



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VIII Promoción 2017-2019

**Reforma Educativa de 2013 en México: las ideas
como catalizador de las políticas públicas y el
cambio institucional**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en
Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Luis Manuel Ocejo García

Director de tesis:

Dr. Mario Alejandro Torrico Terán

Lectores:

Dr. Diego Solís Delgadillo

Dra. Viridiana Gabriela Yañez Rivas

Línea de investigación: Educación, Políticas Públicas y Mundo del Trabajo.

Ciudad de México, febrero 2022.

Resumen

Esta tesis pretende explicar cómo se llevó a cabo la aprobación de la Reforma Educativa de 2013, partiendo de la hipótesis de que las ideas en materia de educación constituyeron uno de los factores principales que dio viabilidad a la concreción de dicha reforma. En tal virtud, se recurre al neoinstitucionalismo sociológico por su énfasis de las ideas en el cambio. La evidencia empírica del proceso de la reforma permite concluir que las ideas tuvieron un papel fundamental. Los resultados del método del *process tracing* muestran que las ideas y la ventana de oportunidad que se abrió con el nuevo gobierno, configuraron el detonante que desencadenó que los actores cambiaran sus ideas y tuvieran una incidencia importante en la reforma y en el cambio institucional que propició las modificaciones al marco normativo vigente.

Palabras claves: ideas, discurso, neoinstitucionalismo, calidad de la educación Reforma Educativa, cambio institucional, México.

Abstract:

This dissertation tries to explain how the approval of the Educational Reform of 2013 was given, based on the hypothesis that the ideas in the field of education were one of the main factors that made the reform feasible. As such, the approach of sociological neo-institutionalism is used for its emphasis on ideas as a factor of change. The reform process empirical evidence allows the conclusion that ideas played a fundamental role. The *process tracing* method allows us to demonstrate that the ideas and the opportunity window that was opened with the new government, were the trigger for a change in the actors involved positions. This allowed them to influence the reform and the institutional shift that finally led to modifications to the regulatory framework.

Key words: ideas, discourse, neo-institutionalism, quality of education, Educational Reform, institutional change, Mexico.

A mis padres por su cariño y apoyo

A mis hermanos y toda la familia

A mis maestros y amigos

Agradecimientos

La culminación de este trabajo de tesis fue posible gracias al tiempo, dedicación y aportaciones de diferentes personas que contribuyeron a dar forma y contenido al mismo. En primer lugar, agradezco a mi director el Dr. Mario Alejandro Torrico Terán, por sus atinadas observaciones que sirvieron de guía en el desarrollo del documento. A mi tutor y lector, el Dr. Diego Solís Delgadillo, por sus enseñanzas a lo largo de la Maestría, así como por sus pertinentes sugerencias y a la Dra. Viridiana Gabriela Yañez Rivas, por sus valiosos y minuciosos comentarios y propuestas. A mis compañeros de la carrera, por sus aportaciones en las discusiones realizadas. A mis amigos, por su apoyo y motivación personal.

Gracias a esta gran Institución como es Flacso, y a sus maestros, por impulsar la excelencia académica, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por la beca otorgada para llevar a cabo la Maestría en Políticas Públicas Comparadas. A todos, muchas gracias.

Contenido

Introducción	5
Capítulo 1. La política pública educativa en México: del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 a la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008.	10
1.1 Estado del Arte	10
1.2 El discurso internacional de la calidad de la educación.....	17
1.3 El problema de calidad de la educación en México	20
1.4 Las reformas y políticas educativas anteriores.....	23
Capítulo 2. El neoinstitucionalismo y la relevancia de las ideas como catalizador del cambio	29
2.1 Principales aportes del neoinstitucionalismo a las políticas públicas	29
2.2 Las ideas como mecanismo del cambio institucional	35
Capítulo 3. Reforma Educativa de 2013: el proceso decisional de la política pública y la relevancia de las ideas en el cambio institucional.....	42
3.1 Las ideas como soluciones de políticas y definiciones de problemas	51
3.2 Viabilidad de la política pública, viabilidad administrativa y la viabilidad política de la Reforma Educativa de 2013.	53
3.3 Dimensiones del cambio institucional: reglas formales y diseño institucional.....	66
Capítulo 4. Diseño metodológico	72
4.1 Datos y fuentes de información	72
4.2 Operacionalización de las variables	72
4.3 El método del <i>process tracing</i>	75
Principales conclusiones y hallazgos.....	85
Epígrafe	90
Bibliografía.....	96

Introducción

Este es un trabajo descriptivo-analítico que tiene como objetivo central analizar el porqué de la aprobación de la Reforma Educativa impulsada por el expresidente Enrique Peña Nieto, la cual, representa un viraje importante con respecto a las políticas educativas implementadas desde principios de la década de los 90. Ello, conlleva a plantear las razones de la concreción de dicha reforma, por lo que se recurre a un conjunto de estudios existentes, que brindan un panorama de explicaciones políticas y educativas del fenómeno.

A diferencia de argumentaciones previas, el trabajo plantea a las ideas como mecanismo de cambio institucional, por lo que se recurre principalmente al neoinstitucionalismo sociológico como enfoque teórico. En esta tesitura, la pregunta fundamental de investigación es: *¿Qué papel desempeñaron las nuevas ideas en la educación en el proceso decisional de la Reforma Educativa de 2013?*

A fin de contestar lo anterior, se recurre al método cualitativo del *process tracing*, herramienta adecuada para realizar inferencias causales a partir del análisis de un solo caso y, en particular, para poner en evidencia los mecanismos causales que conectan las variables independientes con los resultados que nos interesan explicar.

La evidencia empírica del proceso de la Reforma Educativa permite concluir que las ideas jugaron un papel medular en esta. Los resultados muestran la manera en que las ideas y la ventana de oportunidad que se abrió con el gobierno de Enrique Peña Nieto, conformaron el detonante que desencadenó que los actores políticos cambiaran sus posiciones (creencias) y tuvieran una incidencia preponderante en la reforma y en el cambio institucional que propició las modificaciones al andamiaje normativo vigente.

Pero, partamos desde el planteamiento del problema público a examinar. La calidad de la educación en México enfrenta varios obstáculos, ya que según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de las pruebas estandarizadas como el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), la Evaluación Nacional de Logro Educativo en Centros Escolares (ENLACE) y el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), esencialmente, un porcentaje alto de alumnos registra niveles insuficientes de aprendizajes. Esta situación nos coloca por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE y de países con un nivel similar de desarrollo, pero más grave aún, no garantiza a los estudiantes contar con los aprendizajes y habilidades necesarios para enfrentar los retos que impone el siglo XXI, limitando sus oportunidades a lo largo de la vida.

A efecto de atender esta problemática, las administraciones federales pasadas han emprendido diferentes reformas y políticas educativas, que van desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, el Compromiso Social por la Educación de 2002, la Alianza por la Calidad de la Educación de 2008, la Reforma Educativa de 2013 que elevó a rango constitucional la educación de calidad -situación atípica que es necesario analizar- hasta la Reforma Educativa implementada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, citada someramente en el epígrafe al final del trabajo.

El discurso central que subyace detrás de tales experiencias, surgió a principios de la década de los noventa con la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, donde el tema de la calidad de la educación se constituyó en el eje rector de las políticas públicas en la materia a escala global. Si bien previamente ya existían estudios sistemáticos de especialistas, fue a partir de entonces que se dio un viraje cardinal, al transitar de un discurso centrado en asegurar la cobertura de los sistemas educativos a otro cuyo principal objetivo es la calidad, en donde el énfasis fue puesto en los aprendizajes de los alumnos, sobre todo, del nivel de educación básica.

Tal cambio de paradigma puso de relieve el discurso de la calidad de la educación, el cual, es hasta la fecha, la base del diseño, elaboración, implementación y evaluación de dicha política en la mayoría de los países del mundo, incluyendo, por supuesto, a México.

Respecto al periodo y contexto específico en el que se centra esta investigación, cabe recordar que el expresidente Peña Nieto impulsó un proceso de transformación sin precedente en la historia contemporánea del país, que arrancó en 2012 con las reformas estructurales constitucionales. La Reforma Educativa fue la primera y la de mayor calado. El titular del Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Reforma Educativa, que proponía reformas a los artículos 3º y 73 de la Constitución Política, que respondían a la necesidad “...de lograr un México con educación de calidad para todos, hacer frente a los rezagos, fuente de riqueza, talento, capacidad y creatividad de la gente”.

Cabe acotar que si bien la aprobación de la reforma depende de una gama de factores, se pretende mostrar cómo las ideas y el discurso de los actores tuvieron una influencia relevante para su cristalización, trayendo consigo un cambio en dos dimensiones, a saber: las reglas formales y el diseño institucional.

Ello se generó a partir de las modificaciones a la Constitución y la promulgación de las leyes secundarias, que configuraron una nueva arquitectura legal que permitió que el Estado recuperara la rectoría de la educación; el reconocimiento del derecho a la educación de calidad y la obligación del Estado a garantizarla; y definió el nuevo rol del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano autónomo para coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Asimismo, la creación del Servicio Profesional Docente (SPD) sustentado en la evaluación y el reconocimiento del mérito como mecanismo determinante en el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público. En efecto –hay que decirlo– la reforma trastocó un estado de cosas u orden institucional que había perdurado por décadas.

Teóricamente, conforme a Peter Hall, lo que permitió que las ideas en la educación se convirtieran en políticas, radica en la combinación de factores como la viabilidad de la política pública, la viabilidad administrativa y la viabilidad política. Pero, además, porque los emprendedores vincularon al problema, lo político y las políticas, como enuncia la teoría de John Kingdon.

En general, el trabajo se estructura en cuatro capítulos básicamente, cuyo contenido general es el siguiente:

El capítulo 1 expone grosso modo los antecedentes del tema. Inicia por presentar el Estado de Arte, es decir, la revisión de la literatura asociada con el problema de investigación a analizar. Los estudios consultados se clasifican en dos grupos: 1) los centrados en los aspectos políticos de la reforma, es decir, aquellos que tratan de explicar por qué se aprueba y cómo se aprueba; y 2) los enfocados en los elementos educativos, es decir, los que han estudiado a la vez los resultados y consecuencias de la misma. En ambos grupos, destacan los aportes de especialistas como Gloria del Castillo, Giovanna Valenti, Manuel Gil Antón, Carlos Ornelas, Otto Granados, Francisco Miranda, Imanol Ordorika, Mario Rueda y Emilio Blanco, entre otros.

También, se hace un examen contextual del viraje del discurso en la educación a nivel internacional, del problema público de la calidad en México y de las políticas educativas realizadas por gobiernos anteriores.

El capítulo 2 plantea la fundamentación teórica, en la que se hacen explícitas las premisas y proposiciones sobre las que está construida la investigación.

A lo largo del apartado, se exponen las teorías del neoinstitucionalismo, de especial relevancia para nuestro estudio, es el enfoque sociológico, por sus contribuciones a las políticas públicas y al cambio institucional.

El capítulo 3 analiza la Reforma Educativa de 2013, desde la perspectiva de cómo se dio el cambio del proceso decisonal de la política pública, destacándose el papel y relevancia que tuvieron las ideas, consolidadas en un cambio de las reglas formales y en un nuevo diseño institucional del Sistema Educativo

Nacional (SEN). Ello modificó un estado de cosas que prevaleció durante años, sobre todo, en el nivel de educación básica, provocando un cambio en las normas, reglas y rutinas para los diversos actores involucrados.

El capítulo 4 presenta el diseño de investigación, en el cual se hace la operacionalización de las variables (independiente y dependiente), así como de las fuentes de información de cada una de ellas. En este sentido, se recurre al método cualitativo del *process tracing*, que permite cotejar los elementos teóricos en el caso y busca las cadenas causales que vinculan a estos. Dicho método permitió ubicar un detonante constituido por las ideas y una ventana de oportunidad (la alternancia política), que modificaron las posiciones de diferentes actores, como las de los principales partidos políticos del país, que tuvieron una incidencia relevante en el proceso de aprobación de la Reforma Educativa, a la vez que aprovecharon la ventana provista por el contexto.

Por último, se da cuenta de las principales conclusiones y hallazgos a las que se arribó en el trabajo, y se integra al final un epígrafe, que presenta aquellos elementos del análisis sobre la Reforma Educativa de 2013 que pudieran ser de utilidad para una revisión de la reforma educativa puesta en marcha en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a la vez que se apuntalan algunas consideraciones que puedan servir de insumo para futuros estudios en la materia.

Capítulo 1. La política pública educativa en México: del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 a la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008.

En primer lugar, el capítulo realiza una revisión de la literatura sobre la Reforma Educativa, para conocer qué explicaciones y respuestas se han dado sobre el tema. Luego, se hace un esbozo general del cambio de paradigma en la educación a nivel internacional. Asimismo, examina el problema público vinculado con la baja calidad de la educación en México y presenta evidencia empírica al respecto. Por último, se mencionan, a grandes trazos, los aspectos críticos de las políticas educativas instrumentadas desde principios de la década de los noventa.

1.1 Estado del Arte

Dada la pregunta de investigación planteada, es imperativo conocer qué respuestas y/o explicaciones existen en la literatura con respecto a la Reforma Educativa de 2013. En esta óptica, la revisión del Estado del Arte efectuada, permite concluir que hay una importante bibliografía sobre el tema.

Para los propósitos del trabajo, la literatura consultada se aglutina en dos grupos de estudios, esencialmente: 1) los centrados en los aspectos políticos de la reforma, es decir, aquellos que intentan explicar por qué y cómo se aprueba la reforma; y 2) los enfocados en los elementos educativos, o sea, los que han estudiado a la vez sus resultados y consecuencias de la misma. A continuación, se mencionan algunos autores que han abordado el tema, la forma en la que lo han hecho y cómo esto se liga a una discusión actual e inacabada.

Gloria Del Castillo (2013), bajo la mirada analítica del régimen de políticas (*policy regime*), intenta responder qué decisión política favoreció elevar a rango constitucional la Reforma Educativa, cuáles fueron las principales decisiones de políticas que se detonaron en el nivel de educación básica y cuáles significaron cambios incrementales y no incrementales en el sistema educativo.

De esta manera, pone sobre la mesa un punto toral: la trascendencia del cambio político en las políticas públicas. Ello aplicado en el caso de la reforma –apunta– “radica en que se está impulsando y transitando de una gobernabilidad para la cobertura (1992) a una gobernabilidad que asegure los cambios estratégicos para impactar los aprendizajes. Se está pasando de una situación en donde la Secretaría de Educación Pública tiene y muestra la capacidad de hacer cumplir la ley, sobre todo, de implementarla sin tener que restarle alcance a los cambios como en el pasado. Esto es gobernabilidad para la calidad”. (Del Castillo, 2013). El planteamiento es pertinente, toda vez que pone énfasis en el tema de la gobernabilidad en la educación, es decir, en un componente político que, entre otros, explican la necesidad de la reforma.

Otto Granados Roldán (2018), afirma que, a diferencia de las reformas anteriores, la Reforma Educativa de 2013 no se derivó de un acuerdo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), como antaño, sino con los líderes de las tres principales fuerzas políticas a nivel nacional, que son precisamente las que suscribieron el Pacto por México, a fin de promover reformas legales y políticas orientadas a impulsar el crecimiento económico y la equidad social. Menciona que estos actores coincidieron en temas cruciales y de interés común para el país. Este pilar político, con el que no contaron las administraciones anteriores fue un elemento clave para emprender la reforma “legal” y “administrativa” del Sistema Educativo Nacional. Ello es también un aspecto relevante para fines de la tesis, ya que dio viabilidad política a la reforma.

En este orden de ideas, Francisco Miranda (2016), nos da luz sobre el tema al plantear los tres pilares políticos centrales de la arquitectura legal que propició la reforma, que son: 1) una coalición política legislativa de amplio alcance, denominada Pacto por México; 2) el descabezamiento político del liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el control de sus principales expresiones locales; y 3) la recentralización política y administrativa de las principales decisiones de política educativa en el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP). (Miranda, 2016: 191).

Erika Gómez y Alejandro Navarro (2018), hacen una justificación política de la reforma y exponen que, si bien el sistema educativo ha operado, en general, bajo una dinámica de estabilidad, caracterizada por pequeños cambios incrementales, la Reforma de 2013, respecto a la de 1993, tuvo un carácter más abrupto y radical. Refieren que las reformas educativas en México han sido posibles gracias a la combinación de tres principales factores: la reformulación del problema público, como un proceso intencional que ejecutan ciertos actores para obtener algún beneficio de su transformación; las acciones que han desarrollado los emprendedores legislativos, pues tienen la capacidad de formular una solución a un problema e incluirlo en la agenda deliberativa; y la ocurrencia de eventos políticos coyunturales.

Su estudio se enfoca en la correlación de los diferentes actores políticos, como el Gobierno federal, el SNTE y el Congreso de la Unión, un factor esencial para explicar la concreción de la reforma. Para su análisis, aplican la teoría del equilibrio puntuado¹, mientras que en nuestro trabajo se recurre al neoinstitucionalismo, que contiene diferentes premisas explicativas del cambio. Ello representa una diferencia sustantiva respecto a aquel estudio.

Dentro del segundo grupo de estudios, se sitúan los llevados a cabo por Carlos Ornelas (2014), quien refiere que la aprobación del Congreso federal a la reforma a los artículos 3º y 73 de la Constitución, de 20 congresos estatales y la aprobación de dos nuevas leyes (la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación –INEE– y la Ley General del Servicio Profesional Docente –LGSPD–) sembraron la semilla de cambios institucionales subsecuentes en la gobernación del sistema educativo.

¹ La teoría del equilibrio puntuado plantea que las políticas públicas se caracterizan por su estabilidad o cambios muy marginales, aunque ocasionalmente se producen cambios profundos, los que se explican considerando dos elementos del proceso de políticas públicas: la definición del problema y el establecimiento de la agenda. Dicha teoría argumenta que la estabilidad en las políticas se debe a la existencia de un monopolio institucionalizado. Este se refiere a un conjunto de individuos que generalmente forma un “triángulo de hierro”, que se conforma en la mayoría de los casos por grupos de interés, miembros del poder ejecutivo, miembros del congreso y sindicatos; “si ellos están de acuerdo nadie más puede entrar en el juego de la política, incluso de llegan a estar en desacuerdo procuran cerrado el triángulo hasta lograr acuerdos entre sí” (Bardach, 2008).

Así, pregunta ¿serán suficientes las mudanzas en la Constitución y la promulgación de nuevas leyes para garantizar el cambio en la educación? A lo que responde, no. Y, entonces ¿qué requisitos debe cumplir el Gobierno federal para incrementar las posibilidades de éxito de las reformas?

Destaca que ante el proceso de colonización de las instituciones educativas, recuperar la rectoría de la educación se convirtió en la piedra angular de la reforma. Era necesario cambiar la correlación de fuerzas en el sector educativo, por lo que dos de las propuestas del Pacto parecían cruciales para ello: Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, consolidando un sistema de evaluación integral, equitativo y comprehensivo, adecuado a las necesidades y contextos regionales del país. Y crear el Servicio Profesional Docente, que establecerá un sistema de concursos con base en méritos profesionales y laborales para ocupar las plazas de maestros nuevas o las que queden libres.

En este sentido, permeó la idea (creencia) de que ocupar una plaza docente se debe de hacer conforme a un concurso de evaluación, y el progreso económico, de acuerdo con una evaluación de desempeño. Puntualiza que la iniciativa de reformas recogió las premisas del Pacto por México; ese diseño de ingeniería institucional asestó un golpe al antiguo arreglo corporativo, más no significó la muerte del Sindicato. (Ornelas, 2014).

El trabajo de Ornelas es útil para los fines de nuestra tesis, ya que pone acento en el tema del cambio institucional. Miranda abona también en este sentido, al enfatizar que la Reforma Educativa trajo consigo un nuevo diseño institucional, expresado en varias dimensiones estratégicas como la recuperación de la rectoría del Estado en la educación, a partir del mandato constitucional de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos; la formulación explícita de una apuesta de cambio integral al reconocer que alcanzar el máximo logro académico de los estudiantes se asocia con la idoneidad de los docentes y los directivos, la infraestructura, la organización escolar, y los materiales y métodos educativos.

También, el papel del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano público autónomo y coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE); y, la creación de un Servicio Profesional (SPD), basado en procesos de evaluación, en donde sea el mérito el mecanismo determinante en el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público. Son dimensiones claves que se incorporan en el examen del presente trabajo.

Manuel Gil Antón (2018), analiza la Reforma Educativa a partir de los ejes de fondo en los que se sustenta, mostrando sus límites y consecuencias. Refiere que el gobierno se centró, sólo, en los resultados de los exámenes estandarizados como prueba de la necesidad de la reforma acordada en el Pacto por México, dejando de lado, sistemáticamente, otros factores que inciden, condicionan y producen las trabas a una mejor educación para la población.

Apunta que para los que concibieron la reforma, los magros resultados educativos eran el efecto directo, de una causa exclusiva o predominante: el magisterio. Pero –dice– fue aprobada, sin conocimiento de causa, por el Legislativo. Pese a ser el obstáculo mayor, los docentes no fueron considerados como un recurso crucial en el proceso de cambio. Por ello, afirma que la primera grieta es planear una reforma al proceso educativo simplificándolo. La segunda falla estructural fue hacer descansar la estructura de la reforma en una relación insostenible: evaluar produce calidad, ergo, entre más evaluación, más calidad. Plantea que se adoptó a la evaluación como un recurso para la regulación laboral; como el proceso para determinar, vía méritos “medidos” en las exámenes, los procesos de ingreso, promoción y, sobre todo, permanencia. Pero, enfatiza que al emplearse como instrumento laboral, se corre el riesgo de invertir la lógica: en lugar de evaluar lo que se aprende y realiza, se va a aprender a realizar lo que se evalúa, pues “pasar” las pruebas permite seguir en el empleo.

Añade que dos grietas más profundas, están vinculadas con la evaluación que, si no se acepta asistir a ella, se pierde el empleo: el despido es inmediato. Pero si el docente acude, en ese momento y por ese hecho, pierde todos los derechos adquiridos pues entra, “voluntariamente” al nuevo sistema (Gil, 2018:14). Concluye diciendo que se escatimó la complejidad del problema, a partir de un diagnóstico que lo redujo a la acusación del magisterio como su causa y solución. Afirma que el orden de los factores sí altera el producto, no ha habido, en resumen, una reforma educativa, sino una reorganización administrativa y laboral basada en la desconfianza en el magisterio, que ha dañado, y dañará más si no se le enfrenta, a la educación pública de México.

Imanol Ordorika (2016) puntualiza que con la mal llamada Reforma Educativa, se ha dado una discusión supuestamente sobre lo educativo, pero que se centra estrictamente en temas de ingreso, permanencia y promoción de los maestros. Por eso –advierte– no se trata de una reforma que vaya al fondo de lo educativo. Nos engañan al decirnos que hay una reforma sustentada en una filosofía educativa, con planteamientos pedagógicos contundentes, y tratan de hacer pasar sus transformaciones laborales y políticas como si fuera una reforma. El engaño se funda en un mito que es insostenible: la idea de que la evaluación de los profesores de educación básica es la acción fundamental que se necesita llevar a cabo para elevar la calidad educativa. Concluye señalando que la evaluación educativa es un engaño fundado en un mito, y además es un fraude.

Mario Rueda (2016) dice que la centralidad de la evaluación en la reforma, no ha tomado suficientemente en cuenta las características del sistema educativo, ya que estamos hablando de millones de estudiantes distribuidos en un territorio vasto, en el que el acceso a muchas escuelas es todavía difícil, con una disparidad tremenda en cuanto a infraestructura. En algunos estados existe una presencia multicultural muy importante; también, muy diversas modalidades, como las escuelas multigrado.

Asimismo, hay formaciones de profesores distintas y desconocimiento de cuál es el modelo educativo vigente. Por ello, afirma que es muy difícil evaluar si no está claro el papel que esperamos que cumplan los docentes, ni las condiciones que se deben de cumplir para que desempeñen bien su trabajo y se obtengan buenos resultados en los aprendizajes. Reconocer estas falencias ayudaría a dimensionar las dificultades que entraña el sistema educativo, los problemas que tiene y sus carencias.

Emilio Blanco (2016) menciona que sesgada por la prisa y una fe cuasi-religiosa en las virtudes de la vigilancia, la reforma privilegia el control externo de los docentes, a quienes pretende volver idóneos a fuerza de exámenes, con independencia de su formación y sus condiciones de trabajo. Señala que se cometió el error primario al confundir el control con la calidad, y al atacar ambos problemas con la misma herramienta. Una cosa es poner orden en un sistema, terminar con la herencia de plazas y los favoritismos; eso se logra cumpliendo la ley. Algo muy diferente es mejorar la calidad de los maestros, lo que requiere de una buena selección y formación inicial, buenos sistemas de acompañamiento y, en su caso, evaluaciones con un fuerte componente de devolución. Concluye acotando que la reforma se hizo sin los maestros.

Por último, Karla A. Pérez (2019) realizó un interesante ejercicio del viraje en el discurso que acompañó la Reforma Educativa del gobierno anterior, mediante un análisis de los cambios en los sistemas de creencias en los incentivos docentes. En este mismo marco conceptual, refiere al núcleo de la política, donde ubica el problema de la calidad de la educación que se manifiesta en el bajo aprovechamiento de los alumnos en el nivel básico; sus causas, asociadas a la infraestructura insuficiente y mecanismos de control vertical, peso de la burocracia e insuficiente impulso al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar; y la elección de solución que implica la estrategia general para modificar el *status quo*, para lo que plantea desplegar un nuevo modelo de promoción y certificación, orientado a resolver las necesidades y debilidades detectadas en la educación básica. (Pérez, 2019: 24).

Es un trabajo de gran utilidad para los fines de nuestra tesis, porque destaca la importancia del cambio de las ideas (creencias) de los sistemas de los incentivos docentes, a la vez que hace un análisis comparativo respecto a la Alianza por la Calidad de la Educación.

En conclusión, si bien la bibliografía revisada nos da luz respecto a varios aspectos vinculados a nuestra pregunta central de investigación, existe un vacío o hueco en la literatura en torno a la relevancia de las ideas como mecanismo del cambio de las políticas públicas y el cambio institucional, como lo muestra la concreción de la Reforma Educativa de 2013.

1.2 El discurso internacional de la calidad de la educación.

El apartado ofrece una revisión somera de los principales elementos del discurso sostenido por diversas agencias internacionales sobre la calidad, como referente obligado para entender la discusión de las políticas públicas en la materia. Se parte de la premisa de que a partir de 1990, con la Conferencia Mundial de Educación para Todos, se dio un quiebre esencial en el discurso de las políticas educativas, al transitar de uno centrado en asegurar la cobertura de los sistemas educativos a otro cuyo objetivo es la calidad, asociada con el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos. Efectivamente, lo primero que había que hacer era llevar la educación básica, al menos, al mayor acceso posible. Después venía, como consecuencia, la calidad de los conocimientos.

El nuevo paradigma puso de relieve el discurso de la calidad como piedra de toque de las políticas educativas. ¿Cómo surgió este discurso dominante? Según los expertos, era la necesidad de responder a los retos que imponía la globalización, la sociedad del conocimiento y los desafíos del siglo XXI. Entre otros factores, las reformas que orientaron el énfasis en la calidad tienen un fundamento teórico en los estudios de *management* y de evaluación del desempeño. Existieron diferentes oleadas de reformas que fueron en el sentido de actualizaciones realizadas por reflexiones teóricas como el total *quality management*, lo que se reflejó en un cambio de orientación discursiva para la homogeneización de estándares internacionales para evaluar la calidad.

De igual manera, formó parte de un movimiento de exigencia de la utilización de recursos públicos y de transformación de los gobiernos que igualmente se sometían cada vez más a la transparencia y generación de resultados.

En el cuadro 1 se esbozan los ejes comparativos sobre las posturas institucionales, las estrategias y el enfoque que dan al tema las agencias internacionales.

El cuadro refleja la manera en que cada institución pone acento en los elementos que desde su perspectiva inciden en la calidad. El problema no es la diversidad, sino que la calidad, conceptualmente, implica hacer énfasis en todos esos componentes para contar con una visión integral del tema. La forma en que dichos aspectos se fueron descubriendo, fue parte de lo que académicamente iba poniéndose sobre la mesa de análisis y discusión. En la medida que se fue perfeccionando el conocimiento sobre la educación, esclareció el énfasis y estrategias a implementar para mejorar la calidad. Cada institución decidió dar un énfasis en uno o en varios elementos por motivos diferentes. Este hallazgo, aunque interesante, no forma parte de los objetivos de la presente investigación.

Cuadro 1. Comparativo sobre las principales posturas y estrategias de la calidad educativa a nivel internacional

Agencia/Institución	Posturas	Estrategias	Elementos claves
Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien, 1990. (Declaración Mundial sobre Educación para Todos)	Atención prioritaria a la educación básica Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje	Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad; prestar atención prioritaria en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje; ampliar los medios y el alcance de la educación básica (escuela primaria); rescatar el papel del docente; mejorar el ambiente para el aprendizaje de los alumnos; fortalecer la vinculación institucional	Alumnos, escuelas y docentes
Banco Mundial	Enfoque del capital humano. Educación para atender la pobreza Elevar la calidad de la educación	"Necesidades mínimas de aprendizaje" de grupos identificados especialmente Orientación a los diversos segmentos del sistema educativo, con énfasis en la primaria, a través del aumento del aprendizaje de los niños en la escuela y la reducción de la deserción y de reforzar los mecanismos de autonomía del plantel escolar.	Alumnos y escuelas
UNESCO "Informe Delors"	Educación básica de calidad	Plantea cuatro pilares: <ul style="list-style-type: none"> • Aprender a conocer • Aprender a hacer • Aprender a vivir juntos • Aprender a ser 	Alumnos
Foro Mundial sobre Educación de Dakar, 2000. Marco de Acción de Dakar	Garantizar el acceso a una educación de calidad para todos	Atender las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados para la vida diaria Mejorar los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y medibles en lectura, escritura, aritmética y competencias y prácticas para la vida diaria. Elaborar planes nacionales de acción en materia educativa y aumentar la inversión en educación básica Mejorar la situación y competencias de los docentes	Alumnos y docentes
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	"Alta calidad para todos" Calidad y equidad educativa Buenas prácticas	Ampliar acceso al aprendizaje a los individuos en situaciones desfavorables Vencer el analfabetismo Docentes expertos y capacitados Evaluación a estudiantes Procesos de mejora escolar Autonomía de las escuelas Liderazgo en las escuelas Sistemas de rendición de cuentas de las escuelas	Escuelas y docentes
Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 (ONU).	Educación inclusiva y de calidad para todos	Asegurar que todas las niñas y niños completen la educación primaria y secundaria de manera gratuita para 2030. Proporcionar el acceso igualitario a la formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos. Lograr el acceso universal a educación superior de calidad. Aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados Aumentar el número de becas para los países en desarrollo, en particular, los menos adelantados.	Alumnos y docentes

Fuentes: Elaboración propia con base en la UNESCO (1990), Declaración mundial sobre educación para todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien, Tailandia; Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (2000a); Delors, J. y otros (1997), "La educación encierra un tesoro". Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI. Santillana-Ediciones UNESCO, Madrid; OCDE (1991), "Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe Internacional". Ed. Paidós, Madrid, España, y "Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools", 2012; Banco Mundial (1994), Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y el Caribe. Hacia el siglo XXI, BM, Washington, D.C.; PNUD, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.

1.3 El problema de calidad de la educación en México

Existe consenso entre las agencias internacionales como la UNESCO, la OCDE, el Banco Mundial, así como de los especialistas y la academia, en que México padece un problema de baja calidad de la educación, que se expresa en los resultados deficientes de los aprendizajes de los alumnos obtenidos en las pruebas estandarizadas del nivel básico.

El tema de la calidad educativa es multicausal, lo que significa contemplar diversos componentes que van desde las estructuras educativas, gestión de las escuelas, capacitación de los maestros, procesos de enseñanza y capacidades de los alumnos, lo que genera una variedad de factores, niveles y perspectivas para su abordaje integral. Desde la óptica administrativa de la política educativa –plantea Teresa Bracho– la calidad se ha definido en términos de índices como la eficiencia terminal, cobertura, deserción, reprobación o rendimiento evaluado con exámenes universales. Apunta que para el INEE, por ejemplo, la calidad educativa incluye el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos, pero también la medida en que una escuela o sistema educativo consigue que los niños y jóvenes en edad escolar acudan a la escuela y permanezcan en ella, al menos hasta el final del trayecto obligatorio (Bracho, 2009: 48).

El tópico de la calidad adquiere mayor relevancia si consideramos la expansión sostenida del SEN: la matrícula total más que se triplicó entre 1970 y 2018, al pasar de 11.5 millones a poco más de 36 millones de alumnos, respectivamente, como se observa en el cuadro 2.

Durante los últimos años, aumentaron gradualmente la escolaridad promedio y la eficiencia terminal, a la vez que las tasas de deserción y reprobación se redujeron, principalmente, en el nivel de primaria. Empero, los avances no han sido suficientes para contrarrestar los bajos niveles de aprendizajes de los alumnos. El crecimiento acelerado del sistema educativo y las políticas llevadas a cabo enfatizaron, en primer lugar, los aspectos cuantitativos, como la ampliación del acceso y la cobertura, con poco acento en los cualitativos.

Cuadro 2. México: Evolución de la matrícula total y de educación básica, ciclos escolares 1970-1971/2017-2018

Ciclo escolar	Total	%	Preescolar	%	Primaria	%	Secundaria	%	Educación básica	%
1970-1971	11,538,871	11.8	400,138	5.8	9,248,190	6.7	1,102,217	42.8	10,750,545	9.5
1976-1977	16,444,632	6.2	607,946	13.2	12,026,174	4.9	2,109,693	11.2	14,743,813	6.1
1982-1983	23,682,880	4.5	1,690,964	22.9	15,222,916	1.6	3,583,317	7.0	20,497,197	4.0
1988-1989	25,447,623	0.0	2,668,561	1.6	14,656,357	-0.8	4,355,334	0.2	21,680,252	-0.3
1994-1995	26,352,116	2.2	3,092,834	3.8	14,574,202	0.7	4,493,173	3.5	22,160,209	1.7
2000-2001	29,621,175	1.4	3,423,608	0.9	14,792,528	0.2	5,349,659	2.7	23,565,795	0.8
2006-2007	32,956,583	2.0	4,739,234	6.4	14,585,804	0.3	6,055,467	1.3	25,380,505	1.6
2012-2013	35,293,100	1.0	4,761,500	1.2	14,789,400	-0.8	6,340,200	2.8	25,891,100	0.4
2013-2014	35,752,600	1.3	4,787,000	0.5	14,580,400	-1.4	6,571,900	3.6	25,939,200	0.2
2014-2015	36,113,800	1.0	4,804,100	0.3	14,351,000	-1.6	6,825,000	3.8	25,980,100	0.1
2015-2016	36,404,000	0.1	4,812,000	0.2	14,250,400	-0.1	6,835,200	0.1	25,896,600	-0.3
2016-2017	36,476,200	0.2	4,932,000	2.5	14,137,900	-0.1	6,710,800	-1.8	25,780,700	-0.4
2017-2018	36,450,500	-0.1	4,891,000	-0.1	14,020,200	-0.1	6,536,300	-2.6	25,447,500	-1.3

Nota: La variación porcentual es respecto al ciclo escolar inmediato anterior.

Fuentes: Poder Ejecutivo Federal, Informe de Gobierno. Varios años; SEP, Informe de Labores. Varios años.

Pese a los avances, los resultados de aprendizaje continuaron siendo deficientes, como lo muestran las pruebas de PISA en las que México ha participado desde el inicio de su aplicación. Mientras que en 2002 se ubicó en el antepenúltimo lugar entre los países evaluados, sólo por arriba de Túnez e Indonesia, en 2015 se colocó en el lugar 58 de un total de 72 países, por debajo de España, Estados Unidos, Uruguay y Chile. En síntesis, los datos duros no son halagüeños.²

Ahora bien, de acuerdo con información de la prueba PISA 2012³, se obtuvieron los siguientes resultados:

- 55% de los alumnos mexicanos de 15 años no alcanzan el nivel de competencias básico (nivel 2) en matemáticas (promedio OCDE: 23%).

² Consultado en <https://www.oecd.org/pisa/data/>.

³ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) es un estudio trienal que evalúa la medida en que alumnos de 15 años cerca del final de la educación obligatoria han adquirido los conocimientos y habilidades necesarias para la participación acabada en sociedades modernas. La evaluación no mide solamente si los alumnos pueden reproducir el conocimiento, examina también qué tan bien los alumnos pueden usar lo que han aprendido y aplicarlo en contextos no familiares, tanto dentro como fuera de la escuela.

Por otro lado, menos del 1% solo logra los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) (promedio OCDE: 13%). El alumno promedio en México obtiene 413 puntos en matemáticas. El puntaje promedio en la OCDE es de 494, una diferencia que equivale a casi dos años de escolaridad.

- 41% de los alumnos no alcanzan el nivel de competencias básico en lectura (nivel 2) (promedio OCDE: 18%) y menos del 0.5% logra alcanzar los niveles más altos (niveles 5 y 6) (promedio OCDE: 8).
- 47% no alcanzan el nivel de competencias básico en ciencias (nivel 2) (promedio OCDE: 18%), mientras que menos del 0.5% no logran los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) (promedio OCDE: 8%).

Cuadro 3. Prueba Enlace: Porcentaje de alumnos por nivel de logro, 2006-2013

Nivel de logro	Español								Matemáticas							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primaria																
Insuficiente	20.7	20.1	20.8	19.2	17.0	15.6	15.0	13.5	21.0	20.2	22.8	20.3	19.7	16.5	13.0	12.4
Elemental	58.1	55.3	48.7	48.0	46.1	44.4	43.2	43.7	61.4	57.5	49.5	48.6	46.4	46.5	42.7	38.8
Bueno	19.6	21.8	26.7	28.1	30.2	31.0	29.9	33.4	16.0	19.0	23.0	24.9	25.8	25.9	27.1	29.0
Excelente	1.7	2.8	3.8	4.8	6.7	9.0	11.9	9.4	1.6	3.3	4.7	6.1	8.1	11.0	17.3	19.8
Secundaria																
Insuficiente	40.7	36.3	32.9	31.7	39.7	40.1	37.9	37.4	61.1	57.1	55.1	54.5	52.6	53.3	48.6	46.4
Elemental	44.6	44.8	49.2	49.5	42.7	42.8	41.3	42.9	34.7	37.3	35.7	35.5	34.7	30.9	31.1	31.6
Bueno	14.0	17.9	17.1	18.0	16.6	16.1	19.0	18.0	3.8	5.1	8.3	9.1	10.5	11.7	13.9	14.9
Excelente	0.7	1.0	0.8	0.8	1.0	1.0	1.7	1.7	0.4	0.5	0.9	1.0	2.2	4.1	6.3	7.1

Fuente: www.enlace.sep.gob.mx.

El cuadro 3 da cuenta de los resultados de la Prueba ENLACE 2013, que se exponen a continuación:

- En español, 58% de los alumnos de primaria, se ubica en los niveles insuficiente y elemental, y solo 12% en el nivel excelente; mientras que en secundaria, 79 de cada 100 alumnos se encuentra en los dos niveles más bajos y casi 2% en el excelente.

- En matemáticas, en educación primaria, poco más de la mitad cuenta con niveles de logro insuficiente y elemental, y menos de una quinta parte con nivel excelente. En secundaria, la proporción asciende a 80% en los dos niveles más bajos y 7.3% en el excelente.

Estos datos permiten concluir que, no obstante que se han observado avances graduales, hay aún grandes retos en el rubro de los aprendizajes de los alumnos. Si bien los resultados de las pruebas estandarizadas refieren esencialmente al “logro educativo”, el cual está asociado y depende de una multiplicidad de factores, es posible pensar que los bajos niveles de logro obtenidos por los estudiantes mexicanos se relacionan con deficiencias en la calidad educativa.

Existe, pues, una importante evidencia empírica que muestra la existencia de un problema de baja calidad, mismo que ha sido reconocido por los diferentes actores y los especialistas, tema que ha adquirido una mayor visibilidad y un lugar central en la agenda educativa nacional.

1.4 Las reformas y políticas educativas anteriores

El rezago en la calidad y equidad de la educación en México ha conllevado a las administraciones pasadas a implementar diferentes políticas públicas para su atención, pero los pobres resultados en la materia han contribuido para que el tema de la calidad logre permear en el discurso educativo, pasando a formar parte central de la agenda gubernativa, materializándose en la implementación de un conjunto de programas y/o acciones, orientados a lograr dicho fin.

La mejora de la calidad educativa no es un propósito nuevo, pero en la historia reciente del país se ha constituido en un tópico reiterado en el discurso y en las estrategias de los diferentes gobiernos, como quedó de manifiesto en los pactos suscritos, principalmente, entre la coalición promotora SEP-SNTE, como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación y, sobre todo, la Alianza por la Calidad de la Educación. ¿Cuáles fueron los elementos distintivos de dichas experiencias?

Sin duda, un componente común fue su énfasis en los aprendizajes y en colocar a los niños en el centro de las políticas públicas en la materia.

Como sabemos, la política educativa de los años noventa puso acento en el discurso dominante de la “modernización” como parte del proceso de incorporación de nuestro país a las transformaciones a escala mundial, en un contexto de globalización boyante. El ANMEB planteó el traspaso de las enseñanzas preescolar, primaria, secundaria y normal de la SEP a los gobiernos estatales. Tal dependencia quedaba a cargo de la vigilancia del cumplimiento de la normatividad, la transferencia de recursos financieros y la revisión de materiales didácticos y programas. La reforma constitucional de 1993, estableció el derecho de todo individuo a recibir educación, elevó a rango de la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de educación básica y normal y la obligatoriedad de la educación secundaria. En julio del mismo año se publicó la nueva Ley General de Educación que materializó en una política de Estado los objetivos plasmados en el ANMEB.⁴

El acuerdo fue parte medular en el contenido de la nueva Ley General de Educación que subrayaba la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria y su carácter laico. Así, inició el proceso de reforma de la educación básica. La reforma al artículo 3º reconoció explícitamente a la educación como un derecho humano y se refrendó la responsabilidad del Estado de impartirla.

La firma del ANMEB fue uno de los pactos políticos más importantes del siglo XX que detonó un cambio estructural en la educación básica y en la formación de maestros; no sólo porque modificó la estructura del sistema educativo, sino también por una decisión político-legislativa que culminó con la reforma del artículo 3º de la Constitución y la promulgación de una nueva Ley General de Educación en 1993 (Zorrilla, 2002)⁵.

⁴ Conforme a Pablo Latapí, fue la intervención de los diputados del SNTE la que logró en 1993, que se incorporara al texto de la Ley General de Educación (art. 75, fracción XII), una cláusula por la que se exime a los trabajadores de la educación ser objeto de sanciones.

⁵ Zorrilla, Margarita (2002), “Diez Años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 4, Número, 2, México.

Margarita Zorrilla afirmó “Por el ANMEB el sistema educativo mexicano ingresa a una reforma compleja. A diferencia de las reformas anteriores, ésta descentraliza el sistema, renueva la currícula, produce nuevos materiales, implanta programas compensatorios y nuevas formas de financiamiento, ingresa la evaluación, hace obligatoria la secundaria y amplía el calendario escolar”. (Zorrilla, 2012).

Es importante subrayar que si bien a través de dicha reforma se descentralizó el sistema educativo e introdujo y agregó componentes, no modificó las normas básicas del SEN, ni de las escuelas, lo cual representa –como se analizará– una diferencia sustancial respecto a la Reforma Educativa de 2013, la cual, sentó las bases de un importante cambio institucional.

Al respecto, Carlos Ornelas señaló que el Gobierno Federal mantiene las tareas más importantes, la esencia de la educación, el control; mientras que los estados se ocupan sólo de los asuntos de superficie, aunque no carentes de importancia. En resumen: se centraliza el poder y se descentraliza la administración; esa fue la propiedad del modelo formal de descentralización de la educación implementado.⁶

Ahora bien, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, impulsado durante el gobierno de Vicente Fox, en el que participaron diversos actores como el Gobierno federal, el SNTE, gobernadores estatales, los poderes legislativo y judicial, así como universidades y organizaciones sociales, establecía que “El gran eje para la transformación educativa en México es mejorar la calidad y atender prioritariamente los problemas de falta de equidad, para hacer posible que todos los mexicanos aprendan para la vida y a lo largo de toda la vida”. Sin embargo, pese a que el nuevo gobierno sugirió políticas orientadas a fortalecer el SEN, prácticamente hubo una continuidad a la estrategia previa, aunque es de destacar la fortaleza que adquirió el SNTE durante la administración.

⁶ Di Gropello, Emmanuela y Cominetti, Rosella (Comps.), “La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana, Comisión Económica para América Latina y el Caribe., p. 192.

En ese sexenio, se ejecutaron políticas públicas expresadas en un conjunto de programas innovadores, cuyo denominador común era contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad educativa. Prácticamente, en dicho periodo se diseñaron e implementaron los programas estratégicos nacionales que delinearon los grandes rasgos de las políticas públicas educativas del siguiente gobierno, varios de los cuales perduran a la fecha.⁷ Pese a los esfuerzos, no se logró materializar una Reforma Educativa como tal.

Por otro lado, la Alianza por la Calidad de la Educación, presentada el 15 de mayo de 2008, por el presidente Felipe Calderón, fue suscrita entre la SEP y el SNTE, concibiéndola como “la herramienta adecuada para construir el sistema educativo moderno, equitativo y eficiente que demanda el país”. Su objetivo era innovar el modelo educativo por medio de políticas públicas para impulsar una mayor calidad y equidad de la educación. Para ello, estableció cinco ejes de mejoras, a saber: 1) Modernización de centros educativos; 2) Profesionalización de los maestros y autoridades educativas; 3) Bienestar y desarrollo integral para los alumnos; 4) Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo; y, 5) Evaluación a las escuelas para mejorar la calidad de la educación. Con base en estos ejes, se ejecutaron reformas para mejorar la educación, como el nombramiento por concurso público de maestros en plazas de nueva creación en educación básica, así como en las evaluaciones estandarizadas.

Pese a la relevancia de estos componentes de política pública, la ACE enfrentó serios problemas en su implementación y un importante sesgo político, que limitaron obtener los resultados esperados respecto a la calidad del sistema educativo.

⁷ El Proyecto de Desarrollo de un Modelo Educativo para Escuelas Multigrado; el Proyecto de Educación Básica para Niños y Niñas Migrantes; el Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y la Integración Educativa; el Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas de Educación Intercultural Bilingüe; el Programa de Reforma Integral de la Educación Secundaria; el Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria; el Programa Escuelas de Calidad; el Programa de Transformación de la Gestión Escolar en la Educación Básica; el Programa Nacional de Lectura; el Programa de Formación Ciudadana y Cultura de la Legalidad; Enciclomedia; el Programa de Fomento a la Investigación Educativa; y, el Programa Nacional para la Actualización de los Maestros de Educación Básica en Servicio.

Durante estos gobiernos se llevaron a cabo las reformas curriculares en cada nivel educativo: en 2004 se inició en preescolar, en 2006 en secundaria y entre 2009 y 2011 en primaria, culminando en este último año con la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB). Con todo -una vez más- los cambios en la gestión del sistema educativo y en la formación docente no fueron suficientes para lograr una auténtica transformación del sistema.

Lo que sí hay que decir, es que merced a estas experiencias, el tema de la calidad adquirió una importante visibilidad y relevancia; aunque no se expresaron en un mejoramiento de los niveles de aprendizajes de los alumnos, como lo mostraron las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales del logro educativo.

En este tenor, Francisco Miranda subraya:

“La mejora de la calidad en la que se ha centrado la política educativa reciente, incorpora claramente instrumentos que buscan cambiar el modelo educativo y, a través de ello, mejorar el nivel de logro de los alumnos. Basta con revisar los programas nacionales de educación ejecutados en los dos últimos sexenios para corroborar la relevancia y peso específico que ha adquirido la calidad, principalmente, en educación básica, como tema central en la agenda gubernativa (Miranda, 2007: 125).

Sin embargo, hay que decirlo puntualmente, en las políticas educativas llevadas a cabo en gobiernos anteriores, no hubo cambios sustantivos, si bien hay que resaltar su énfasis en impulsar la calidad. Los actores educativos tuvieron que ceñirse al paradigma predominante de la educación a nivel internacional. Pero, este es un punto que requiere una reflexión por separado.

Al inicio de la gestión del expresidente Peña Nieto, se da un nuevo esfuerzo por garantizar la calidad de la educación, para lo cual se promovieron cambios normativos, enfocados a atender las problemáticas del sistema educativo.

Pero, lo más significativo fue que se sentaron las bases de un cambio institucional, el cual está ligado al cambio de las ideas en la educación y a la manera en la que se dio el proceso decisional de la Reforma Educativa impulsada desde el inicio de dicho gobierno.

El siguiente capítulo da cuenta del marco teórico, en la cual se hacen explícitas las premisas y proposiciones en torno a las que está construida la presente investigación.

Capítulo 2. El neoinstitucionalismo y la relevancia de las ideas como catalizador del cambio

El capítulo pretende dilucidar el marco teórico en el que se cimienta la presente investigación, el cual, se construye a partir del neoinstitucionalismo, particularmente, el enfoque sociológico, que destaca la relevancia de las normas, reglas y rutinas en la definición de las instituciones, que moldean el comportamiento de los actores al interior de las mismas y son importantes factores del cambio. Asimismo, pone particular acento en la aportación de las ideas en la definición de las políticas públicas y como uno de los componentes en el proceso de cambio institucional.

2.1 Principales aportes del neoinstitucionalismo a las políticas públicas

El cuerpo de proposiciones que pudieran ser consideradas como parte del neoinstitucionalismo, tienen como común denominador el postulado de que las “instituciones importan” (March y Olsen, 1984; Weaver y Rockman, 1993; Peters, 2003) y que estas no pueden ser soslayadas en un análisis científico del proceso político (económico y social) que se precie como tal.

Resulta pertinente señalar que algo que distingue al neoinstitucionalismo de otros enfoques no institucionalistas, es que brinda una óptica valiosa por medio de la cual es posible orientar el estudio de las políticas públicas, dando énfasis en las instituciones y su vínculo con el comportamiento; es decir, su acento en la estructura que moldea, da forma, constriñe, restringe, habilita, genera oportunidades y distribuye, en mayor o menor medida, la interacción entre los diversos actores involucrados en determinada (s) política (s) pública (s).

Según Knight (1992), “las instituciones son un conjunto de reglas, conocidas y compartidas por los miembros relevantes de una comunidad, que estructuran la interacción social”.

En este mismo orden de ideas, “son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (...) estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1990: 13). De este modo, es necesario hacer la distinción analítica (y empírica) entre las reglas que estructuran la interacción y los actores o agentes que interactúan. En términos de dicho autor, conviene distinguir “los jugadores” (la organización) de “la cancha” (las reglas que enmarcan el accionar de los jugadores”).

Guy Peters (2003: 36) plantea cuatro características básicas o mínimo común denominador de la institución que son: 1) Ser un rasgo estructural de la economía (formal o informal); 2) estabilidad a lo largo del tiempo; 3) afecta el comportamiento individual; y 4) debe haber cierto sentido de valores compartidos entre los miembros de la institución.

En general, las vertientes del neoinstitucionalismo, son el histórico, el de elección racional y el sociológico. Es conveniente acotar que diversas vertientes del neoinstitucionalismo asumen compromisos teóricos y metodológicos distintos, que les llevan a examinar las dinámicas de políticas –y sus resultados– mediante un diverso conjunto de supuestos analíticos, por lo que entender la naturaleza de las instituciones no implica, exclusivamente, preocuparse por su comprensión como categoría de análisis; por el contrario, requiere prestar atención a los entornos institucionales formales e informales; los orígenes institucionales, el cambio y la estabilidad; la agencia de los individuos; entre otros (Ostrom, 2007; Mackay, Kenny y Chappell, 2010).

A continuación, se pretende responder brevemente a preguntas claves de dichos enfoques como: ¿Cuáles son sus rasgos generales? ¿qué entienden por institución? ¿cómo conciben el cambio institucional? y ¿de qué manera explican la interrelación de los individuos con las instituciones?, principalmente.

En el enfoque histórico, el diseño institucional es un tema cardinal ya que las decisiones iniciales sobre políticas y estructuras son claves en las futuras decisiones; tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. Una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada.

Esta perspectiva define a la institución más bien por medio de ejemplos: estructuras gubernamentales formales, instituciones legales, sociales, etc. Hall (1983) las concibe como “las reglamentaciones formales, los procedimientos de acatamiento y los procedimientos operativos estándar que estructuran las relaciones entre las personas en diversas unidades de la organización política y económica. Se trata, pues, de una combinación de reglamentaciones y procedimientos.”

El cambio institucional no es un elemento central en su marco conceptual, siendo necesario buscar fuera de él con el fin de identificar otras dinámicas (aprendizaje o cambio ambiental) que puedan generar suficiente presión política como para producir un cambio. En síntesis, existe escasa o nula capacidad para predecir el cambio.

Por otro lado, el enfoque de elección racional plantea que el comportamiento no se guía por normas y valores, sino por reglas e incentivos. La maximización del beneficio será la principal motivación de los individuos, quienes están conscientes de que sus objetivos pueden lograrse de manera eficaz mediante la acción institucional y, a su vez, descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones. Un componente central es la capacidad de producir racionalidad colectiva a partir de las acciones racionales individuales, pero sin la presencia de reglas institucionales.

Se concibe a la institución como el sistema de reglas y alicientes para el comportamiento, en el que los miembros de las organizaciones e instituciones las aceptan a cambio de los beneficios que obtienen por pertenecer a la estructura, con miras a maximizar su beneficio personal.

El cambio institucional no es un asunto que sea atendido cabalmente, ya que el interés analítico es evaluar los resultados e impactos de la estructura sobre comportamiento y la política. Y de los individuos sobre las estructuras. Una doble vía: los individuos son afectados por el entramado institucional y éste, a su vez, es cambiado por los individuos. El cambio es conceptualizado como un evento discreto, exógeno y no en un proceso continuo de ajuste y aprendizaje.

El aporte de tales perspectivas es evidente, sin embargo, nuestro trabajo se apoya en el neoinstitucionalismo sociológico –si bien hay que reconocer que también algunos elementos del histórico y del racional son de suma utilidad–, cuyos principales expositores son Ostrom, March y Olsen, Powell y DiMaggio (1986, 1989), básicamente.

Esta corriente teórica es de suma importancia, pues a través de ella es posible encuadrar el estudio de las políticas públicas, en virtud de que posibilita entender asuntos torales sobre la naturaleza de las instituciones -y su transformación- así como sobre la forma en que éstas moldean la conducta de los actores, mediante la construcción de reglas, normas y políticas.

El presente trabajo parte del supuesto de que las normas que rigen a los sistemas educativos son instituciones que moldean el comportamiento de los actores involucrados. Desde esta óptica, una institución no es necesariamente una estructura formal, sino más bien un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y, sobre todo, rutinas (March & Olsen, 1989: 21).

Las instituciones modifican el comportamiento de los individuos porque están socializados dentro de organizaciones donde hay acuerdos que determinan los comportamientos apropiados. En este sentido, otorga un papel central a las normas y valores para explicar la conducta en el interior de las organizaciones. A decir de Peters (2003: 46) “En el institucionalismo normativo los actores políticos no son individuos fragmentados, que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados”.

Las raíces del comportamiento político son colectivas y no individuales y la base del comportamiento en las instituciones es más normativo que coercitivo.

Para dicha corriente, las instituciones políticas son un “conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación”. Se destaca que las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones; y argumentan que poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, con lo que pueden verse en situación de actuar en contra de su propio interés (March & Olsen, 1989: 22-23).

En consecuencia, las preferencias individuales se deben a su interacción con las instituciones, mismas que definen un conjunto de expectativas de comportamiento para los individuos ubicados al interior de la misma. El rasgo más significativo de su definición es que las instituciones tienen una “lógica de lo adecuado” que influye sobre el comportamiento, y no una lógica del consecuencialismo, que podría además moldear su acción individual. Ello significa que, si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, estos reflexionarán más sobre si un acto se ciñe a las normas de la organización que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos mismos.

No obstante, March y Olsen (1989: 161) enfatizan que los comportamientos serán intencionales, pero no voluntarios cuando los individuos se encuentran motivados por los valores de las instituciones, es decir, los individuos harán elecciones conscientes, que estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes.

Las normas son esenciales porque determinan la naturaleza de las instituciones. En este contexto, es importante conocer de dónde provienen las normas que moldean las instituciones y rigen el comportamiento individual. Al respecto, apuntan que las instituciones derivan gran parte de su estructura de significación y de la “lógica de lo adecuado” de la sociedad dentro de la cual se forman.

Para que esta lógica sea eficaz debe existir cierta forma de imposición. En efecto, la mayoría de las instituciones cuentan con tales medios, aun cuando no posean medios formalizados para juzgar o sancionar. Siempre hay medios informales por medio de los cuales se puede presionar a los miembros para que se sometan a las normas. Así, cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad. Algunas normas comunes que son importantes para los actores públicos se aprenden como parte del proceso general de socialización.

Respecto a las rutinas, estas surgen naturalmente una vez que las personas empiezan a interactuar en un ambiente protoinstitucional. Son medios a través de los cuales los miembros individuales de una institución pueden disminuir drásticamente los costos de sus transacciones y decisiones durante su participación. Es importante destacar que todas las organizaciones desarrollan rutinas y posteriormente las emplean para controlar los cambios dentro de su entorno laboral y para reaccionar frente a ellos. A medida que las rutinas se fortalecen y adquieren mayor significado, aumenta el grado de institucionalización dentro de la estructura.

Por otra parte, en relación a cómo este enfoque teórico explica el cambio institucional, March & Olsen (1989) afirman que las instituciones cuentan con una serie de respuestas de rutina ante los problemas que usan antes de buscar alternativas. Dicho método que denominan “cubo de la basura”, sugiere que las instituciones tienen una serie de respuestas de rutina ante los problemas e intentan usar las respuestas conocidas antes de buscar alternativas que se aparten de los valores básicos. A decir de los autores, las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos.

En esta visión, rara vez el cambio es el ejercicio racional, planificado que se encuentra en los planes estratégicos, sino más bien tiende a ser emergente y más orgánico.

Los estímulos del cambio se concentran en un proceso de aprendizaje, en donde las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en dicho entorno representan un conjunto de oportunidades y amenazas para las pautas de comportamiento en la misma institución. Es decir, los actores deciden no con la expectativa de maximizar sus preferencias, sino con la idea de ser congruentes con las responsabilidades que tienen asignadas de acuerdo a las normas y tradiciones institucionales.

En este marco, implica un doble ejercicio por parte del individuo que se enfrenta a una decisión: en primera instancia, debe identificar quién es el centro de la organización, es decir, cuál es su papel como actor organizacional, y en segundo, debe decidir qué acciones son las apropiadas para su papel en una circunstancia dada, conforme a las normas de la institución. Aquí radica, en esencia, la contribución del enfoque para explicar el cambio institucional.

2.2 Las ideas como mecanismo del cambio institucional

Las ideas juegan un papel de primera relevancia en explicar cómo cambian las políticas públicas y las instituciones. Lo que se pretende destacar en este trabajo es que el cambio de ideas constituye uno de los catalizadores por el que el neoinstitucionalismo explica el cambio, pero, a la vez, identifica cómo las prácticas institucionales configuran el comportamiento y la estrategia de los actores involucrados.

Las ideas han comenzado a ser tomadas más en serio en el análisis de políticas (Stone 1988; P. Hall 1989 y 1993; Skrentny 1996 y 2002; Dobbin 1994; Rueschemeyes y Skocpol 1996; Berman 1998; Lieberman 2002; Steensland 2006; véase Campbell 2002 y Berman 2001).

Los estudiosos en las ideas han formulado preguntas clave como *cuándo* las ideas importan y en mayor medida, *cómo* importan. Blyth, alude en su estudio sobre la incorporación de ideas económicas cambiantes que “(...) pretende demostrar no sólo que las ideas son importantes, sino también, cuándo, por qué y en qué condiciones son importantes (Blyth, 2002: 18).

Jal Mehta, en su artículo *The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”*, indica que “Las ideas, ampliamente definidas, son fundamentales para las preguntas sobre el establecimiento de la agenda, los movimientos sociales, las revoluciones, la difusión, la elección de políticas, las categorías conceptuales que subyacen a las políticas, la dependencia de la ruta y el cambio en la configuración de la ruta, el desarrollo institucional, la estabilidad institucional, el cambio institucional, la formación de identidad del votante, la formación de grupos de interés y la formación de coaliciones políticas” (Béland & Cox: 2011).

Basándose en Kingdon (1984) y otros, considera las ideas en tres niveles de generalidad, a saber: i) soluciones de políticas, ii) definiciones de problemas y iii) filosofías públicas o *zeitgeist*.

En el caso de las soluciones de políticas, el supuesto implícito es que el problema está dado y la idea proporciona los medios para resolver el problema y lograr los objetivos. En virtud de ello, la pregunta a responder estriba en saber por qué algunas ideas de políticas se convierten en políticas y otras no. En este tenor, contemplan tres modelos prominentes que son:

1.- La opinión de Peter Hall (1989) de que las ideas exitosas combinan tres factores que son críticos: a) la viabilidad de la política pública, b) la viabilidad administrativa y c) la viabilidad política.

2.- La opinión de John Kingdon de que las ideas sobre políticas tienen éxito cuando los que las emprenden las vinculan al “problema” y lo “político”. La pregunta trascendental que formula es “¿Qué es lo que hace que llegue el momento de una idea?”

Y argumenta que las tres corrientes críticas deben converger: los problemas, las políticas (soluciones) y la política. Hace dos aportes distintivos para entender el papel de las ideas en la política. Primero, al enfatizar el papel de los emprendedores de las políticas, efectúa una afirmación concreta de cómo los agentes activos usan las ideas para hacer políticas; y segundo, toma soluciones prestadas de los modelos previos ubicadas en los “cestos de basura” para mostrar cómo las soluciones a menudo preceden los problemas que deben resolver.

3.- El trabajo de los académicos que históricamente han tenido inclinaciones a argumentar que las ideas prevalecientes están moldeadas por los contornos de políticas anteriores.

De manera concreta, las ideas como definiciones de problemas es un aspecto de gran envergadura, toda vez que la forma en que se enmarca un problema tiene implicaciones significativas para los tipos de soluciones de política que parecerán deseables, y por ende, muchos de los argumentos políticos se combaten en este nivel de definición.

Mehta asevera que las preguntas centrales para entender la definición del problema son ¿cómo se definen los problemas políticos? y ¿por qué una definición de problema prevalece sobre otra en una disputa particular? Sobre la primera, sostiene que la definición del problema es un proceso impugnado entre los jugadores con diferentes niveles de persuasión y poder. Asimismo, especifica un papel para los agentes activos, que permite una diversidad de opiniones dentro de la población y explica cómo algunos de los muchos problemas sociales se convierten en problemas políticos.

Lo que se trata de entender es, cómo una definición de un problema particular (o conjunto de definiciones de problemas) surge de un proceso de múltiples conjuntos de actores progresando en las definiciones iniciales de problemas conflictivos. Pero ¿qué determina qué definiciones de problema prevalecen? Para responder a esta interrogante, identifica seis conjuntos de factores:

(1) el poder y los recursos de los reclamantes, (2) cómo los reclamantes representan los problemas (enmarcar), (3) el lugar (puede ser también juzgado) o el contexto en el que se escucha el problema, (4) cuáles reclamantes establecen la propiedad sobre el problema, (5) si existe una solución de políticas para una definición de un problema dado, y (6) el ajuste entre la definición del problema y el entorno más amplio. (Mehta, 2011: 35-36).

Finalmente, las ideas pueden funcionar como filosofías públicas o *zeitgeist*. Cita a Hecló (1986), para quien una filosofía pública es una idea sobre cómo entender el propósito del gobierno o la política pública a la luz de cierto conjunto de suposiciones sobre la sociedad y el mercado; mientras que al *zeitgeist* lo define como un conjunto de supuestos que son ampliamente compartidos y no se encuentran abiertos a la crítica en un momento histórico particular. A la vez, incorpora un conjunto dispar de supuestos culturales, sociales y económicos, que podrían no estar vinculados con el objetivo del gobierno como una filosofía pública.

En general, los anteriores elementos permiten concluir el papel central que tienen las ideas en el ámbito de las políticas públicas. “Reducir la política únicamente a intereses materiales y cálculos estratégicos no sólo es ignorar voluntariamente cómo funciona realmente el mundo, sino también es negar una parte significativa de lo que significa para los individuos el ser humano y para las sociedades el ser democrática. Individual y colectivamente, es en el intercambio de ideas que definimos quiénes somos y qué esperamos llegar a ser”. (Béland & Cox, 2011: 45).

Conforme a Garcé (2015), “Durante las últimas dos décadas, el estudio de las ideas, entendidas de un modo muy amplio como creencias, valores, ideologías, paradigmas de políticas o conocimiento especializado, ha recobrado dinamismo y legitimidad. Entender las ‘creencias de la gente’ ha vuelto a ser relevante” (Garcé, 2015: 200-201)

A fines de los años noventa, el *Nuevo Manual de Ciencia Política* de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA, por sus siglas en inglés), daba cuenta de este trascendental viraje. De igual manera, autores como Robert Goodin y Dieter Klingemann (2001) mencionaron que las ideas tienen consecuencias, especialmente intenso en los estudios sobre políticas públicas.

Pero, sin duda, la obra más destacada en la materia publicada en tiempos recientes es *Ideas and Politics in Social Science Reserach*, de Daniel Béland y Robert Cox, en la que plantean el regreso de las ideas al primer plano, en donde el institucionalismo discursivo formulado por Vivien Schmidt ocupa un lugar preponderante.

Un breve ejercicio retrospectivo, revela que Peter Hall fue uno de los que más aportó para el regreso de las ideas al primer plano. En primera instancia, contribuyó a legitimar los estudios sobre la influencia de las ideas: “Desconocer el papel de las ideas en la economía política, implica perder un componente importante en el mundo económico y político”. (Hall, 1989: 361). Con base en autores como Hugh Hecló, propuso que las transformaciones en las políticas pueden ser explicadas como aprendizajes realizados por los tomadores de decisiones dentro del Estado a partir de los resultados de las políticas aplicadas. A decir de Hall “La principal contribución de la perspectiva del aprendizaje social es que dirige nuestra atención hacia el papel de las ideas en la política”.

En este sentido, cabe preguntar ¿qué rol juegan las ideas en las instituciones? Ello resulta clave para entender la explicación teórica utilizada en nuestra investigación. En años recientes ha proliferado la literatura sobre los laboratorios de ideas (*think tanks*), que son organizaciones especializadas en la elaboración y diseminación de análisis de políticas públicas, mismas que contribuyen a que los gobernantes y el público adopten decisiones informadas sobre asuntos públicos y políticas.

Como se dijo anteriormente, las instituciones reflejan correlaciones de fuerzas entre actores; asimismo, llevan la marca de las creencias y valores de sus fundadores. En particular, las ideas configuran el modo concreto mediante el cual los actores perciben sus intereses (y los de los demás actores) y ponen a disposición de los diversos jugadores las alternativas organizaciones disponibles, acompañadas de sus respectivas creencias causales respecto a las posibles consecuencias de cada una de ellas.

Mark Blyth (2002) ha desarrollado uno de los argumentos más sofisticados sobre la relación entre ideas, intereses e instituciones, al proponer cinco hipótesis acerca del vínculo causal entre ideas y cambio institucional: a) en tiempos de crisis son las ideas y no las instituciones las que reducen la incertidumbre; b) las ideas son recursos para la acción colectiva y la construcción de coaliciones; c) los actores usan las ideas en la batalla para erosionar la legitimidad de las instituciones existentes; d) las ideas son los mapas (*blueprints*) en los que se apoyan los actores para construir nuevas instituciones; e) las ideas, una vez incorporadas en las instituciones hacen posible la estabilidad institucional. (Garcé, 2015: 209). Este autor destaca hasta qué punto las ideas (su control y manipulación) representan un recurso nodal en la dinámica institucional. Menciona que “ni los recursos materiales ni el autointerés de los agentes pueden dictar (...) los fines, o decirle a los agentes qué futuro construir: Las ideas hacen esto y es por esto, en última instancia, que son importantes (Blyth, 2002: 275).

La relevancia y visibilidad que han adquirido las ideas en el ámbito de la ciencia política durante los últimos años es tal, al grado que Schmidt ha llegado a señalar la existencia de un cuarto institucionalismo: el institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008: 2011). Este enfoque, a diferencia de los institucionalismos de la elección racional, histórico y sociológico, da cuenta del poder de las ideas y de los discursos como variables de primera relevancia para explicar el cambio.

Garcé (2015: 212) advierte que el institucionalismo discursivo, al poder asignar un papel mayor a la agencia y poner énfasis en las “habilidades” discursivas de los actores (tanto en la interacción entre los actores del proceso de políticas públicas como en la comunicación entre ellos y el público), puede dar cuenta más fácilmente, de los procesos de cambio.

Es preciso mencionar que este enfoque del institucionalismo intenta complementar, más no sustituir las vertientes anteriores. Constituye una perspectiva que, por primera vez en muchos años, asigna a las ideas (cosmovisiones, ideologías, creencias, valores, paradigmas de política) el potencial explicativo que tantas veces han demostrado tener y hace una contribución teórica relevante al destacar el aporte de la dimensión discursiva en la política.

Con base en la anterior fundamentación teórica, es posible extraer la siguiente hipótesis, que constituirá el hilo conductor a seguir a lo largo de esta investigación: *Las ideas en materia de educación constituyó un factor relevante en el proceso decisional que conllevó a la aprobación de la Reforma Educativa de 2013 y al cambio institucional que propició.*

Capítulo 3. Reforma Educativa de 2013: el proceso decisional de la política pública y la relevancia de las ideas en el cambio institucional

Este capítulo pretende analizar cómo se dio el proceso decisional de la Reforma Educativa de 2013, qué factores y actores intervinieron y el papel que jugaron las ideas en su aprobación. Para empezar, hay que decir que esta tesis considera lo que Lasswell (1971) denomina “conocimiento *del* proceso de política” (*policy studies*)⁸. Dicha ruta tiene como propósito producir la mejor información y conocimiento para conocer y comprender la lógica (secuencia) que subyace y orienta el proceso decisional de las políticas de un gobierno bajo un contexto económico, sociopolítico y sociocultural específico, de tal forma que su atención está en el conjunto de elementos que intervienen e interactúan entre sí en el proceso decisional de política pública en un periodo dado o respecto a un área o temática específica de política. (Del Castillo, 2017: 55).

El enfoque dado arroja luz sobre la interacción de las diversas dimensiones (técnicas y políticas) del proceso de las políticas, así como de los actores involucrados en la solución de problemas públicos. Ello es clave para explicar por qué después de varias experiencias de políticas educativas, fue hasta el gobierno de Peña Nieto cuando se logró concretar una Reforma Educativa que elevó a rango constitucional el derecho a la calidad de la educación.

En efecto, en años recientes, quizá ningún otro tópico había despertado tanto interés en las esferas política y académica, como el de la Reforma Educativa.

⁸ En lo que Harold Lasswell concibió como ciencias de políticas (*policy sciences*) se distinguen, de manera esquemática, dos rutas de conocimiento que, a su vez, derivan en dos rutas de investigación de políticas: el “conocimiento *en* el proceso de las políticas” y el “conocimiento *del* proceso de las políticas”. El objeto de la primera (*policy analysis*) es producir la mejor información y conocimiento posible para una toma específica de decisiones eficiente y eficaz en función de determinados criterios, dentro de los cuales suelen ser preponderantes los costos y beneficios económicos, por ejemplo, para resolver un problema público. Por ende, su foco de atención está en identificar la mejor alternativa de política, dentro de un menú de opciones para la solución de un problema público, en un par de coordenadas espacio temporales. La segunda (*policy studies*) tiene con finalidad producir la mejor información y conocimiento para conocer y comprender la lógica (secuencia) que subyace y orienta el proceso decisional de las políticas de un gobierno bajo un contexto económico, sociopolítico y sociocultural específico, de tal forma que su atención está en el conjunto de elementos que intervienen e interactúan entre sí en el proceso decisional de política pública en un periodo dado o respecto a un área temática específica de política.

Para poner en perspectiva lo anterior, basta mencionar el aumento registrado en el número de iniciativas turnadas a las Comisiones de Educación de las Cámaras de Senadores y de Diputados en las últimas legislaturas. Al cierre del último período ordinario de sesiones de 2018, el Congreso de la Unión tenía 170 iniciativas y puntos de acuerdo sobre asuntos educativos en trámite, lo que revela la trascendencia de este actor político como emprendedor de políticas; asimismo, cabe destacar lo prolífico que ha resultado el trabajo de los especialistas y la academia con un número creciente de publicaciones y artículos en la materia.

Uno de los puntos críticos de la Reforma Educativa de 2013 es que nos advirtió y propició un amplio e importante debate público sobre si el planteamiento del problema de la calidad estaba bien percibido y si los componentes de la *policy*, es decir, los programas, las leyes y arreglos institucionales concretados, eran los más pertinentes para su atención y cuál sería el rol de los actores involucrados.

Dicho interés obedece a la premisa de que la educación es pilar fundamental del desarrollo económico y social del país; la persistencia de niveles de aprendizajes deficientes de los alumnos que cursan la educación obligatoria; la relevancia que ha cobrado el discurso sobre la calidad de la educación; y la expectativa favorable que genera para cambiar el *estatus quo*, entre otras razones. La relevancia del tema de la calidad es tal que su sola inclusión al texto constitucional puso en marcha una reforma crucial y obligó al Estado mexicano a transformar la política en la materia para atender las demandas de pertinencia, relevancia, eficacia, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad, los cuales son criterios que ha venido planteando el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2018).

Bajo esta tesitura, es preciso enfatizar que las ideas constituyeron un factor crítico para explicar el cambio institucional, el cual, a su vez, está ligado al cambio de las políticas públicas. Esta es nuestro punto central, que no debemos perder de vista.

Pero ¿cómo se dio el proceso decisional de la Reforma Educativa de 2013? y ¿qué papel tuvieron las ideas en el mismo? Son preguntas cruciales para el objetivo de esta tesis.

El punto de partida es el primer mensaje a la nación de Enrique Peña Nieto como presidente de la República, el 1º de diciembre de 2012⁹, en el cual define prácticamente lo que sería su visión y programa de gobierno, por lo que es oportuno enfatizar sus ejes discursivos primordiales.

En primera instancia, establece que México debe aprovechar la plataforma que brindan el avance democrático, la solidez de las instituciones y la estabilidad macroeconómica logradas en los últimos lustros para acelerar el crecimiento, mejorar la economía familiar de los mexicanos y proyectar al país hasta convertirlo en una potencia. Asume la superación del estancamiento económico, el combate a la pobreza y la búsqueda de un desarrollo con equidad social y regional como los principales desafíos que afrontaría durante su gobierno. Para tales fines, plantea un Programa de Gobierno que impulse la transformación del país y haga realidad los derechos humanos fundamentales, para lo que promovería una serie de reformas a la Constitución, a las leyes secundarias y pondría en marcha nuevos programas. También, se señala “necesitamos transitar hacia una democracia que dé resultados tangibles” y reconoce que el Estado “ha cedido importantes espacios”.

De esta manera, propone cinco ejes primordiales, que son: lograr un México en Paz, para colocar al ciudadano y su familia en el centro de las políticas de seguridad; un México incluyente, para combatir la pobreza y cerrar la brecha de la desigualdad; un México con educación de calidad para todos, a fin de que los jóvenes, creativos y emprendedores, desarrollen sus aptitudes, conocimientos y capacidad innovadora para competir, con éxito, en el mundo moderno; un México próspero, para acelerar el crecimiento económico, a través de impulsar todos los motores como el campo, el turismo y el desarrollo industrial; y un México que sea un actor con responsabilidad global.

⁹ Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>.

Desde el inicio de su administración, el expresidente Peña Nieto impulsó un ambicioso paquete de 10 reformas, que son las siguientes: Educativa, Ley de Amparo, Telecomunicaciones, Hacendaria, Energética, Financiera, Política, Competencia Económica, Transparencia y la del Código Nacional de Procedimientos Penales. Estas reformas representan un hecho sin parangón en la historia política del país y se engloban en tres grupos, a saber: 1) Las que ampliaron los derechos ciudadanos y fortalecieron el Estado de derecho; 2) las que robustecieron el régimen institucional; y 3) las orientadas a acelerar el crecimiento y fortalecer la productividad y competitividad de la economía.

En conjunto, las reformas en cuestión permitieron sostener una nueva narrativa que se ha denominado “reformas transformadoras”. Aunque como señalan algunos autores, “No obstante esta importante distinción por tipos de reformas, bajo la etiqueta estructurales se le ha conocido, en la vida pública mexicana, a todos aquellos cambios institucionales (constitucionales, legales) que, se supone, deben ser llevados a la práctica para mejorar el país (así de vasta como ambigua su dimensión”. (López, 2015: 64).

Del mismo modo, se dieron a conocer 10 decisiones presidenciales, entre las cuales destaca por su trascendencia la séptima, la Reforma Educativa. Refiere que el capital humano es la base de desarrollo y progreso de un país, por lo que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa. Y anuncia que enviará al Congreso de la Unión la *Iniciativa para reformar el Artículo Tercero Constitucional y, en su momento, la subsecuente Reforma a la Ley General de Educación*. Subrayó que el tiempo de la reforma de la educación había llegado y que al Estado le correspondía la rectoría de la política educativa.

Planteó que se impulsarían cambios constitucionales al artículo 3o. que modificarían la Ley General de Educación con el objeto de crear un Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Servicio Profesional Docente que desplazaba el modelo de incentivos que se aplicó en 1992, denominado como Programa de Carrera Magisterial.

Ello fue acompañado por la propuesta vinculada con el diseño y la puesta en marcha de los mecanismos para que el ingreso, la permanencia, los ascensos y los reconocimientos al magisterio se realizarán con base en la evaluación del desempeño. El sistema de evaluación propuesto se orientaría a mejorar el desempeño de maestros, directores, supervisores, escuelas y autoridades. Con la reforma se proponía la desaparición de las plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional. (Presidencia de la República, 2012).

Estos elementos fueron de gran relevancia, ya que como se mencionó en el marco teórico, los agentes activos usan las ideas para hacer políticas. En tal virtud, dichos aspectos que fueron la columna vertebral de su discurso, tuvieron una importante aceptación entre las principales fuerzas políticas y la sociedad en general.

Para muestra un botón. Según la encuesta telefónica BGC. Excélsior, realizada en diciembre de 2012, existe un amplio acuerdo sobre las principales medidas incluidas en la Reforma Educativa impulsada por el entonces presidente Peña Nieto: casi toda la población aprueba la creación del Servicio Profesional Docente (87%) y el dotar de autonomía al INE (82%). Aunque en menor proporción, los maestros respaldaron ambas modalidades (79% y 65%, respectivamente). Además, los padres de familia cuentan generalmente con opiniones parecidas a las del promedio de la población en general.¹⁰

En este mismo tenor, una encuesta nacional efectuada por Parametría, en marzo de 2013, señala que el 88% de la población concuerda con la evaluación magisterial obligatoria que promueve la reforma. Por su parte, un tercio de la población (29%) considera que suspender temporalmente al maestro que se resista a ser evaluado es una sanción adecuada. El 23% opta por una suspensión definitiva o cese de funciones, 22% cree que una llamada de atención es

¹⁰ Consultar en <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/17/nacional/875283>

suficiente, y el 17% piensa que basta con publicar el nombre de los docentes que no quieren ser evaluados, el resto no tiene una posición al respecto.¹¹

Ahora bien, según Consulta Mitofsky, en su encuesta publicada en noviembre de 2018, 49% de la población tenía la expectativa de “mejorar la educación pública” en diciembre de 2012.¹²

Por último, de acuerdo a una encuesta de El Universal, la Reforma Educativa se encuentra en las más conocidas con 56%, asimismo, se percibe a esta reforma como la de mayor importancia con 45%. Y está entre las más aprobadas con 76%; 78% consideran más o algo necesario dicha reforma.¹³

En este marco, el 2 de diciembre de 2012 se firmó el Pacto por México entre el titular del Poder Ejecutivo y los partidos políticos con mayor peso en el Congreso de la Unión. En general, las posturas de los dirigentes de los partidos de oposición respaldaron la estrategia planteada por el nuevo gobierno.

El dirigente del PAN, Gustavo Madero, señaló que el Pacto por México era una gran señal que debía traducirse en propuestas legislativas para hacerlo una realidad. “Nuestra pluralidad legislativa no ha logrado un diseño institucional que permita tomar decisiones conjuntas en beneficio del país. El pacto constituye el primer paso para crear las mayorías estables, necesarias para impulsar las reformas que requiere el país”. “Debemos traducir en iniciativas legislativas este acuerdo y respaldar el trabajo de nuestros legisladores para su deliberación, su enriquecimiento y la aprobación con el liderazgo de los coordinadores parlamentarios que nos acompañan”.¹⁴

¹¹ Consultar en <http://www.parametria.com.mx/estudios/mexicanos-apoyan-los-puntos-de-la-reforma-educativa/>

¹² Consulta Mitofsky, “Seis Años de Gobierno. Evaluación Final Enrique Peña Nieto”. Encuesta Nacional de Vivienda. Novie <https://archivo.eluniversal.com.mx/periodismo-datos/2015/estudio-aprobacion-reformas-estructurales-99922.html>mbre 2018.

¹³ Consultar en <https://archivo.eluniversal.com.mx/periodismo-datos/2015/estudio-aprobacion-reformas-estructurales-99922.html>

¹⁴ Consultar en <https://aristequinoticias.com/0212/mexico/unidad-base-para-alcanzar-acuerdos-pan-prd-y-pri/>.

Por su parte, el dirigente nacional del PRD, Jesús Zambrano, al fijar su postura en la firma del Pacto por México, indicó “sabemos que es un riesgo, pero vale la pena tomarlo y el PRD está decidido a ser izquierda responsable (...) la gente quiere certidumbre de que otro México es posible en la democracia”.

Destacó que el PRD no le apuesta al desastre “queremos el crecimiento y el desarrollo económico”, “(...) no queremos la violencia, no podemos aceptarla y mucho menos avalarla”. “(...) Son tan grandes los problemas, que entendemos que una sola fuerza no podrá emprender acciones exitosamente”.

El respaldo de otros sectores no se hizo esperar. El presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) manifestó que el Pacto por México representa un paso muy importante en el proceso de construcción de un país social y económicamente sólido. También, hizo un llamado a los integrantes del Pacto para reforzar el compromiso con este mecanismo de concertación, y no dejar que se erosione la trascendente vía que abrió para construir acuerdos. Señaló que no debe ponerse en riesgo este instrumento de concertación, justo cuando está dando muestras tangibles de su valor, pertinencia y eficacia, con reformas históricas como la educativa y la de telecomunicaciones, que está en vías de concretarse, y los avances en materia de transparencia. Menos aún, en la antesala de desafíos como las reformas energética y hacendaria.¹⁵

Ahora bien, el 10 de diciembre de 2012, el titular del Ejecutivo Federal presentó la Iniciativa de la Reforma Educativa¹⁶, evento que contó con la presencia del secretario de Educación, los presidentes de los partidos políticos del PAN, PRI y PRD, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, así como de los coordinadores Parlamentarios en el Senado y en la Cámara de Diputados y organizaciones de la sociedad civil, principalmente. Las ideas medulares de la Iniciativa se centran en la responsabilidad del Estado de brindar una educación de calidad para todos, ya que es la base para transformar a México.

¹⁵ Consultar en <https://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/Compromiso-con-el-Pacto-por-México-III.pdf>.

¹⁶ Recuperado en <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/889148.html>.

Propone que para mejorar la educación, es necesario evaluarla objetiva e integralmente; una evaluación justa y técnicamente elaborada ayudará a potenciar el desempeño de los maestros y a dignificar la profesión docente.

Asimismo, establece que se requieren reglas claras para el ingreso de los docentes y su promoción a cargos de dirección y supervisión. Para ello, el mérito individual del maestro y los avances de sus alumnos serán el criterio fundamental para promoverlo, por lo que se llevaron a cabo las reformas legales, reasignaciones presupuestales e inversiones en infraestructura que sean necesarias.

En tal virtud, enfatiza que dada la complejidad, profundidad y alcance de la reforma, requiere del respaldo del Poder Legislativo, de las diferentes fuerzas políticas y de toda la sociedad; compromiso que ya estaba estipulado en el Pacto por México por los partidos políticos. Y, en efecto, los presidentes del PAN, PRD y PRI suscribieron la Iniciativa, que sería enviada a la Cámara de Diputados. Esta forma de socializar las ideas en torno a la Reforma Educativa entre los actores políticos, fue un elemento toral para su aprobación.

El secretario de Educación Pública, Emilio Chuayfett, planteó la necesidad de revisar la dependencia críticamente, para que ejerza la rectoría del Estado en la materia, que diagnostique los problemas, establezca las metas y los objetivos, elija la pertinencia de las estrategias y dé seguimiento puntual a las evaluaciones. Afirmó que el imperativo de la calidad educativa condiciona toda reforma, por lo que se propone un sistema profesional de docentes; ellos son los principales protagonistas del proceso y es obligación del Estado darles certidumbre en su ingreso, en su permanencia y en la promoción del servicio.

Este eje discursivo central en torno a la idea sobre una agenda de reformas estructurales -incluyendo la educativa- para la transformación del país, fue compartido por las principales fuerzas políticas y, precisamente, constituyó uno de los factores que le dio viabilidad. De esta manera, actores que tradicionalmente se habían opuesto a las políticas educativas gubernamentales, vieron con beneplácito los cambios sustanciales propuestos. Es decir, las ideas

provocaron un cambio en las posturas de los actores de las principales fuerzas políticas del país, quienes tradicionalmente habían mostrado cierta oposición a las políticas gubernamentales.

El presidente del PAN, indicó que la Reforma Educativa aborda uno de los temas más sensibles de todas las familias mexicanas, la educación como oportunidad de desarrollo personal y progreso material; permite avanzar de manera importante en la demanda de una mayor calidad de educación a través de la evaluación; y que es noble y no tiene enemigos declarados más allá de quienes se opongan a la mejora de la calidad de la enseñanza, y al apoyo a los maestros que reclaman un reconocimiento y estímulo a su esfuerzo por mejorar su desempeño.¹⁷

En este mismo orden de ideas, el presidente del PRD puntualizó que la reforma estructural más importante que requiere el país, es la de la educación. En realidad, diríamos, se trata de la necesidad de una verdadera revolución educativa. Dijo que se está dando un primer paso, muy importante. Se trata, ni más ni menos, de recuperar la rectoría del Estado sobre el sistema educativo nacional en su conjunto, especialmente sobre la educación básica. Por lo tanto, -mencionó- ya no más promociones y ascensos por lealtad o compadrazgos con liderazgos sindicales o con las propias camarillas. Que sea el ascenso y el reconocimiento por los méritos de trabajo y por el profesionalismo de los docentes.¹⁸

Como se apuntó anteriormente, las ideas permiten vincular diversas opciones y construir un eje articulador a favor de una acción colectiva. Ello sucedió precisamente con el Pacto por México y con la intención de emprender una Reforma Educativa, entre otras más. El discurso es una estrategia que refleja las intenciones esperadas de actores o agentes institucionales de un juego político;

¹⁷ Consultar en <https://www.gob.mx/sep/prensa/discurso-de-gustavo-madero-ceremonia-de-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-educativa>.

¹⁸ Consultar en <https://www.animalpolitico.com/2012/12/pena-propone-crear-un-instituto-para-evaluar-la-educacion/>.

el discurso nos da un campo de acción probable de los individuos y comunica mensajes importantes a considerar en un ámbito particular.

El discurso implica una tesis; una idea fundamental tras el cambio de viraje y orientación de las políticas; implica un eje ideológico y razones políticas, administrativas y económicas. De allí la trascendencia que tuvo el discurso del expresidente Peña Nieto como detonante y ventana de oportunidad de los acuerdos que llevarían a la aprobación de las reformas, como se detalla más adelante.

Después de las políticas educativas implementadas en gobiernos anteriores, en 2013, nuevamente se reformó la Constitución Política para establecer la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación. A decir de Ramírez (2016), “esta adición hizo ‘potencialmente justificable’ el derecho a la educación dado que a su carácter obligatorio se le agregó una cualidad (Ramírez, 2016:21)”.¹⁹

En conclusión, la Reforma Educativa de 2013 representa un ejemplo útil de cómo las ideas tuvieron un papel importante en el proceso decisional de esta política pública y el cambio institucional que trajo aparejado, como se explica con mayor profundidad en el siguiente apartado.

3.1 Las ideas como soluciones de políticas y definiciones de problemas

En el marco teórico se planteó que, de acuerdo con Jal Mehta, las ideas son fundamentales para las preguntas sobre el establecimiento de la agenda, el desarrollo, la estabilidad y el cambio institucionales, la formación de grupos de interés y la formación de coaliciones políticas. Retomando a Kingdon, menciona que hay al menos tres niveles diferentes de ideas que son relevantes para comprender el proceso de políticas: las ideas como soluciones de políticas, como

¹⁹ Ramírez, Raymundo Rodolfo (2016), “Reforma en materia educativa. Un análisis de su diseño y aplicación, 2012-2016, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, p. 21.

definiciones de problemas y como filosofías públicas. Para fines de esta tesis, se consideran solo las dos primeras.

Para ilustrar lo anterior, la Reforma Educativa parte de reconocer un diagnóstico concreto que destaca problemáticas como los resultados insuficientes obtenidos por los alumnos en las pruebas estandarizadas, así como los vinculados con la gobernanza del SEN. Pero ¿cuál fue el contexto del cual arrancó la reforma? y ¿qué componentes sustantivos la hacen distinta de las políticas educativas implementadas en administraciones previas?

El diagnóstico esbozado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE), identificó situaciones problemáticas sobre los diversos componentes que intervienen en el proceso educativo. Una sobrecarga de contenidos del currículo en los planes y programas, así como su falta de pertinencia; la falta de profesionalización y perfiles idóneos de los docentes para el proceso de enseñanza de los alumnos; las escuelas no cuentan con autonomía de gestión; el estado inadecuado de la infraestructura y equipamiento de las escuelas; y la deficiencia de los procesos de evaluación, debido a que no arrojan información suficiente y confiable sobre la calidad de la educación, lo que impide contar con un panorama en torno al cumplimiento de sus objetivos.²⁰

Otto Granados (2018), indica que la reforma partió del reconocimiento de tres problemas sustantivos: Primero, que pese a haber alcanzado niveles muy elevados de cobertura, el sistema educativo no estaba generando los logros sustanciales ni en la calidad de la enseñanza, ni en los aprendizajes de los alumnos, ni estaba impactando en el desarrollo social del país; segundo, que la gobernanza del sistema, que emergió de un arreglo institucional y político surgido de otro momento histórico, estaba en una etapa de agotamiento; y, tercero, que como política pública, la relación entre educación y desarrollo estaba produciendo resultados contrastantes. (Granados, 2018: 19).

²⁰ Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. Consultar en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013.

El importante interés por el tema de la calidad de la educación y de la necesidad de una reforma en la materia provenía de la visión negativa que prevalecía durante el gobierno de Felipe Calderón, por los resultados deficientes de los estudiantes en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, el presunto despilfarro de la entonces presidente del SNTE, o de otros integrantes de su dirección nacional y por los paros y manifestaciones en Oaxaca, Guerrero o Michoacán. (Ramírez, 2016: 11).

Ante este panorama, fueron relevantes las ideas y el eje discursivo sobre la calidad educativa y la reforma, que permearon entre los distintos actores políticos. En contraste con las políticas educativas previas, no se había reunido la suficiente voluntad política, ni la capacidad institucional y técnica de las administraciones para cambiar el estado de cosas u orden institucional prevaleciente. Pero, teóricamente ¿por qué algunas ideas de políticas se convierten en políticas y otras no? El siguiente apartado brinda evidencia empírica al respecto.

3.2 Viabilidad de la política pública, viabilidad administrativa y la viabilidad política de la Reforma Educativa de 2013.

Como se apuntó anteriormente, Hall plantea que las ideas exitosas combinan tres factores críticos, a saber: la viabilidad de la política pública, la viabilidad administrativa y la viabilidad política; mientras que John Kingdon señala que las ideas tienen éxito cuando convergen los problemas, las políticas (soluciones) y la política. Estos elementos son posibles de identificar en el proceso decisional de la Reforma Educativa de 2013.

Conforme a Parsons (2017) las políticas públicas se refieren “a la forma en que se definen y se construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas”.²¹

²¹ Wayne Parsons, Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO, Sede México, 2007.

Valenti y Flores (2009), plantean que a grosso modo, las políticas públicas se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos.²²

Aguilar (2010) apunta que “Una política pública es un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y, que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”. La dimensión de la política pública (*policy*) corresponde a un “conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera consistente y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno”, señala. (Aguilar, 2010: 29).

Sirva lo anterior para subrayar que la viabilidad de la Reforma Educativa como política pública radica en que no solo partió del reconocimiento de una serie de problemáticas del SEN, también propuso una gama de acciones para su atención, vinculadas con la autonomía de gestión de las escuelas, la profesionalización docente, los planes y programas de estudio, la evaluación y el mejoramiento de la infraestructura escolar, entre otras.

Una de las primeras acciones del nuevo gobierno, fue la iniciativa de reforma constitucional en materia de educación obligatoria. Su importancia salta a la luz: representó un cambio que pretendía modificar de manera estructural la gestión y el liderazgo de la política pública en la materia.

²² Valenti Giovanna y Flores Ulises, “Ciencias Sociales y Políticas Públicas” en Revista Mexicana de Sociología 71. Número especial. México, D.F.

Cabe recordar que el titular del Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Reforma Educativa, que sugería reformas a los artículos 3º y 73 de la Constitución. Este fue un proceso importante en el diseño institucional del país que arrancó con las reformas constitucionales y continuó con las iniciativas y la promulgación de tres leyes secundarias: la Ley General de Educación, la Ley del Servicio Profesional Docente, y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

El Resumen Ejecutivo del Documento Normativo de la reforma expone que, a partir de ésta, el Sistema Educativo Nacional contaría con los elementos para su mejora y la búsqueda de equidad. También, plantea que la reforma busca: 1) Responder a una exigencia social para 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 con reglas que respetan los derechos laborales de los maestros; 5) Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos; y 6) Sentar las bases para que los elementos del sistema educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente. (Gobierno de la República, 2014: 3).

Ello representó el corpus discursivo en el que coincidieron los actores políticos y que dio viabilidad a la concreción de la reforma. La Reforma Educativa impulsada se instrumentó bajo la idea principal de que los mecanismos de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia de los maestros eran indispensables. Esta fue su columna vertebral. La estrategia colocó a los docentes como una pieza clave en la búsqueda de la calidad y en el proceso de enseñanza aprendizaje, en tal virtud, uno de sus principales dispositivos fue la creación del Servicio Profesional Docente (SPD).

Asimismo, se mandató la conformación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), cuya coordinación se dejó en manos del INEE, que se constituyó en la máxima autoridad en la materia, confiriéndole la tarea de evaluar la calidad del desempeño y los resultados en los niveles básico y medio superior.

Estas ideas contribuyeron a la viabilidad como política pública y administrativa de la reforma.

Arcelia Martínez Bordón (2018) indica “La Reforma puso en el centro del debate la necesidad de garantizar una educación de calidad para todos, a partir de distintos ejes y estrategias, entre los que se incluyeron la profesionalización de los docentes, la búsqueda de inclusión y la equidad, la mejora de la gestión escolar y la evaluación. Sobre esta última se dijo que sería una herramienta poderosa para informar mejor de la toma de decisiones en materia de política educativa”. (Martínez, 2018).

Pero, ¿qué dio viabilidad política a la aprobación de la Reforma Educativa? Resulta evidente que en décadas, México no contó con la posibilidad de lograr los consensos necesarios para emprender reformas de gran alcance como la educativa, que habían sido postergadas. La ventana de oportunidad que se abrió con la llegada del gobierno de Enrique Peña Nieto y su idea de un proceso transformador para el país mediante una serie de reformas, resultó atractivo para diferentes actores, lo que abonó a la convergencia de distintas voluntades de las principales fuerzas políticas para avanzar en ese sentido. Ello amerita contemplar la relevancia del contexto político previo al inicio de dicha administración.

Desde su campaña a la Presidencia de la República, Peña Nieto había planteado como eje discursivo la prioridad de una agenda de reformas para la transformación del país, al que se añadiría como su sello distintivo de acción, la eficacia, de allí la celeridad con la que se aprobaron las reformas. Sin duda, entre los factores que coadyuvaron a su logro tuvieron que ver, primero, con la ausencia de fuertes cuestionamientos sobre la legitimidad de la elección y del presidente electo mismo; y, segundo, con el hecho de que la narrativa oficial fue compartida por los principales partidos políticos y permeó en la sociedad mexicana, lo que dio viabilidad para su aprobación mayoritaria en el Congreso de la Unión.

La Reforma Educativa se dio en un momento político particular, toda vez que se había pasado del bloqueo y los vetos bajo gobiernos divididos a partir de 1997²³, al denominado Pacto por México. A diferencia de las políticas educativas emprendidas en gobiernos previos –este es otro punto crítico– es que el Pacto no se derivó de un acuerdo con el SNTE, como antaño, sino mediante un pacto político institucional con los líderes de las tres principales fuerzas políticas nacionales, que se comprometieron a desarrollar una amplia agenda, entre cuyos temas prioritarios se encontraba el educativo. Efectivamente, la propuesta de Reforma Educativa, entre otras grandes decisiones medulares para la sociedad, fue planteada con mayor amplitud en el Pacto por México, acuerdo suscrito por el presidente de la República y los dirigentes del PRI, PAN y el PRD, es decir, los de mayor representación en el Congreso de la Unión.²⁴

El consenso fue determinante para dar viabilidad política a la reforma. El Congreso de la Unión fungió como un importante emprendedor de políticas públicas, tanto por los consensos logrados para la aprobación de la reforma, como por el aumento en el número de iniciativas presentadas en las comisiones de Educación de las Cámaras de Senadores y Diputados.

El Pacto por México enuncia impulsar una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos iniciales y complementarios entre sí. Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado Mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad. (Pacto por México, 2012: 2).

²³ La evidencia empírica disponible muestra que mientras en la LVI Legislatura del Congreso de la Unión (1994-1997), el número de Curules del PRI en la Cámara de Diputados sumaba 271, PAN 121 y PRD 125, en la LVII Legislatura (1997-2000) fueron de 239, 207 y 53, respectivamente. En el caso de la Cámara de Senadores, ascendía a 102 del PRI, 20 del PAN y 6 del PRD en la LVI Legislatura y 79, 31 y 16 en la LVII Legislatura, respectivamente.

²⁴ Como dato, cabe señalar que la LXII Legislatura del Congreso de la Unión (2012-2015) estaba conformada de la siguiente manera: Cámara de Diputados (PRI 214, PAN 113, y PRD 99, principalmente) y Senado de la República (PRI 55, PAN 34 y PRD 7, entre otros).

Además, “reconoce que ninguna fuerza política puede, por sí misma, imponer su propia visión ni un programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario”.

En el Pacto se delinea una hoja de ruta a seguir, expresada en tres ejes, seis acuerdos, tres objetivos y nueve acciones asociadas directamente con la Reforma Educativa. Los tres ejes aluden a las prioridades del más alto nivel en la agenda política del gobierno entrante, que son los siguientes:

1. Fortalecimiento del Estado mexicano, ante el reconocimiento de que “la influencia de poderes fácticos reta la vida institucional del país”.
2. La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En tanto, los acuerdos fueron: 1) Sociedad de Derechos y Libertades, 2) Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad, 3) Seguridad y Justicia, 4) Transparencia y Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y 5) Gobernabilidad Democrática.

El pacto político institucional dejó fuera al SNTE, un actor poderoso que había jugado un rol crucial en las grandes decisiones de la política educativa en años anteriores, lo que explica el rechazo inicial de su lideresa Elba Esther Gordillo - detenida el 26 de febrero de 2013- cuyo grupo vio afectados sus intereses con el nuevo marco normativo derivado del SPD. Al respecto, Miranda subraya que los tres pilares políticos que respaldaron la arquitectura legal de la reforma son: una coalición legislativa de amplio alcance, denominada Pacto por México; el descabezamiento político del liderazgo del SNTE y el control de sus principales expresiones locales.

El Gobierno federal y los partidos políticos realizaron arreglos institucionales fundamentales, que resultaron claves para llevar a buen puerto el pacto. Por ello, es pertinente citar de forma somera lo señalado por Sabatier y Weible (1999) sobre la importancia del *marco de las coaliciones promotoras* (ACF). En el ACF, los actores de una política tienen creencias firmes, están motivados porque estas se traduzcan en políticas reales y se han agrupado en coaliciones de defensa de la política en cuestión. Este grupo de actores comparten conocimientos especializados en un área de políticas que les ha permitido influir en estas durante un periodo prolongado, lo que ha dado por resultado una política estable (Sabatier, 2007: 206). Los participantes buscarán aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas entre los legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno.

Bajo esta lógica, las ideas y creencias de la Reforma Educativa fueron compartidas por distintos actores políticos, si bien también enfrentó importantes resistencias en distintas coaliciones de defensa. Las fuerzas políticas más importantes se alinearon para apoyar la iniciativa de reforma, lo que se materializó en el Pacto por México. Se trata de la constitución de una coalición a favor del cambio en la lógica de las decisiones en la educación, de la cual el SNTE no formó parte en principio, si bien luego, brindó su apoyo, sobre todo, a partir del encarcelamiento de su lideresa. Este último punto es relevante en el objetivo de emprender reformas educativas, ya que tradicionalmente dicho autor había acompañado las iniciativas del Gobierno federal en la materia; pero, al ser excluido del Pacto por México, posibilitó la presencia de nuevos actores políticos.

En resumen, el Pacto por México sentó nuevas reglas (rectoría del Estado), construyendo condiciones para el impulso de las reformas estructurales planteadas por el expresidente Peña Nieto, entre las cuales la reforma educativa ocupó un lugar primordial. Este Pacto político representó un magnífico mecanismo para que su aprobación no encontrara mayores resistencias en el Congreso.

Los partidos políticos y los legisladores coincidieron en temas primordiales y de interés nacional, como el educativo. Sin duda, este pilar político, con el que no contaron los gobiernos previos, fue un elemento sustancial para emprender la reforma legal y administrativa del SEN.

La idea de la política contó con el respaldo de los grupos de interés más fuertes de la sociedad y se constituyó en una nueva idea de política que creó sus propios partidarios ya sea forjando nuevas coaliciones o haciendo que los grupos vean sus intereses de una manera diferente y nueva (Schmidt, 2000: 169-170). En esta perspectiva, destaca el rol de nuevos actores como los partidos políticos y el Congreso de la Unión, quienes confluyeron en la idea de una Reforma Educativa.

En general, la Reforma Educativa de 2013 brinda un ejemplo valioso de cómo una idea (en la forma de solución de política) tuvo éxito debido a que encajó en los vientos políticos prevalecientes y hubo actores políticos que la empujaron, a fin de que pudiera ser percibida como una solución viable a un problema existente. El modelo de Kingdom hace aportes muy útiles para comprender el papel de las ideas en la política, al enfatizar el rol de los emprendedores de las políticas, al hacer una afirmación concreta sobre cómo los agentes activos usan las ideas para hacer políticas, como fue el caso de los legisladores, quienes buscaron los consensos necesarios al interior del Congreso para aprobar la reforma.

El 19 de diciembre de 2012, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general la Reforma Educativa, en lo correspondiente a la parte constitucional, con 424 votos a favor, 39 en contra y 10 abstenciones.²⁵ En la votación del 20 de diciembre, los senadores votaron a favor, en lo general y en lo particular, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y Estudios Legislativos, Segunda el que contiene el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. La votación fue la siguiente:

²⁵ Consultar en

http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/19_19/1322_aprueba_camara_de_diputados_en_lo_general_la_reforma_educativa.

113 votos a favor, 11 en contra y cero abstenciones. Pero, se regresa a la Cámara de Diputados.²⁶ En sesión del 21 de diciembre los diputados federales llevaron a cabo la votación, en lo general y en lo particular, de la minuta con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educativa, con 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones.

Siguiendo con el análisis teórico, Kingdom (1984) hace también un interesante acercamiento al papel de las ideas en el proceso de creación de las políticas, al preguntar ¿Qué es lo que hace que el momento de la idea llegue? A lo cual responde que las tres corrientes críticas deben converger: los problemas, las políticas (soluciones) y la política. La corriente política, que incorpora factores como el “estado de ánimo nacional”, la composición del Congreso y los principales eventos en las noticias, funcionan para abrir ventanas de políticas, y luego los emprendedores de políticas entran en esas ventanas al vincular las soluciones más favorecidas con los problemas actuales. Y sobre ésta última dimensión, es importante señalar el consenso de los actores en torno a los problemas del SEN y la necesidad de llevar a buen puerto los arreglos institucionales para la concreción de la Reforma Educativa.

Este imperativo fue evidente en la ceremonia de Promulgación de la Reforma Educativa, celebrada el 25 de febrero de 2013 en el Palacio Nacional, cuando el presidente de México, afirmó “Hoy (...) se da un paso decisivo para hacer realidad el derecho humano a la educación de calidad de los mexicanos. Con ello, avanzamos en la construcción de un marco legal, moderno y eficaz, y fortalecemos la rectoría del Estado mexicano en la educación, esencial para superar los retos de este sector estratégico para el desarrollo nacional.

²⁶ Consultar en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/5047-boletin-0767-aprueba-senado-con-cambios-minuta-sobre-reforma-educativa-y-la-devuelve-a-diputados.html?month=1&year=2013>.

Una Reforma Educativa de fondo, como la que hoy se promulga, solo podrá prosperar con el apoyo del Poder Ejecutivo, las entidades federativas, los partidos políticos y, de manera especial, el de la sociedad mexicana”²⁷

Como se expuso en párrafos anteriores, la celeridad con que se dieron los cambios propuestos en varias esferas de la vida nacional, como la educativa, obedeció a la intención de gobernar con eficacia, lo que implica ofrecer resultados de política pública en el corto plazo a la población. En efecto, dada la alternancia en el poder, era indispensable construir una legitimidad política ofreciendo respuestas prontas y eficaces en torno a los grandes problemas del país.

Otro aspecto teórico a considerar en el proceso de la reforma es ¿qué determina qué definiciones de problema prevalecen? Mehta identifica seis conjuntos de factores: (1) el poder y los recursos de los reclamantes, (2) cómo los reclamantes representan los problemas (enmarcar), (3) el lugar (puede ser también juzgado) o el contexto en el que se escucha el problema, (4) cuáles reclamantes establecen la propiedad sobre el problema, (5) si existe una solución de políticas para una definición de un problema dado, y (6) el ajuste entre la definición del problema y el entorno más amplio. (Mehta, 2011: 35-36).

La Reforma Educativa de 2013 pone de relieve, una vez más, que son las ideas de los actores poderosos las que predominan y quienes determinan la agenda pública. El Gobierno federal, en un auténtico ejercicio de poder, hizo a un lado al SNTE, el cual, conforme a diversos especialistas (Santibañez, 2004; Loyo, 2013; Ornelas, 2015) había representado una limitante en los intentos de reforma, y mediante el Pacto por México, llevó a cabo los consensos necesarios para impulsarla. Cabe destacar que el discurso oficial asume que para lograr la calidad educativa, es necesario regular desde el ámbito federal el ingreso, la permanencia, el reconocimiento y la promoción de los docentes de la educación obligatoria.

²⁷ Consultar en <https://www.animalpolitico.com/2013/02/ejn-promulga-reforma-educativa-discurso-integro/>.

Esta idea central que permeó en la sociedad, se tradujo en una política pública para el cambio en la asignación de incentivos, que se otorgarían a los profesores dotados de cualidades específicas.

En la iniciativa de reforma enviada por el titular del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, se explica que la solución al problema de la baja calidad educativa dependía de una serie de factores, principalmente de la labor del maestro, dado que este conduce el proceso de enseñanza-aprendizaje y es en el aula donde se desarrolla el fortalecimiento de la identidad nacional y la formación de los ciudadanos. Al ser el docente pieza nodal de la revolución educativa, lo natural era “cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en la función magisterial. El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público debe corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como el desempeño y mérito” (DOF, 2013).

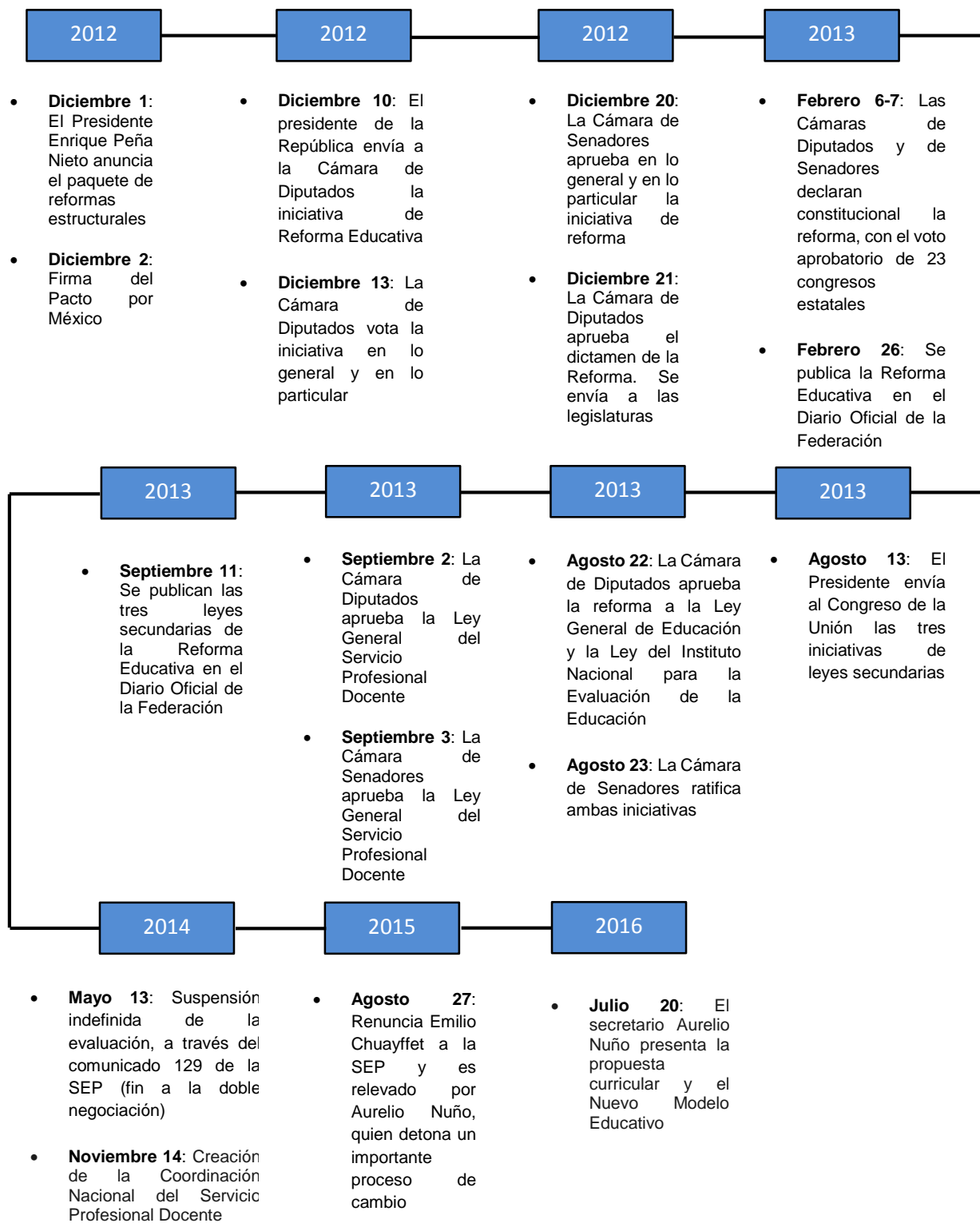
Ahora bien, no olvidemos que los problemas públicos no existen por sí mismos, son contruidos por actores que se mueven en distintos escenarios, intercambiando y confrontando discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados. Este es un punto teórico esencial, ya que se relaciona con la idea esencial de que la manera en que se encuadre el problema público, determinará las políticas propuestas para su atención. Ello representó un cambio en la idea central de que, si se regulaba la actuación de las figuras educativas mediante la evaluación del desempeño, posibilitaría lograr la calidad educativa. La nueva política de atender la baja calidad de la educación, mediante incentivos al maestro, fue el punto nodal de la reforma. Ello confirma la tesis principal de que la explicación sobre el cambio de políticas se sustenta en el papel trascendental que tienen las ideas (creencias) de los diferentes actores.

La Reforma Educativa estuvo fuertemente centrada en la evaluación y en la introducción de nuevas reglas de ingreso al servicio docente y lograr la permanencia y promoción. Antes, las plazas de maestros en la educación básica se heredaban o se vendían, creando un capital que era intercambiado por mecanismos clientelares y corporativos. El cambio de ideas y creencias en la educación llevó a cambios legislativos trascendentales. Toda forma de ingreso al SPD distinta a lo establecido en la Ley General de Educación era considerada nula. Ello creó incentivos como la instrumentación relativamente eficiente de los procesos de selección de profesores; la comunicación efectiva de la instauración del mérito como forma de seleccionar al personal. Esto es muestra clara de la manera en que el contenido sustantivo de las ideas como el “proceso interactivo del discurso”, pueden resultar –en este contexto– más efectivos para explicar el cambio institucional.

Con la renuncia del secretario de Educación, Emilio Chuayffet, el nuevo titular (Aurelio Nuño) promovió una serie de acciones, mediante las cuales detonó un proceso de cambio, orientadas a resolver diversas problemáticas del SEN. Esencialmente, presentó la propuesta curricular para la educación obligatoria y el Nuevo Modelo Educativo, que constó de cinco ejes primordiales, a saber: 1. Nuevo planteamiento curricular; 2. La escuela al centro del sistema educativo; 3. Formación y desarrollo profesional docente; 4. Equidad e inclusión; y 5. Gobernanza del sistema educativo.

El breve proceso por el que atravesó la Reforma Educativa se sintetiza en la línea del tiempo de la figura 1. ¿Cuál fue el aporte de este proceso de política al cambio y diseño institucional? El capítulo 3 intenta dar respuesta a esta pregunta esencial.

Figura 1. Línea de tiempo de la Reforma Educativa de 2013



3.3 Dimensiones del cambio institucional: reglas formales y diseño institucional

La evidencia empírica sobre la manera en que se dio el proceso decisional de la Reforma Educativa de 2013, permite concluir que las ideas tuvieron un papel relevante. El denominado cambio institucional que trajo aparejado la reforma se ha expresado en dos dimensiones, principalmente: las reglas formales y el diseño institucional. Cronológicamente, hubo dos instrumentos sustanciales, uno de índole política y otro de naturaleza jurídica, que le dieron forma y contenido. ¿En qué consistieron tales cambios? ¿cuál fue su trascendencia en las políticas públicas educativas y en el nuevo diseño institucional respecto al marco previo? En primer término, es necesario precisar que aunque oficialmente se habla de un cambio institucional, en sentido estricto, no se trataron de cambios estructurales profundos.

A lo largo del trabajo, se aseveró que el Pacto por México planteó una amplia agenda a desarrollar, que incorporó temas centrales para el país. Otro instrumento fue el jurídico-normativo que se concretó en la reforma a los artículos 3o y 73 constitucionales y la adecuación de la legislación secundaria, para lo que el Poder Legislativo aprobó la modificación de diversos artículos de la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y de la Ley General del Servicio Profesional Docente, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013. Asimismo, implicó la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que conllevó a la sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE). El objeto era transferir la administración de la nómina de los servicios educativos que prestan las entidades federativas, a la Federación, es decir, re-centralizó la administración de plazas y sueldos de la gran mayoría de los trabajadores de la educación.

Estos cambios constituyeron el *corpus* normativo o la arquitectura legal de la Reforma Educativa, que conllevó el establecimiento de nuevas reglas formales y de un nuevo diseño institucional. En efecto, el andamiaje jurídico configuró un nuevo marco de actuación para los diferentes actores involucrados en el diseño de un nuevo modelo educativo, orientado a garantizar una educación de calidad y equitativa para los niños y jóvenes mexicanos. Este es un primer componente de la reforma que la distingue de las políticas educativas previas.

Como se apuntó, el cambio en las reglas formales se relacionó primordialmente con la reforma de los artículos 3o y 73 constitucionales, así como la promulgación de las leyes secundarias que, en conjunto, establecen un marco jurídico orientado a garantizar el derecho de todas las personas a recibir una educación de calidad. A decir de Bracho y Zorrilla, “La iniciativa no es menor, pues se hace exigible este precepto o valor social incontrovertible al convertirlo en un derecho en la Carta Magna. El propósito, en suma, es asegurar el ejercicio equitativo de derecho de todos a una educación de calidad, y la estrategia fue la reforma constitucional y la legislación derivada”.

El nuevo soporte legal trae aparejado un nuevo diseño institucional, que sentó un precedente en la historia política del país, el cual, se concretó en algunos cambios trascendentales del SEN, entre los que se encuentran la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado, ante la apropiación por el SNTE de las esferas directivas de la educación, lo que fue más palpable con el gobierno del expresidente Felipe Calderón mediante la firma de la ACE.

Una de las transformaciones más importantes fue que el Estado se convirtió en responsable de garantizar la educación obligatoria (básica y media superior), y de calidad, cuestión que no existía anteriormente. Se trató de una apuesta de política pública enfocada a mejorar la calidad de los servicios educativos, mediante la idoneidad de los docentes y directivos, la mejora de la infraestructura, la organización escolar y los materiales y métodos, para alcanzar el máximo logro académico de los estudiantes, es decir, atiende los diversos componentes que influyen en la calidad de la educación.

De igual manera, coloca a la evaluación, por primera vez, en el centro del sistema educativo, por un lado, el establecimiento del SNEE, junto con el otorgamiento del carácter autónomo del INEE, con facultades propias para coordinar tal sistema, evaluar, regular, supervisar y emitir directrices de política educativa y, por otro, la creación del Servicio Profesional Docente basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos en los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. La LGSPD planteaba que la evaluación habría de efectuarse por medio de los procedimientos de concursos de oposición y de evaluación del desempeño.

La LINEE ratifica la naturaleza del Instituto como un órgano constitucional autónomo del Estado mexicano, como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonios propios, y con plena autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, así como para determinar su forma de gobierno y organización internos. También, involucra la capacidad para definir las normas que dan contenido a la tarea que ejerce de manera autónoma la evaluación educativa; de ahí deriva el mandato constitucional para emitir lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas. El Instituto es la autoridad en materia de evaluación, cuyo objeto es asegurar que las mediciones sobre los componentes, procesos o resultados del SEN produzcan información pertinente, válida y confiable; que se haya obtenido y analizado con rigor técnico; que se haya generado con independencia de la autoridad educativa; y que sean difundidos los resultados de la evaluación oportunamente, para la mejora de la calidad educativa.

Así, tanto en el plano legal como en la definición formal de la agenda política, se plasma una clara composición de los criterios y mecanismos básicos de decisión institucional. Tales cambios en las normas formales, propiciados por la reforma, trastocó todo un sistema de normas, reglas y rutinas que habían prevalecido por décadas. En una palabra, modificó un estado de cosas –en términos del neoinstitucionalismo normativo– una “lógica de lo adecuado”.

Los cambios en las reglas formales y el diseño institucional que trajeron aparejados, representaron un parteaguas en la política pública educativa, al significar una serie de modificaciones en la conformación y funcionamiento del sistema educativo.

El cuadro 4 presenta un recorrido retrospectivo de las políticas educativas instrumentadas durante los últimos gobiernos, que permite ubicar las principales problemáticas, las estrategias planteadas para su atención y los mecanismos políticos adoptados en el proceso decisional de la política pública.

Cuadro 4. Principales componentes de las políticas educativas en México

Gobierno	Contexto	Enfoque de solución y/o estrategias	Mecanismo/ Principales actores
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	<p>Centralismo excesivo y falta de organización del sistema educativo.</p> <p>Calidad de la educación básica deficiente porque no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los alumnos.</p> <p>Obligación de la educación secundaria a fin de responder a las demandas del modelo económico globalizador</p> <p>Se requiere un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad</p>	<p>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) 1992</p> <p>Reforma al artículo 3º constitucional y expedición de la Ley General de Educación</p> <p>Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de contenidos y cambio en los métodos de enseñanza-aprendizaje que promuevan al aprender a aprender • Formación y actualización de los maestros • Articulación adecuada de los niveles educativos <p>Cobertura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universalizar el acceso a la educación primaria y lograr la permanencia de los alumnos • Combatir el rezago y atender la demanda educativa en los otros niveles • Fortalecer la educación permanente y la capacitación para el trabajo • Impulsar la creación de bibliotecas, talleres y laboratorios, así como la adopción y generalización de una cultura física y deportiva <p>Reorganización del sistema educativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de modelos de organización y la operación de sistema flexibles que puedan instituirse en los diversos contextos regionales • Incorporar en los programas comunes de contenidos regionales y locales en congruencia con los nacionales • Desarrollar proyectos de investigación aplicada, en donde participen los sujetos del proceso educativo. 	<p>Acuerdo político</p> <p>Gobierno federal (SEP), SNTE y gobiernos estatales</p> <p>Poder Legislativo</p>

Gobierno	Contexto	Enfoque de solución y/o estrategias	Mecanismo/ Principales actores
Vicente Fox Quesada (2000-2016)	<p>Persistencia de procesos sociales de marginación de las oportunidades educativas, entre los más pobres</p> <p>Fuertes diferencias regionales de la escolaridad promedio de la población y escolaridad inferior a secundaria completa</p> <p>Alto nivel de población vulnerable que no asiste a la primaria y altos índices de repetición y deserción en secundaria</p> <p>Altos niveles de analfabetismo y rezago educativo</p> <p>Niveles de logro educativo deficientes de los alumnos de primaria en matemáticas y español</p> <p>Reforma de secundaria insuficiente</p> <p>Personal docente sin capacitación y actualización necesarias</p> <p>Diferencias importantes del gasto federal en las entidades federativas</p> <p>90% de los recursos del Sistema Educativo se destinan a servicios personales</p> <p>No existe un auténtico sistema de evaluación educativa</p>	<p>Compromiso Social por la Calidad de la Educación 2002</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calidad educativa • Reforma al artículo 3º constitucional cuya modificación suma la obligatoriedad de la educación preescolar • Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) • Reforma Integral de la Educación Secundaria • Se crea el Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y de Aprovechamiento Escolar 	<p>Acuerdo político</p> <p>Gobierno federal (SEP), gobernadores estatales, Poderes Judicial y Legislativo, SNTE, Asociaciones de Padres de Familia, universidades y organizaciones sociales</p>
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	<p>Persisten problemas de calidad y equidad educativas</p> <p>Alto rezago educativo</p> <p>Promedio de escolaridad inferior a secundaria terminada</p> <p>Altos índices de reprobación y deserción y bajos niveles de aprovechamiento de los alumnos</p> <p>Los estudiantes no logran aún desarrollar plenamente las habilidades que les permitan su inserción al mercado laboral-</p>	<p>Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma al artículo 3º constitucional para agregar la obligatoriedad de la educación superior. • Modernización de centros escolares • Profesionalización de los maestros y autoridades educativas • Bienestar y salud integral para los alumnos • Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo • Evaluar para mejorar 	<p>Acuerdo político</p> <p>Gobierno federal (SEP), SNTE, gobiernos estatales</p>
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	<p>Falta de una educación de mayor calidad</p> <p>Necesidad de recuperar la rectoría del Estado sobre la política educativa</p> <p>Se requieren mecanismos permanentes de evaluación docente</p>	<p>Reforma Educativa 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformar a los artículos 3º y 73 constitucionales • Reformas a la Ley General de Educación (LGE) • Expedición de la Ley General del Servicio Profesional Docente • Expedición de la Ley del INEE 	<p>Pacto político (Pacto por México)</p> <p>Gobierno federal, partidos políticos, Congreso de la Unión, grupos de la sociedad civil/interés</p>

Fuentes: Elaboración propia con base en información de Presidencia de la República, planes nacionales de desarrollo; SEP, programas sectoriales de educación; y Gómez, Zamarripa Erika y Navarro, Arredondo Alejandro, "Para entender mejor la Reforma Educativa: estabilidad y cambio en el sistema educativo mexicano", en Martínez, Bordón Arcelia y Navarro, Arredondo Alejandro (2018) (Coords.), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2014*. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Pero, detrás del cambio institucional, subyacen tanto reglas formales como informales, Para Helmke y Levitski (2004), las “reglas informales” pueden ser definidas como reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, las cuales son creadas, comunicadas, sancionadas y refrendadas fuera de los canales no oficiales. North (1990), apunta que las reglas informales se rigen por el comportamiento, los códigos de conducta y las convenciones que no responden a los cambios continuos.

Estas precisiones teóricas son particularmente relevantes en el caso de la Reforma Educativa, que planteó al mérito como la base del progreso individual y social, y generar tanto la confianza como el hábito de observar y cumplir la ley. Cabe recordar las prácticas que prevalecían antes de la reforma, como la venta y herencia de las plazas (nepotismo, clientelismo y patrimonialismo), cuya erradicación fue uno de sus resultados positivos más sobresalientes. En efecto, la idea central de la lógica de la reforma se basa en la asignación de incentivos con base en el mérito, por lo que los incentivos solo se reconocen y promueven a los docentes que certifiquen un desempeño destacado. Ello marcó un viraje respecto al antiguo modelo de incentivos. Hubo, pues, un cambio en las normas, reglas y rutinas de los actores, que es uno de los principales aportes del cambio institucional al que condujo la reforma.

En su momento, Carlos Ornelas (2013) planteaba la posibilidad de que con la Reforma Educativa se derive un “cambio institucional”, al expresar que:

(...) las reformas constitucionales y la promulgación de leyes secundarias en educación, así como la creación de nuevas reglas y reformas en la LGE (...) son realidades. Encierran el potencial de cambio institucional, la cúspide del momento es que hay una tendencia marcada a la reconcentración del poder en los órganos del Centro, en especial en el Congreso federal, pero más en la institución presidencial (Ornelas, 2013:17).

Por último, ¿cuál es el diseño metodológico para mostrar la hipótesis y dar respuesta a la pregunta de investigación planteadas a lo largo del trabajo? El siguiente capítulo pretende avanzar en este sentido.

Capítulo 4. Diseño metodológico

El presente capítulo da cuenta de la operacionalización de las variables dependiente e independiente, las fuentes de información de cada una de las mismas y el método de verificación de la hipótesis. Este es un trabajo descriptivo-analítico con base en la revisión documental y el apartado busca sistematizar la información para dar respuesta a la pregunta fundamental de investigación.

4.1 Datos y fuentes de información

Teóricamente, el enfoque del neoinstitucionalismo sociológico nos brinda los elementos para dimensionar la importancia de las ideas (creencias) en las políticas públicas y en el cambio institucional. Para ello, se revisaron las publicaciones de los principales exponentes de esta corriente, destacadamente, March & Olsen (1989), Hall (1993), Blyth (2002), Mehta (2001) y Kingdom (1984), entre otros.

Empíricamente, los datos empleados para la investigación derivan de la información publicada en la página de internet oficial del Congreso de la Unión, relacionada con la votación, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados, durante el proceso de aprobación de la Reforma Educativa; asimismo, sobre el número de iniciativas presentadas en la Comisión de Educación de ambas Cámaras.

4.2 Operacionalización de las variables

Variable dependiente

En primer término, es necesario subrayar que existe consenso entre los diversos especialistas, en torno a que uno de los nudos gordianos de las ciencias sociales es, precisamente, el problema de la explicación causal, por lo que la preocupación central es ¿cuándo es posible establecer relaciones causales entre dos fenómenos sociales?

Autores como King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba (2000) definen el efecto causal como la diferencia en los valores de la variable dependiente cuando la variable explicativa adopta valores distintos y todo lo demás sigue igual.

Conforme a la hipótesis sostenida en este trabajo, existe una relación causal de la variable independiente X (ideas o discurso de los actores) con las decisiones públicas, en este caso, con la variable dependiente Y (aprobación de la Reforma Educativa). El cuadro 5 refiere que la variable dependiente emplea como indicador el número total de votos registrados por partido político durante el proceso de aprobación en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados. La información disponible en las páginas de internet oficial del Senado de la República y la Cámara de Diputados, son la fuente de los datos.

Cuadro 5. Operacionalización de la variable dependiente

Variable dependiente	Operacionalización	Fuente
Aprobación de la Reforma Educativa	Número total de votos registrados por partido político en el Congreso de la Unión	Congreso de la Unión

Fuente: Elaboración propia

Variable independiente

Como se ha expuesto a lo largo de la investigación, se considera a las ideas como la variable explicativa, la cual, es operacionalizada utilizando el número total de iniciativas presentadas en las Comisiones de Educación del Senado de la República y la Cámara de Diputados, indicador que –como se planteó– da cuenta de la relevancia que adquirió el tema de la calidad de la educación en la agenda nacional, así como del interés de los actores, como los principales partidos políticos, por impulsar reformas, quienes incluso, cambiaron sus posturas respecto a las adoptadas en el pasado. Las fuentes de información son las páginas de internet oficial del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, como se aprecia en el cuadro 6.

Cuadro 6. Operacionalización de la variable independiente

Variable independiente	Operacionalización	Fuente
Ideas (eje discursivo)	Número total de iniciativas presentadas en las Comisiones de Educación del Congreso de la Unión	Congreso de la Unión

Fuente: Elaboración propia

Empero, se da una relación espuria si ambas variables (independiente y dependiente) son generadas por una tercera variable Z. A ésta (s) última (s) se le denomina como variables confusoras, ya que influyen en la variable dependiente y que podrían relacionarse, a la vez, con la variable independiente. Por ello, para estimar el impacto causal de nuestra variable de interés, se requiere incluir las variables que generan sesgo, como las siguientes:

- 1) La agenda educativa internacional y los principales planteamientos y recomendaciones de agencias sobre la calidad de la educación y las reformas, destacadamente la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial. Es posible operacionalizar esta variable a través del número de publicaciones, informes y reportes de tales agencias sobre dichos tópicos. Las fuentes son las páginas de internet oficiales de tales organismos en cada caso.
- 2) Los resultados de los aprendizajes obtenidos por los alumnos de educación básica y media superior en las pruebas estandarizadas. Los resultados de los niveles de aprendizaje arrojados por las pruebas, permiten su operacionalización, y cuya fuente encontramos en las páginas de internet de la OCDE y de la SEP.
- 3) Composición del Congreso de la Unión, para conocer qué partido domina cada legislatura (partiendo de que las diferencias ideológicas afectan el discurso y también la voluntad de realizar la reforma). Ello es factible operacionalizarlo mediante el número de curules ocupados por grupo parlamentario en las cámaras de Senadores y de Diputados. Las fuentes son las páginas de internet oficiales de ambas cámaras.

4.3 El método del *process tracing*

La respuesta a por qué, cuándo y cómo de la ocurrencia de los cambios de política, depende del enfoque analítico que se pretende dar a la investigación. Este trabajo coloca a las ideas como uno de los factores explicativos del cambio, en donde el neoinstitucionalismo ofrece una opción plausible. Dicho enfoque privilegia a las instituciones como determinantes o variables independientes e incluye en sus explicaciones a las ideas y los intereses de los actores. El neoinstitucionalismo sociológico es el que más ha aportado a la explicación del cambio de las políticas públicas. En este tenor, se plantea un hipotético mecanismo causal explicativo en torno a la Reforma Educativa de 2013, que tiene como detonante las ideas o un eje discursivo central.

El examen de cambios de política pública puede efectuarse con métodos cuantitativos, cualitativos o de ambos. Para nuestros fines, se optó por el método cualitativo del *process tracing*. En general, se trata de una herramienta adecuada para realizar inferencias causales a partir del análisis de un solo caso y, en particular, para poner en evidencia los mecanismos causales que conectan las variables independientes con los resultados que interesan explicar. Es un método que alterna momentos inductivos y deductivos, los cuales, convergen en la producción de una narrativa que articula hipótesis y mecanismos causales para explicar los resultados de interés. En este trabajo, se optó por una entrada deductiva, ya que se busca evaluar la pertinencia de una hipótesis ya estructurada, por lo que se pretende verificar el rol ejercido por los mecanismos causales deducidos de una hipótesis particular en una secuencia de eventos.

Conforme a Beach y Pedersen (2013), los análisis más recientes sobre *process tracing* han identificado tres variantes del método: comprobación teórica, construcción teórica y explicación de resultados, los cuales tienen como objetivo abrir la caja negra de la causalidad analizando mecanismos causales. Los mecanismos causales son “sistemas teóricos de partes interconectadas que transmiten fuerza causal de un detonante a un resultado” (Beach y Pedersen, 2013: 29).

Según estos autores, dentro de las variantes en el método, la más comprometida con la lógica de la investigación deductiva es la modalidad de comprobación teórica, que consiste en hipotetizar un mecanismo causal que es probable encontrar en un caso de estudio. Por lo tanto, el análisis parte de reconocer la existencia de la condición causal y el resultado de política, así como de la realización de una gama de conjeturas basadas en el razonamiento lógico y la teoría existente.

El cuadro 7 operacionaliza el mecanismo casual de la Reforma Educativa de 2013 con origen en la relevancia de las ideas. En la parte de arriba (nivel teórico), se exponen los posibles mecanismos elaborados a partir de la teoría del neoinstitucionalismo sociológico; mientras que en la parte de abajo (nivel empírico), aparece el encadenamiento causal asociado a cada mecanismo, donde los diversos eslabones son implicaciones observables, cuya presencia o ausencia debe ser verificada en el registro empírico.

Cuadro. 7 Operacionalización del mecanismo causal de la aprobación de la Reforma Educativa de 2013 con origen en las ideas

Nivel	Condición detonante	Mecanismo causal		Resultado de política
Teórico	Ideas (eje discursivo) y ventana de oportunidad	Ideas como recursos para la acción colectiva y la construcción de coaliciones	Ideas como mapas en los que se apoyan los actores para construir nuevas instituciones	Ideas sientan bases para el cambio institucional
Empírico	D=d1+d2 Viabilidad de la agenda de reformas estructurales para la transformación del país (d1) y presidente con altas expectativas (d2)	n1 Consenso de los actores da viabilidad política a la Reforma Educativa	n2 Instituciones educativas se fortalecen	OT Reforma Educativa contribuye a un cambio institucional

Fuente: Elaboración propia

El mecanismo operacionalizado explica que merced a la importancia que dio el gobierno de Peña Nieto a la necesidad de las reformas estructurales como eje articulador (d₁), particularmente, la educativa, las colocó en un lugar favorable que, aunado con la apertura de una ventana de oportunidad como la elección y llegada al poder de un presidente con altas expectativas (d₂), configuraron un detonante casual (D, donde D=d₁+d₂).

De esta manera, D desencadenó un proceso de cambio integrado por dos elementos cruciales (n1 y n2) que conducen a la puesta en marcha de las ideas que se habían planteado en el discurso de toma de posesión del expresidente Peña Nieto, dando como resultado la aprobación de la Reforma Educativa (OT), que sentó las bases de un cambio institucional.²⁸

Como se desprende de lo anterior, hay un detonante que es el factor crítico, el cual, representa el origen y principal causante del fenómeno; se trata de un mecanismo cuya función toral es desencadenar la fuerza causal primaria que se transmite hasta producir un resultado preciso de política. El detonante teórico son las ideas como factor de cambio de las políticas públicas y del cambio institucional, que se traduce operativamente en la aprobación y puesta en marcha de las reformas estructurales.

Como se ha afirmado, las ideas que subyacen a la Reforma Educativa configuraron un discurso poderoso que permeó y fue compartido por los principales actores políticos y, en ese sentido, tuvo resonancia en el Congreso de la Unión, lo que le dio viabilidad política. Parte crucial del detonante, es una ventana de oportunidad que se abrió con la alternancia política en 2012, con la llegada a la presidencia de Peña Nieto, quien arribó con altas expectativas y con un proyecto que fue atractivo para distintos actores. La idea de un proceso transformador significó un giro relevante en las prioridades de las políticas públicas, que quedó expresado en las reformas estructurales, en donde la educativa fue la primera en aprobarse e implementarse. En general, los partidos de oposición, PAN y PRD, esencialmente, vieron en el nuevo gobierno y el Pacto por México, una buena ventana de oportunidad para impulsar sus respectivas agendas.

²⁸ El esquema se elaboró tomando como referencia la siguiente fuente: Paz, Noguera Bayron Alberto (2016), "Innovación en el diseño de políticas públicas: formalización bayesiana de process tracing aplicada a la política de regalías en Colombia". Tesis de Maestría en Políticas Públicas. Flacso, Quito, Ecuador.

Así, el primer mecanismo causal es “Ideas como recursos para la acción colectiva y la construcción de coaliciones”, cuya operacionalización es el “Consenso de los actores da viabilidad política la reforma educativa”. En efecto, las ideas en torno a la reforma no hubieran sido posibles sin el apoyo de las principales fuerzas políticas, que se concretó en el Pacto por México. Sin este instrumento, no habría tenido la fuerza causal suficiente para desencadenar un cambio de política.

En este proceso, el elemento discursivo tuvo un papel relevante en diferentes actores políticos sobre el nuevo proyecto transformador para el país, que intentó aumentar la legitimidad del gobierno entrante y sus ideas. En el siguiente momento del proceso causal, el mecanismo ha transmitido la fuerza suficiente para establecer a las “Ideas como mapas en los que se apoyan los actores para construir instituciones”. Esto no es otra cosa que el cambio de normas y reglas en el SEN, lo que se ha operacionalizado como “Instituciones educativas se fortalecen”. Las ideas en materia educativa conformaron el marco cognitivo de orientación estratégica en el área política y se manifiesta con la implementación de un nuevo marco jurídico, representada por n2. La última parte del mecanismo es el fenómeno que se intenta explicar: teóricamente “Sienta bases para el cambio institucional”, cuya definición operativa del resultado de política es “Aprobación de la reforma educativa” (OT).

Este último punto está vinculado con la operacionalización de la variable independiente: el número de Iniciativas presentadas en las Comisiones de Educación del Congreso de la Unión. A partir de la idea central planteada por el titular del Ejecutivo Federal sobre la necesidad de la Reforma Educativa, se generó un importante interés de diferentes grupos parlamentarios por impulsar cambios legislativos en la materia.

Cabe referir que durante el Segundo Año del Ejercicio de la LXII Legislatura, que comprende el periodo entre el 1º de septiembre de 2012 y el 31 de agosto de 2013, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó a la Comisión de Educación un total de 87 asuntos, de los cuales 34 corresponden a Iniciativas.²⁹

Durante el periodo del 1 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015, fueron turnadas a dicha Comisión 135 iniciativas. Por otro lado, a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, le fueron turnadas un total de 157 iniciativas³⁰. Es precisamente durante esta Legislatura, cuando se efectúan las Reformas Constitucionales a los artículos 3o y 73, es decir, se decreta la Reforma Educativa, la cual sienta las bases del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y del Servicio Profesional Docente; asimismo, crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano público autónomo.

Lo que se quiere destacar con esta evidencia empírica, es el peso específico que tuvieron las ideas y el eje discusivo educativo del Gobierno federal en el Congreso de la Unión, lo que se expresó en un aumento del número de iniciativas turnadas a las Comisiones de Educación del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, convirtiendo a este actor en un importante emprendedor de políticas públicas.

Ahora bien, la definición de hipótesis alude a la suposición razonable de que cada parte del mecanismo causal existe, que se denomina “hipótesis de investigación” y se representa como “ h_n ”, en donde “la parte n existe en la realidad”. En este tenor, los desarrollos metodológicos sobre *process tracing*, ponen cada vez mayor acento en el imperativo de definir hipótesis alternativas.

²⁹ Senado de la República, Comisión de Educación, “Informe Anual 2013/2014. Segundo Año del Ejercicio Constitucional LXII Legislatura”. Consultar en https://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/Informe2_LXII.pdf

³⁰ Integralia, “Reporte Legislativo”. Número seis. LXII Legislatura (2012-2015). Consultar en <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/RL6.pdf>

La condición de este proceso plantea que éstas deben ser mutuamente excluyentes y definir exhaustivamente el rango de posibilidades explicativas, evitando, definir la hipótesis alternativa como una negación de h_n , desconociendo su contenido exacto (Fairfield y Charman 2016). Así, se define la hipótesis alternativa como “la parte n no existe en la realidad” y se representa como “ $-h_n$ ”, la cual tiene contenido propio y no es la simple negación indeterminada de la hipótesis de investigación. Es preciso señalar que h_n y $-h_n$ constituyen un conjunto exhaustivo de posibilidades, ya que además de existir y no existir, el proceso inferencial no puede generar otra respuesta como resultado. El cuadro 8 expone la definición de hipótesis para nuestro estudio.

Cuadro 8. Formulación de hipótesis para cada parte del mecanismo causal

Parte		H	-h
D=d1+d2	Ideas (eje discursivo) y ventana de oportunidad	h_{d1} : viabilidad de la agenda de reformas estructurales para la transformación del país h_{d2} : presidente con altas expectativas	$-h_{d1}$: agenda de reformas estructurales no es viable para la transformación del país $-h_{d2}$: presidente con altas expectativas no es ventana de oportunidad
n_1	Ideas como recursos para la acción colectiva y la construcción de coaliciones	h_{n1} : consenso de los actores políticos da viabilidad política a la Reforma Educativa	$-h_{n1}$: consenso de los actores políticos no es viable políticamente para la Reforma Educativa
n_2	Ideas como mapas en los que se apoyan los actores para construir nuevas instituciones	h_{n2} : instituciones educativas se fortalecen	$-h_{n2}$: instituciones educativas no se fortalecen
OT	Ideas sientan bases para el cambio institucional	h_{ot} : Reforma Educativa contribuye a un cambio institucional	$-h_{ot}$: Reforma Educativa no contribuye a un cambio institucional

Fuente: Elaboración propia

La siguiente etapa es confrontar las hipótesis con las evidencias. Como se afirmó, el *process tracing* es un método diseñado básicamente para ser empleado en estudios de caso y, por ende, es indispensable que se recolecte información contextual para ser incorporada al proceso inferencial a manera de evidencias. Los datos utilizados en *process tracing* que apalancan la inferencia sobre un mecanismo causal y su contexto se denominan observaciones del proceso causal (Collier, Brady y Seawright, 2010: 184).

Cuadro 9. Evidencias empíricas para el detonante causal

Hipótesis	Evidencia empírica	Fuentes
<p>Ideas (eje discursivo) y ventana de oportunidad</p> <p>D=d1+d2</p>	<p>e1: documentos oficiales como comunicados y discursos, los actores políticos comparten la idea de la Reforma Educativa.</p> <p>e2: aumenta el número de iniciativas presentadas en las Comisiones de Educación del de Senado de la República y la Cámara de Diputados.</p> <p>e3: votación unánime a favor de la aprobación de la reforma educativa en las Cámaras de Diputados y Senadores.</p>	<p>a. Discurso de Enrique Peña Nieto sobre Reforma Educativa, en El Universal, lunes 10 de diciembre de 2012. Consultar en: https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/889149.html.</p> <p>b. Discurso de Gustavo Madero. - Ceremonia de Promulgación de la Reforma Constitucional en Materia Educativa. Gobierno de México, SEP, 25 de febrero de 2013. Consultar en: https://www.gob.mx/sep/prensa/discurso-de-gustavo-madero-ceremonia-de-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-educativa.</p> <p>c. “Jesús Zambrano respalda reforma educativa”, en Excelsior, 20 de diciembre de 2012. Consultar en: https://www.excelsior.com.mx/2012/12/20/nacional/875960.</p> <p>d. Intervención del Senador Juan Carlos Romero Hicks en el Senado de la República, el 20 de diciembre de 2012. Consultar en: https://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/549/1111.</p> <p>a. Consultar en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/iniciativas.php.</p> <p>b. Consultar en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/013_educacion_publica_y_servicios_educativos/04_legislacion_educativa.</p> <p>c. Consultar en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/19_19/1322_aprueba_camara_de_diputados_en_lo_general_la_reforma_educativa.</p> <p>d. Consultar en: http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/5047-boletin-0767-aprueba-senado-con-cambios-minuta-sobre-reforma-educativa-y-la-devuelve-a-diputados.html?month=1&year=2013.</p>

Fuente: Elaboración propia

El cuadro 9 presenta evidencias empíricas relacionadas, particularmente, con el detonante y las fuentes de cada una de las mismas.

En esta misma tesitura, el cuadro 10 da cuenta de las evidencias que sustentan cada una de las predicciones empíricas efectuadas sobre las hipotéticas partes del mecanismo causal. Las fuentes corresponden tanto a documentos oficiales como decretos y discursos, como publicaciones, estudios y artículos de especialistas.

Cuadro 10. Evidencias empíricas sobre los mecanismos causales

Hipótesis	Evidencia empírica	Fuente
Viabilidad de la agenda de reformas estructurales para la transformación del país	<p>e1: documentos oficiales como discursos y pronunciamientos de actores políticos.</p> <p>e2: estudios y análisis de especialistas y la academia</p>	<p>a. Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación, en Excélsior, 01/12/2012. https://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692</p> <p>b. Llama Gustavo Madero a aprobar reformas estructurales. https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/824230.llama-gustavo-madero-a-aprobar-reformas-.html</p> <p>c. López Noriega, Saúl y Velázquez, López, Rodrigo, (2018) #Pacto por México\$. FCE.</p> <p>d. López, Leyva M. Armando (2015) " El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia, en UNAM, <i>Estudios Políticos</i>, Volumen 35, Mayo-Agosto 2015. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161615000219</p> <p>e. Meyer, Lorenzo (2020), Recuperación que también fue final, en Foro Internacional, El Colegio de México. Vol. 60, Número 2. https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2728/2651</p>
Presidente con altas expectativas	e1: artículos y opiniones de especialistas,	<p>a. Peña Nieto enfrenta altas expectativas, en Expansión, 12 de diciembre de 2012. https://expansion.mx/opinion/2012/12/11/pena-nieto-enfrenta-altas-expectativas</p> <p>b. La OCDE felicita al Presidente Peña Nieto por la aprobación de las Reformas Estructurales. http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-ocde-felicita-al-presidente-pea-nieto-por-la-aprobacion-de-las-reformas-estructurales.html</p> <p>c. Olmeda C. Juan y Armesto, María Alejandra (2013), México; el regreso del PRI a la Presidencia, en Revista de ciencia política (Santiago), Northwestern University y Universidad Autónoma Metropolitana, vol. 33, no. 1. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2013000100012</p>
Consenso de los actores da viabilidad política a la Reforma Educativa	e1: discursos oficiales y pronunciamientos de actores políticos	<p>a. Discurso de Enrique Peña Nieto sobre Reforma Educativa, en El Universal, lunes 10 de diciembre de 2012. Consultar en https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/889149.html</p> <p>b. Discurso de Gustavo Madero. - Ceremonia de Promulgación de la Reforma Constitucional en Materia Educativa. Gobierno de México, SEP, 25 de febrero de</p>

Hipótesis	Evidencia empírica	Fuente
Instituciones educativas fortalecen se	e2: artículos y publicaciones de especialistas	<p>2013. Consultar en https://www.gob.mx/sep/prensa/discurso-de-gustavo-madero-ceremonia-de-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-educativa</p> <p>c. “Jesús Zambrano respalda reforma educativa”, en Excelsior, 20 de diciembre de 2012. Consultar en https://www.excelsior.com.mx/2012/12/20/nacional/875960</p> <p>d. Intervención del Senador Juan Carlos Romero Hicks en el Senado de la República, el 20 de diciembre de 2012. Consultar en https://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/549/1111</p> <p>a. Granados, Otto Roldán (2018), “Reforma Educativa”. México. FCE.</p> <p>b. Del Castillo, Gloria (2015), “La Reforma: asuntos clave de políticas educativas en una agenda de riesgo”, en Revista NEXOS, diciembre 2.</p>
	e1: Decretos y discursos oficiales	<p>a. DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013</p>
Reforma Educativa contribuye a un cambio institucional	e2: artículos y publicaciones de especialistas y la academia	<p>a. Del Castillo, Alemán Gloria y Valenti Nigrini Giovanna (coord.) (2017), Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando? Debate Informado, FLACSO, México</p>
	e1: artículos y publicaciones de especialistas y la academia	<p>a. Flores, Crespo Pedro y García, García César (2014), “La Reforma Educativa en México- ¿Nuevas reglas para las IES?”, en Revista de Educación Superior, vol 43, no. 172. México oct./dic. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602014000400002</p> <p>b. Ornelas, Carlos (2013). Leyes de educación: La raíz del cambio institucional. Conferencia Magistral para el XII Congreso Nacional de Investigación Educativa, Guanajuato 21 de noviembre de 2013. Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco</p>

Fuente: Elaboración propia

Los anteriores argumentos, permiten concluir que en el proceso decisional de aprobación de la Reforma Educativa de 2013, las ideas tuvieron un papel destacado, si bien hay que señalar que fue el Pacto por México el instrumento político que le dio viabilidad, pero detrás de lo cual, subyace un eje discursivo relacionado con la calidad de la educación y de la necesidad de una reforma en la materia.

Es fundamental subrayar cómo las ideas en educación cambiaron las posiciones de los actores que encabezaban las principales fuerzas políticas del país e inclusive cómo estos actores (con ideas diferentes a las que sostenían en el pasado) participaron activamente en la construcción de la reforma y aprovecharon la ventana de oportunidad provista por el contexto, que fue la otra parte del detonante del mecanismo causal. La circunstancia de que el gobierno del expresidente Felipe Calderón fracasó en su intento de materializar una Reforma Educativa, hizo muy probable que el arribo de un gobierno con un perfil y con un proyecto transformador del país como bandera, haya abierto una importante ventana de oportunidad para los distintos actores políticos en el objetivo de impulsar un cambio institucional. Basta referir el cambio en las posturas de los líderes de las principales fuerzas de oposición al inicio del gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto, sobre todo, del PAN y el PRD. Asimismo, los planteamientos de los líderes en las Cámaras de Senadores y de Diputados, y de los presidentes de las Comisiones de Educación del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, que se convirtieron en importantes promotores de políticas públicas educativas. El aumento en el número de iniciativas en la materia, así lo confirma.

En conclusión, existe una importante evidencia empírica que permite constatar el papel fundamental que tuvieron las ideas (eje discursivo) en el proceso decisional de la Reforma Educativa de 2013, si bien hay que reconocer que los factores a los que obedece esta son diversos y de diferente índole. Sin embargo, el objetivo del presente trabajo es indagar, particularmente, el peso específico que tuvieron las ideas en esta política pública medular para el país.

Principales conclusiones y hallazgos

Los especialistas y la academia coinciden en que la calidad de la educación es un aspecto clave para mejorar el bienestar económico y social de los individuos, así como para lograr una sociedad más justa y próspera. Sin embargo, este trabajo ha mostrado que en México persiste un problema público vinculado con los bajos niveles de aprendizajes y habilidades de los alumnos, sobre todo, en el nivel de educación básica, conforme a los resultados arrojados por las pruebas estandarizadas de PISA, ENLACE y PLANEA, principalmente. De manera específica, los resultados derivados de la prueba PISA, nos ubican por debajo de los niveles promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que han sido evaluados.

Esta situación ha llevado a distintas administraciones federales a promover reformas y políticas con el objetivo de revertir dicha tendencia y lograr que se asegure de manera efectiva una educación de calidad para millones de alumnos incorporados al SEN. Fue hasta el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto, cuando se aprueba una reforma que eleva a rango constitucional la calidad de la educación, lo que significa que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizarla.

La tesis ha intentado discernir por qué fue posible la cristalización de la Reforma Educativa, a diferencia de otras políticas educativas impulsadas por gobiernos anteriores, poniendo de relieve la importancia que tuvieron las ideas. Al respecto, cabe destacar dos componentes que fueron cruciales para la investigación: primero, la revisión del Estado de Arte, que permitió constatar la importante y extensa literatura que hay sobre la reforma, la cual, dio luz sobre diferentes aspectos vinculados con la pregunta de investigación. Un grupo se enfocó en los componentes políticos de la reforma y el otro en los educativos. No obstante, se evidenció que hay un vacío en el conocimiento en torno al tema. Segundo, el marco teórico que sirvió de sustento al trabajo.

Como se analizó, entre sus diversas vertientes, el neoinstitucionalismo sociológico brindó elementos para examinar y explicar el fenómeno objeto de estudio. Sus aportes sobre la relevancia de las ideas como catalizador de las políticas públicas y el cambio institucional fue clave para explicar la aprobación de la Reforma Educativa.

Gloria del Castillo refiere que las ideas permiten articular distintas opciones y construir un eje articulador a favor de una acción colectiva, lo que generalmente forma parte de un discurso que se comparte, de tal manera que se convierte en la brújula de la cooperación. Esto es justamente lo que pasó en el proceso decisonal que llevó a la concreción de la reforma, la cual, arrancó con un discurso poderoso en la toma de posesión del expresidente Peña Nieto, que planteaba la transformación del país de cara a los desafíos del siglo XXI, mediante la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales vinculadas con diferentes ámbitos de la vida nacional y, en donde la educativa, tuvo un lugar primordial.

Estas ideas permearon y fueron compartidas por diversos actores políticos y se materializaron en una amplia agenda política que se concretó en el Pacto por México, instrumento fundamental que sirvió para socializar las ideas hasta llegar al Congreso de la Unión, merced a lo cual los legisladores se convirtieron en emprendedores de políticas públicas. La trascendencia de las ideas fue tal que permitió un cambio en las posturas de las principales fuerzas políticas del país, a diferencia de sus planteamientos en el pasado, por lo que tuvieron un papel importante en la aprobación de la reforma.

En este mismo tenor, la virtud de los emprendedores de la reforma (Gobierno federal, partidos políticos y el Poder Legislativo) es que vincularon el problema a lo político, lo que contribuyó a la concreción de esta política pública, algo que no se había conseguido en las experiencias anteriores.

Estos hallazgos de primer orden se asocian con la importancia de las ideas para lograr el éxito de las políticas, como soluciones de políticas y en la definición de problemas políticos; asimismo, con la viabilidad de la política pública y la viabilidad política de la Reforma Educativa.

Ello, está vinculado con otro elemento teórico de primera relevancia que no debemos soslayar: ¿qué determina qué definiciones de problema prevalecen? Esta pregunta clave es respondida por Metha, quien identifica un conjunto de factores vinculados con el poder y los recursos de los reclamantes; cómo los reclamantes representan los problemas (enmarcar); el lugar (puede ser también juzgado) o el contexto en el que se escucha el problema; y cuáles reclamantes establecen la propiedad sobre el problema; y si existe una solución de políticas para una definición de un problema dado.

Con base en los anteriores aspectos, el método del *process tracing* utilizado para mostrar la hipótesis de investigación, permitió inferir que las ideas, conjuntamente con la ventana de oportunidad que significó la llegada de un nuevo presidente del país con altas expectativas, conformaron el detonante que desencadenó mecanismos causales hasta llegar al resultado deseado: la aprobación de la Reforma Educativa. Esto es lo que se considera el aporte teórico-metodológico del presente trabajo.

Ahora bien, un ejercicio retrospectivo sobre el discurso internacional sobre la educación, permitió mostrar que partir de la década de los noventa, la preocupación central de las políticas públicas educativas dejó de centrarse esencialmente en el acceso y la extensión de los servicios educativos, para orientarse en el tema de la calidad, es decir, en los aprendizajes de los alumnos. Estas ideas se expresaron en un discurso sistemático, que permeó en las políticas públicas desarrolladas en la materia por la mayoría de los países incluyendo, por supuesto, a México.

En concreto, la Reforma Educativa impulsada por el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto significó cambios trascendentales en la conducción de la educación pública. La piedra de toque del discurso que subyace a la reforma se centró en que, para lograr la calidad educativa, es indispensable regular desde el Gobierno Federal el ingreso, la permanencia, el reconocimiento y la promoción de los docentes de educación obligatoria.

Es decir, se colocó en el centro de la discusión a los maestros, señalándolos como los principales responsables de los niveles de aprendizajes obtenidos por los alumnos.

En este marco, se observa un giro trascendental en la definición del problema de la calidad, sus causas y su alternativa de solución, para focalizar en el docente la explicación primordial. Como se revisó en el marco teórico, la forma en que se define el problema público determina generalmente la manera en que se elaboran e instrumentan las políticas para su atención. De esta manera, se define una solución con base en la selección y promoción de los docentes que demuestren ser capaces de conducir el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus alumnos y, en esa medida, revertir los bajos niveles de los aprendizajes en el nivel básico.

Sin embargo, no solo modificaron las relaciones de poder existentes, el Estado recuperó la conducción y el liderazgo de la gestión y las decisiones de la política educativa. Este acontecimiento trascendental marcó un antes y un después de la Reforma Educativa aprobada en el gobierno del expresidente Peña Nieto. El nuevo andamiaje jurídico determinó que los actores fundamentales orientaran sus esfuerzos al logro del objetivo medular de la reforma: garantizar la calidad en el Sistema Educativo Nacional. Ello significó el establecimiento de nuevas normas, reglas y rutinas para los diferentes actores.

A diferencia de otras políticas educativas llevadas a cabo en administraciones federales previas, la Reforma Educativa de 2013 representa un ejemplo útil para el análisis de cómo las ideas constituyeron un mecanismo de cambio de las políticas públicas y, en esa medida, implicó un proceso jurídico, normativo, institucional y de ejecución de políticas por parte del Estado mexicano para garantizar la calidad de la educación obligatoria, en beneficio de los millones de alumnos y maestros.

Gracias a la relevancia que adquieren las ideas en la educación, distintos actores políticos coincidieron en la existencia de un problema público concreto, para lo cual plantearon una gama de programas y acciones orientados a su atención.

Ello quedó enmarcado en la Reforma Educativa que conllevó a diversos cambios en la arquitectura legal e institucional, significando un cambio en las normas y reglas formales, así como en las rutinas, que trastocó un orden de cosas que había imperado durante décadas, en una palabra, se estableció una nueva “lógica de lo adecuado”, conforme lo establece el neoinstitucionalismo sociológico.

El consenso en favor del impulso de la reforma da cuenta de la trascendencia que tuvo el Pacto por México como componente político aglutinador de las diferentes fuerzas políticas del país. En efecto, en el marco de un cambio de gobierno se alinearon los principales partidos políticos, es decir, lo que tenían una mayor representación en el Congreso de la Unión, para el impulso y aprobación de la reforma, quienes aprovecharon la ventana de oportunidad provista por el contexto, para posicionar su propia agenda.

Lo anterior, se tradujo en la conformación de una coalición en favor del cambio de las políticas públicas en la educación, en el cual, el SNTE, actor que había acompañado históricamente las políticas educativas impulsadas por las administraciones federales anteriores, no tuvo un rol determinante como si había ocurrido en experiencias de reforma previas como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el Compromiso Social por la Educación y la Alianza por la Calidad de la Educación.

En resumen, el análisis central de la presente tesis sobre la Reforma Educativa de 2013, nos ha permitido reflexionar y poner de relieve la trascendencia de la dimensión de las ideas en el ámbito de las políticas públicas y en el cambio institucional, un campo que ha sido poco explorado y que es necesario discutir hoy más que nunca. Con base en los anteriores elementos, es posible aseverar que los objetivos del trabajo se cumplieron y la hipótesis de demostró satisfactoriamente.

Epígrafe

El desarrollo de la presente investigación permitió constatar el papel fundamental que tuvieron las ideas como para la aprobación de la Reforma Educativa de 2013, la cual, sentó bases importantes para un cambio institucional como resultado de las modificaciones al marco jurídico vigente.

Dada la pertinencia del enfoque del neoinstitucionalismo para el análisis de las políticas públicas, es oportuno señalar que diferentes elementos teóricos expuestos a lo largo de la tesis resultan de utilidad para examinar la Reforma Educativa instrumentada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, si bien habrá que considerar el contexto político en que se llevaron a cabo, la forma en que los actores fueron socializados en las ideas en la materia, así como la manera en que se aprobó la reforma, entre otros componentes esenciales.

En primer término, cabe destacar la trascendencia de las ideas para llevar a buen puerto las políticas públicas, aspecto que está directamente vinculado con los principales conceptos expuestos en el desarrollo del trabajo: las ideas como soluciones de políticas (parten de reconocer un problema público específico) y en la definición de problemas políticos (la manera como se problematiza un problema público determina el tipo de soluciones que se plantean para su atención). En segundo, el papel que jugaron actores como los partidos políticos y el Congreso de la Unión para la aprobación de la Reforma Educativa de 2013 y, como emprendedores de políticas públicas; y, por último, la coalición con el SNTE, actor que tradicionalmente han tenido una influencia importante e inclusive determinante en la materialización de las políticas educativas.

Resulta conveniente subrayar el peso específico que desde su campaña y luego como presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador ha dado a las ideas, al articular una narrativa poderosa en torno a que el mayor problema del país es la corrupción, que es a su vez el generador de todos los otros problemas estructurales. Al respecto, ha señalado que si hay un responsable de los males que aquejan a México, es el negro pasado neoliberal, como lo ha señalado reiteradamente.

Este discurso ha permeado de manera destacada en la sociedad, lo que explica la alta popularidad lograda hasta el momento, independientemente de los magros resultados arrojados por las estrategias implementadas en ámbitos fundamentales como la salud, economía, educación y seguridad pública, básicamente.

En el caso concreto de la Reforma Educativa, la “mal llamada reforma educativa” -como la calificó desde su campaña-, días después que inició su gobierno, el presidente López Obrador firmó la iniciativa para revertirla. El secretario de Educación afirmó, el 11 de diciembre de 2018, que dicha reforma no consultó a los principales actores del sector educativo; se redujo en esencia a condicionar la permanencia de los maestros a evaluaciones sin previa capacitación o actualización; redujo a la máxima expresión el presupuesto destinado a capacitación y se destinaron 2 mil millones de pesos a propaganda de la reforma; se reportó un resultado a la baja del desempeño de los estudiantes, tanto en la aplicación de la prueba PLANEA, como de PISA; el carácter punitivo y la afectación a los derechos adquiridos de los trabajadores; fue reduccionista y se concentró simplemente en el tema evaluativo y en asuntos que tenía que ver con el régimen sindical; y no fue una reforma que abarcara integralmente a la educación, principalmente.

En un esfuerzo de síntesis, es posible hacer el siguiente ejercicio comparativo de las principales diferencias sobre los componentes cruciales de ambas reformas educativas. La reforma promovida por el gobierno de Peña Nieto puso especial énfasis en el análisis del magisterio como el responsable de los malos resultados de los aprendizajes de los alumnos. Al respecto, Gil Antón ha señalado que se concibió al magisterio como el más grave, y en ocasiones el único de los obstáculos para mejorar la educación. “Una generalización injusta: eran todos, o la inmensa mayoría, ignorantes, desobligados, irresponsables y violentos. Objetos a reformar: cosas, acusados y acosados”.

En contraparte, la reforma promovida por el gobierno de López Obrador considera a los maestros como el más importante factor para conseguir la transformación educativa, es decir, reconoce por primera ocasión al magisterio como agente primordial de la transformación social.

Otro componente central es la evaluación. En el gobierno anterior, se erigió en la columna vertebral de la reforma, al plantear el mérito como el principal y único mecanismo para el acceso, promoción, permanencia de los docentes en el sistema educativo; mientras que en la impulsada por la presente gestión, el eje de cambio se ubica en la formación de las escuelas normales e instituciones de educación superior que brindan formación docente para actualizar sus métodos de enseñanza y mejorar la calidad de la educación, y en la formación continua de los docentes en servicio. En otras palabras: en la primera se empleó como un instrumento laboral, en la segunda, como un medio tendiente a orientar la capacitación y formación continua de los docentes.

Por último, la Reforma Educativa de 2013 propuso al Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación como la entidad reguladora del quehacer educativo, en tanto que la reforma de 2018 estableció un Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación.

Se trata, en resumen, de dos concepciones de fondo cuyo principal objeto es transformar la educación nacional. No es la finalidad de esta tesis hacer un comparativo *vis a vis* de las dos reformas, si bien hay que reconocer que ambas recogen los componentes sustantivos que contribuyen a elevar la calidad del SEN, la diferencia sustancial, en todo caso, radica en los *cómos*.

De entrada, hay que mencionar que existen elementos comunes en la forma que se dio el cambio en el proceso decisional de esta política pública, como la relevancia de las ideas o de un eje discursivo poderoso que permeó en distintos actores de la sociedad; la importancia de las coaliciones políticas, incluyendo las realizadas con el SNTE y la CNTE, que dieron su respaldo a la propuesta gubernamental; y el papel del Congreso de la Unión, que en el actual gobierno contó con el control del grupo mayoritario para la aprobación de la reforma.

La nueva narrativa fue muy relevante para la conformación de coaliciones promotoras a efecto de lograr la concreción de la Reforma Educativa. Sirva de paso mencionar que, al igual que en el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto, en el cual se firmó el Pacto por México, el de López Obrador concretó una alianza con la CNTE, lo que aunado al respaldo de la mayoría del partido en el poder (Morena) en el Congreso de la Unión, dio viabilidad política para la materialización de la reforma.

En este sentido, se observa un giro en la idea total sobre la definición del problema de la calidad, sus causas y su alternativa de solución, para focalizar en el docente la explicación primordial. En cambio, en la Reforma Educativa de 2019 -al menos en el discurso- los maestros aparecen como los actores principales en el proceso educativo, pero ahora como “agentes transformadores” para lograr una educación de excelencia, con lo que se les ubica en un primer plano de la política pública educativa.

Dada la importancia y complejidad de las reformas educativas aprobadas e implementadas durante las administraciones de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, por supuesto que deben ser motivo de un estudio comparado de mayor alcance, lo cual escapa a los fines de nuestro trabajo.

Por el acotamiento de este estudio, su análisis solo se enfoca en los objetivos previamente mencionados y desarrollados a lo largo de los cuatro capítulos planteados. Sin embargo, es importante mencionar que para posteriores contribuciones y profundizaciones en el tema, la tesis ofrece importantes áreas de oportunidad que es necesario considerar:

- 1) Las ideas constituyen un mecanismo de primera relevancia con el que cuentan los actores para llevar a cabo cambios en el proceso decisional de las políticas públicas y en las instituciones
- 2) Continuar trabajando, en coordinación con los distintos actores involucrados, en una definición más acabada de calidad educativa y sus implicaciones en términos de contenidos pedagógicos, formación de

docentes, normas de convivencia, intervención de la comunidad escolar y autoridades, infraestructura y demás temas que puedan tener injerencia con el desempeño del educando, temas incluso como la nutrición o los tiempos de cuidados, así como su situación de pobreza. Esto sólo se puede hacer mediante una discusión y un consenso y una alineación con los criterios que rigen los demás países del orbe, ya que no podemos aislarnos de la armonía mundial.

- 3) Toda reforma educativa que pretenda ser integral, debe contemplar los diferentes actores directamente involucrados en el tema: maestros, alumnos, directivos, padres de familia, instituciones de educación superior y especialistas, principalmente. De manera concreta, es prioritario colocar en el centro de las políticas públicas en la materia a los docentes, toda vez que son parte medular en el proceso educativo. Es indispensable concebirlos como parte de la solución, no como el problema en sí,
- 4) Resulta necesario poner en su justa dimensión los diferentes aspectos y factores que influyen en las políticas públicas, sobre todo, en reformas trascendentales como la educativa, que tienen un impacto de primera relevancia en la población y la sociedad en su conjunto.
- 5) La política educativa requiere acciones de mediano y largo plazos para su concreción y no puede estar sujeta a los cambios de administración, sobre todo, porque la conformación de generaciones requiere muchos años; al menos nueve años para formar tan sólo una en el nivel de educación básica. Ante todo, se debe dar ese gran paso de pasar de vaivenes en las directrices de la política educativa y construir de la educación una verdadera institución debido al valor público que posee.

El aporte de esta tesis es poner de relieve el papel de las ideas como catalizadores de las políticas públicas y como detonante del cambio institucional. Es un punto medular que se debe colocar en la mesa de análisis y reflexión, sobre todo, para que las políticas públicas sigan contribuyendo a la solución de los grandes problemas nacionales que aquejan a la mayoría de los mexicanos y garantizar sus derechos humanos fundamentales establecidos en la Constitución Política.

* * *

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1993), "Estudio introductorio" en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Vol. 3, Miguel Ángel Porrúa.

Banco Mundial (1994), *Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y el Caribe. Hacia el siglo XXI*, BM, Washington, D.C.

Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2013. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan

Berman, Sheri. (1998), *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

-----, (2001), "Ideas, Norms and Culture in Political Analysis." *Comparative Politics*.

BID (1998), *Making Education a Catalyst for Progress: The Contribution of the Inter-American Development Bank*.

Blanco, Emilio (2015), "Como educar sin maestros", en *Revista Nexos*, septiembre 16.

Bracho, Teresa (1992), "El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial". *Documentos de Trabajo 2. Estudios Políticos*. CIDE. México.

Cantú, Arturo (1992), "El Rezago, 1980-2010", en Guevara Niebla, Gilberto (compilador), *La catástrofe silenciosa*. México. FCE.

Collier, David, Henry Brady y Jason Seawright. 2010. "Sources of leverage in causal inference: toward an alternative view of methodology". En *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*, editado por Henry Brady y David Collier, 161-200. Lanham: Rowman y littlefield publishers

Campbell, John L., (2002), "Ideas, Politics, and Public Policy." *Annual Review of Sociology*.

Cossío D., José Ramón (2013), "El nuevo artículo 3º constitucional", en *Revistas Jurídicas UNAM*, Número 14. Consultar en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6800/8736>

De la Fuente, Juan Ramón, "Educación para todos: el sueño (im) posible". Artículo publicado en *El Universal* el 29 de marzo de 2011.

Del Castillo, Alemán Gloria y Azuma Hiruma Alicia (2009), "La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar", FLACSO, México.

Del Castillo, Alemán Gloria y Valenti Nigrini Giovanna (coord.) (2017), *Reforma educativa: ¿Qué estamos transformando?* Debate Informado, FLACSO, México.

-----, (2017), “El cambio de políticas en la Reforma Educativa en México: una aproximación desde los estudios de política pública” en *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*. V. 2, p. 1-20, 2017. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Recuperado de <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>

Del Castillo, Alemán Gloria y Quintana Danay Nedelcu (Editoras) (2018), “Políticas Públicas. Nuevos enfoques para la investigación”, FLACSO, México.

Delors, J. y otros (1997), “La educación encierra un tesoro”. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI. Santillana-Ediciones UNESCO, Madrid.

Dobbin, Frank, (1994), *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Cambridge*, U.K.: Cambridge University Press Age.

Echavarrría Canto, Laura (2000), “Las propuestas educativas del Banco Mundial y de la CEPAL-UNESCO: dos miradas distintas a una misma realidad pauperizada” en *Sin Saberes*, México, vol. 5, no. 8, enero-abril.

Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2016. “Formal bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. Documento de trabajo, The London School of Economics and Political Science.

Flores, Crespo Pedro y García, García César (2014), “La Reforma Educativa en México. ¿Nuevas reglas para las IES?”, en *Revista de Educación Superior*, Vol. XLIII (4); No. 172, octubre-diciembre.

Garcé, Adolfo, (2015), *El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas*. Volumen XXII Número 1, I semestre de 2015, pp. 199-226.

Goodin, Robert (1996), “Las instituciones y su diseño”, en *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa; pp. 13-44.

Granados, Roldán Otto (2018), *Reforma educativa*, Fondo de Cultura Económica, México.

Guevara Niebla, Gilberto (comp.) (1992), “La catástrofe silenciosa”, Fondo de Cultura Económica, México.

Hall, Peter A., (1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.” *Comparative Politics*.

———, (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

INEE (2008), "Informe Anual 2008. ¿Avanza o retrocede la calidad educativa? Tendencias y perspectivas de la educación básica en México".

-----, (2014), "El derecho a una educación de calidad. Informe 2014", México.

-----, (2015). Reforma educativa, Marco normativo. Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, INEE.

-----, (2018), "El concepto de calidad en la educación: construcción, dimensiones y evaluación", en *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Año 4. No. 10, marzo-junio 2018. México: INEE.

-----, (2018), "La Reforma Educativa: reflexión y debate", en *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Año 4 No. 12, Julio-Octubre 2018. México: INEE.

-----, (2019), "Reformas educativas en Latinoamérica: realidades y prospectivas", en *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Año 4 No. 12, noviembre 2018-febrero 2019. México: INEE.

Latapí Sarre, Pablo, (1998), "Un siglo de educación en México". Tomo I. Biblioteca Mexicana.

-----, (2003), "Horizontes de la educación. Lecturas para maestros", México, volumen II, Aula XXI Santillana.

Lieberman, Robert C., (2002), "Ideas, Institutions and Political Order: Explaining Political Change." *American Political Science Review*.

López, Leyva Miguel A. (2015), "El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia", en *Revista Estudios Políticos*, UNAM, No. 35.

López Nájera, Itzel (2006), "Influencia del banco Mundial en la construcción del proyecto educativo mexicano. El Programa Escuelas de Calidad y sus actores", tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM.

Loyo, Brambila Aurora, (2010), Los pactos como estrategia sindical: el caso del SNTE. *Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação, Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação*. Rio de Janeiro.

Martínez, Bordón Arcelia y Navarro Arredondo Alejandro (coord.) (2018), *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Martínez, Rizo (2003^a). "Calidad y equidad en educación. 20 años de reflexiones". México, Aula XXI/Santillana.

Mexicanos Primero (2009), “Contra la pared. Estado de la Educación en México 2009”.

Mehta, Jal (2011), “The Varied Rules of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”, en Béland Daniel y Cox, Robert Henry, *Ideas en Politics in Social Science Research*, Oxford University Press.

Miranda Francisco (2007), “Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas”. FLACSO México, SEP, Banco Mundial.

Muñoz, Carlos y Rolando Magaña (2009), ¿Cómo, y en qué medida, pueden los programas del sector educativo mejorar el aprovechamiento académico de las escuelas que imparten educación básica en localidades marginadas?, Ciudad de México: COMIE. Disponible en: www.comie.org.mx/congreso/memoria/v10/pdf/area-tematica-10/ponencias/0195-F.pdf

North, Douglas (1990), “Introducción a las instituciones y al cambio institucional”; “Cooperación: el problema teórico” y “Una teoría del costo de negociación del intercambio”, en *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE; pp. 13-22, 23-30 y 43-53.

OCDE (1991), “Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe Internacional”. Ed. Paidós, Madrid, España.

-----, (2012), “Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schols”.

-----, (2010), *Sistemas fuertes y reformadores exitosos en la educación: Lecciones de PISA para México*, OECD Publishing.

-----, (2017), *Hacia un México más fuerte e incluyente: Avances y desafíos de las reformas*.

Ornelas, Carlos (1994), “El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo”. México, CIDE/NF/FCE.

-----, (1998), “La cobertura en la educación básica”, en Latapí Sarre, Pablo (coordinador) *Un siglo de educación en México II*. Biblioteca Mexicana, México, FCE.

Ostrom, Elinor (1986), “An Agenda for the Study of Instituciones”, *Public Choice* 48, pp. 3-25.

Paz, Noguera Bayron Alberto (2016), “Innovación en el diseño de políticas públicas: formalización bayesiana de process tracing aplicada a la política de regalías en Colombia”. Tesis de Maestría en Políticas Públicas. Flacso, Quito, Ecuador.

Pérez, Karla A., (2018), “El cambio de política de los incentivos al magisterio en México”, en Del Castillo Alemán, Gloria y Quintana Nedelcu, Danay, Políticas públicas. Nuevos enfoques para la investigación. México, Flacso

Peters, Guy (2003), *El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa (capítulos 1, 2, 3, 4, 5 y 9).

Poder Ejecutivo Federal, Planes Nacionales de Desarrollo. Varios ejemplares.

Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”

Presidencia de la República. Informes de Gobierno. Varios años.

-----, (2012), “Iniciativa de Reforma Educativa”, 10 de diciembre de 2012.

PNUD, Objetivos de Desarrollo Sustentable. Recuperado en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Ramírez, Raymundo Rodolfo (2016), Reforma en materia educativa: Un análisis de su diseño y aplicación, 2012-2016, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Rueschemeyer, Dietrich, and Theda Skocpol, eds. 1996, *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Secretaría de Educación Pública, “Programa Sectorial de Educación 2013-2018”.

-----, Programas Sectoriales de Educación. Varios ejemplares.

Skrentny, John David, (1996), *The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture, and Justice in America*. Chicago: University of Chicago Press.

———. (2002), *The Minority Rights Revolution*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Steensland, Brian, (2006), “Cultural Categories and the American Welfare State: The Case of Guaranteed Income Policy.” *American Journal of Sociology*.

Stone, Deborah, (1988), *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman and Co.

Subirats Joan, Knoepfel Peter Larrue Corinne y Varonne Frederic (2008), “Análisis y gestión de políticas públicas”, Ariel Ciencia Política, España.

UNESCO (1990), *Declaración mundial sobre educación para todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Jomtien, Tailandia: UNESCO.

-----, (2000a), *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Foro Mundial sobre la Educación, Dakar.

-----, (2004), "Educación para Todos. El imperativo de la calidad". Paris, Francia.

Word Bank (2002), "Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era". Washington, D.C.

-----, (2005), "Mexico: Determinants of Learning Policy Note". Report No. 31842-MX, Washington, D.C.

Villanueva, Mendoza Alejandra (2018), La Influencia de organismos internacionales en el diseño de políticas públicas nacionales: el papel de la OCDE en la creación del Servicio Profesional Docente en México (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México, Ciudad de México, México.

Zorrilla, Fierro Margarita (2002), "Políticas educativas. Educación Básica. Educación Media Superior", en *La Investigación Educativa en México 1992-2002*, México, SEP.