

Mintrom, M. y Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37 (4), pp. 649-67.

Miranda, F. (2018). Federalismo educativo y capacidades locales: el SPD y el SNEE, dos experiencias de política de la Reforma Educativa en México. En Martínez, A. y Navarro, A. (Coords.). *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024* (pp. 221-256). México: Senado de la República.

- Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), pp. 377-417.
- Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (4). pp. 755 a 791.
- Nohrstedt, D. (2011). Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy. *The Policy Studies Journal*, 39(3), pp. 461–484.
- Nohrstedt, D, y. Weible, C. (2010). The Logic of Policy Change After Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risks, Hazards, and Crisis in Public Policy*, 1 (2), pp. 1–32.
- OCDE (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. Recuperado de <http://www.oecd.org/education/school/46216786.pdf>
- OECD (2018). *Education Policy Outlook: Mexico*. Recuperado de <https://www.oecd.org/education/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Mexico-2018.pdf>
- OECD (2017), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Mexico 2017*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264287679-en>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984), *Implementation* (3rd ed.), Berkeley: University of California Press.

- Presidencia de la República (2012). “Presentación de iniciativa de Reforma Educativa”. Recuperado de: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/intervenciones-durante-la-presentacion-de-iniciativa-de-reforma-educativa>.
- Reich, M. (1995). The politics of health sector reform in developing countries: three cases of pharmaceutical policy. *Health Policy*, 32, pp. 47-77.
- Rhodes R. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen and Unwin.
- Rhodes, R. (2012). Waves of Governance. En Levi-Faur (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 33-48). Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, P. (1987). Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change: An advocacy coalition framework. *Science Communication*, 8. pp. 649-692.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy learning therein. *Policy Sciences*, 21, pp. 128-168.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (marzo), pp. 98–130.
- Sabatier, P. (2005). From policy implementation to policy change: a personal odyssey. En A. Gornitzka, M. Kogan and A. Amaral (Eds.), *Reform and change in higher education: analyzing policy implementation* (pp. 17-34). Dordrecht: Springer.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. y Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. En Sabatier, P., (Ed.). *Theories of the Policy Process*, (pp. 189-218), Cambridge: Westview Press.
- Secretaría de Educación Pública, (2017). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*, Ciudad de México.

- Shipan, C. y Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), pp. 840-857.
- Smith, A. (2000). Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy? *Environment and Planning C: Government and Policy*. 18, pp. 95-114.
- Spillane, J, Reiser, B. y Reimer, T. (2002). Policy implementation and cognition: reframing and refocusing implementation research. *Review of Educational Research*, 72, pp. 387-431.
- Streeck, W. y Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. En W. Streeck and K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Suggett, D. (2011), The implementation challenge: strategy is only as good as its execution. *State Services Authority*. Recuperado de: https://vdc.edu.au/wp-content/uploads/2018/02/SSA-OccPaper_15_The-implementation-challenge-strategy-is-only-as-good-as-its-execution.pdf
- Thatcher, M. (1998). The development of policy network analyses. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), pp. 389-416.
- UNESCO, (2013). *Las políticas educativas de América Latina y el Caribe*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Weible, C., Sabatier, Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D. Douglas, A. y deLeon, P. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *The Policy Studies Journal*, 39(3). pp. 349-360.
- Weible, C, Sabatier, P. y McQueen, K. (2009.) Themes and Variations: Taking Stock of Advocacy coalition framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1), pp. 121-140.

Weible, C. M. (2005). Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. *Political Research Quarterly*, 58(3). pp.461-475.

Wilks, S. y Wright, M. (187). *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford: Clarendon Press.

Wilsford, D. (1994). Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way. *Journal of Public Policy*, 14(3), pp. 251-283.

Anexos

Anexo 1: Protocolo de entrevista semiestructurada

Esta entrevista forma parte de una investigación que tiene como propósito comprender cómo las creencias, las perturbaciones (*shocks* internos o externos), los recursos y los acuerdos negociados incidieron en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa de 2013. El enfoque analítico del que parte esta investigación es el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP), el cual puede ser una base para guiar la investigación teórica sobre algunas de las preguntas que se encuentran en el núcleo de la investigación del proceso de políticas públicas. En este sentido, la investigación intenta comprender cuáles fueron los factores determinantes en la posición de los actores dentro de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013.

Esta información se utilizará para realizar recomendaciones de política pública para la formulación o adopción de políticas educativas en el futuro con base en los factores que hay que tomar en cuenta cuando se promueve un cambio importante de políticas.

Si así lo desea, en el informe de los resultados sus datos permanecerán anónimos. Para proteger su privacidad sus registros se guardarán con un número de código en lugar de por nombre y en archivos bloqueados accesibles sólo para el investigador. Se espera que la entrevista tome entre 30 y 45 minutos. Por supuesto, su participación en este estudio es voluntaria y tiene derecho a suspender la entrevista en cualquier momento.

Guión para entrevista:

1. ¿Cuál fue su postura en relación con la reforma educativa promovida por el gobierno federal en 2013? ¿Participó activamente? ¿Cómo lo hizo?
2. ¿Existieron eventos políticos que modificaron su postura durante la implementación de la reforma? ¿Cuáles fueron?

3. La reforma educativa estuvo acompañada por la resistencia. Desde su perspectiva ¿en qué consistió el conflicto entre las distintas posturas en torno a la reforma?
4. ¿Hubo acuerdo entre las diferentes partes interesadas? ¿Cuál fue y cómo se alcanzó?
5. En caso de que no haber acuerdo, ¿por qué no fue posible?
6. ¿A quiénes identificó como sus aliados y a quiénes como sus adversarios en relación con su postura respecto de la reforma?
7. ¿Qué tipo de información se utilizó para tomar decisiones sobre la reforma?
8. ¿Qué tipo de recursos o estrategias utilizó para promover sus ideas (creencias) respecto de la reforma?
9. ¿Ha cambiado su posición sobre cómo debió haber sido implementada la reforma?
10. ¿Qué influyó para que mantuviera o cambiara su posición respecto a la reforma?
11. ¿Puede mencionar alguno de los resultados de la reforma y cómo se llegó a estos resultados?
12. ¿Qué ha aprendido como resultado de estar involucrado en el proceso de reforma?

Anexo 2: Unidad Hermenéutica para análisis de contenido de entrevistas

Tabla 9. Diseño de Unidad Hermenéutica para análisis de contenido de entrevistas

Dimensiones y códigos de la Unidad Hermenéutica en función de los objetivos específicos y la pregunta del protocolo de la entrevista²

Dimensión	Objetivo	Pregunta	Código	Definiciones operacionales
Actor	Comprender cómo actúan, se movilizan o mantienen los actores dentro de las coaliciones en relación con las perturbaciones (<i>shocks</i> internos o externos), los recursos y los acuerdos negociados.	[1] ¿Cuál fue su postura en relación con la reforma educativa promovida por el gobierno federal en 2013? ¿Participó activamente? ¿Cómo lo hizo?	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tipo de actor <ul style="list-style-type: none"> ➤ Centro de investigación ➤ CNTE ➤ Gubernamental ➤ Iniciativa privada ➤ Medio de comunicación ➤ ONG ➤ SNTE 	El término coaliciones promotoras (<i>advocacy coalitions</i>) propuesto por Paul Sabatier, supone una variedad de posturas de diferentes actores (funcionarios públicos, líderes de diversos grupos de interés, investigadores, etc.) que comparten un sistema particular de creencias; además de un conjunto de valores, percepciones y supuestos causales de un problema, los cuales pueden lograr un importante nivel de coordinación (Cairney, 2013, p. 200).
Postura	Identificar la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013 en relación con su núcleo básico de creencias.	[1] ¿Cuál fue su postura en relación con la reforma educativa promovida por el gobierno federal en 2013? ¿Participó activamente? ¿Cómo lo hizo?	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Posturas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Postura favor ➤ Postura en contra 	Los subsistemas de políticas se pueden organizar y analizar por medio de la afiliación organizacional de los actores que las componen. El enfoque más efectivo es organizar a los actores en una o más <i>coaliciones promotoras</i> basadas en creencias compartidas y estrategias de coordinación, lo que

² El protocolo completo de la entrevista se incluye como Anexo 1.

				proporciona información importante sobre los recursos y las estrategias que se pueden utilizar los actores dentro de las coaliciones. Por lo tanto, se pueden simplificar los diversos actores y sus afiliaciones organizacionales en agrupaciones que pueden ser estables en el tiempo y que son fundamentales para comprender el cambio de política (Nohrstedt 2010).
Perturbaciones (shocks)	Comprender cómo actúan, se movilizan o mantienen los actores dentro de las coaliciones en relación con las perturbaciones (shocks) internas o externas al subsistema de políticas.	[2] ¿Existieron eventos políticos que modificaron su postura durante la implementación de la reforma? Si es así, ¿cuáles fueron?	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Perturbaciones internas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Actos de fuerza o violencia ➤ Calendariación ➤ Cambio de secretario ➤ Descabezamiento político de Elba Esther ➤ Diferencias ideológicas ➤ Falta de presupuesto ➤ Suspensión de evaluaciones ➤ Violaciones a la ley 	Un cambio importante de política también puede resultar de una vía basada en eventos internos o perturbaciones (<i>shocks</i>) internas que ocurren dentro de los límites territoriales y/o el área temática del subsistema de políticas. Dentro de estos eventos se incluyen algunas crisis, fracasos políticos, escándalos y fracasos que confirmen las creencias centrales de las políticas de las coaliciones minoritarias, aumenten las dudas sobre las creencias centrales de la coalición dominante o cuestionen la efectividad de sus políticas (Nohrstedt y Weible, 2010).

			<ul style="list-style-type: none"> ❖ Perturbaciones externas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Elecciones estatales ➤ Elecciones presidenciales ➤ Influencia de organismos internacionales ➤ Pacto por México 	<p>Eventos fuera del control de los participantes del subsistema. Implican cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, resultados de otros subsistemas y eventos extremos como crisis o desastres (Sabatier y Weible, 2007, 198–199).</p>
Acuerdo negociado	<p>Comprender cómo contribuyeron la negociación y los acuerdos en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013?</p>	<p>[4] ¿Hubo acuerdos entre las diferentes partes interesadas? ¿Cuál fue y cómo se alcanzó?</p> <p>[5] En caso de que no haber acuerdo, ¿por qué no fue posible?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Acuerdo <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sí hubo acuerdo ➤ No hubo acuerdo 	<p>Una vía para el cambio de políticas se puede dar a través de un acuerdo negociado entre coaliciones previamente en disputa y puede resultar en un cambio sustancial en los programas gubernamentales. Los acuerdos negociados pueden emerger de diversas maneras, pero son facilitados por instituciones colaborativas (<i>brokers</i>) que conducen a la negociación (Sabatier y Weible, 2007, 205–206).</p>
Recursos	<p>Comprender cómo actúan, se movilizan o mantienen los actores dentro de las coaliciones en relación con sus</p>	<p>[1] ¿Cuál fue su postura en relación con la reforma educativa promovida por el gobierno federal en 2013? ¿Participó</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Recursos <ul style="list-style-type: none"> ➤ Autoridad legal 	<p>Autoridad legal formal: Tener miembros en puestos de autoridad legal, o el apoyo de actores con</p>



	recursos y estrategias.	activamente? ¿Cómo lo hizo? [7] ¿Qué tipo de información utilizó para tomar decisiones sobre la reforma? [8] ¿Qué tipo de recursos o estrategias utilizó para promover sus ideas (creencias) respecto de la reforma?	<ul style="list-style-type: none">➤ Estrategias de comunicación ➤ Habilidad de liderazgo ➤ Información. ➤ Movilización de simpatizantes ➤ Recursos financieros	<p>autoridad legal, es un recurso importante de una coalición porque proporciona poder para tomar decisiones sobre las políticas (Sabatier y Weible, 2007).</p> <p>Tener líderes con habilidades empresariales se convierte en una ventaja importante para las coaliciones para ganar influencia. Los líderes calificados mejoran el discurso de las coaliciones. Además, movilizan y explotan diversos recursos políticos (Mintrom y Norman, 2009; Sabatier y Weible</p> <p>Los miembros de una coalición usarán de manera estratégica la información sobre costos y beneficios, y las causas y la gravedad de un problema, para construir un discurso político atractivo que les permita atraer nuevos miembros o ganar las batallas políticas contra otras coaliciones (Sabatier y Weible, 2007).</p> <p>La movilización de simpatizantes es un recurso fundamental de las coaliciones promotoras y se refiere a la habilidad de las coaliciones de expandir su poder a base de involucrar a actores que comparten creencias similares en diversas actividades políticas y, por lo tanto, se convierte en una de las principales</p>
--	-------------------------	---	--	---



				variables explicativas de un cambio importante en las políticas (Sabatier y Weible, 2007).
Aprendizaje	Comprender cómo contribuyó el aprendizaje de los actores en la configuración de las coaliciones durante el proceso de implementación de la Reforma Educativa del 2013?	[10] ¿Qué ha aprendido como resultado de estar involucrado en el proceso de reforma? [11] ¿Ha cambiado su posición sobre cómo debió haber sido implementada la reforma? [12] ¿Qué influyó para que mantuviera o cambiara su posición respecto a la reforma?	❖ Aprendizaje ➤ Cambia su postura ➤ Mantiene su postura ➤ Otro tipo de aprendizaje	El aprendizaje orientado a las políticas puede ser una fuente de cambios menores, aunque es probable que suceda de manera gradual durante períodos más largos. Se espera que el análisis de políticas rara vez influya en decisiones gubernamentales específicas. Sin embargo, cumple la función de alterar gradualmente los conceptos y supuestos de los participantes del subsistema (Sabatier, 1998).