



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

IX Promoción

2019-2021

**Un análisis comparado sobre la estabilidad de procesos de reforma
educativa orientados a la calidad**

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

Presenta:

César Guerrero Arellano

Directora de tesis:

Dra. Gloria del Castillo Alemán

Lectores:

Dra. Viridiana Gabriela Yáñez Rivas

Dr. Fernando Ulises Flores Llanos

Seminario de tesis: Educación

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

Ciudad de México, abril de 2022

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

Resumen

Esta investigación estudia el proceso de política de reformas educativas orientadas a la calidad en cuatro países con máximas similitudes para estimar por qué dos casos registran estabilidad política (Chile y Portugal) y dos no (México y Polonia). La perspectiva teórica-analítica empleada combina elementos del cambio de políticas y del régimen de políticas, de los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica, y de la economía conductual y la arquitectura de las decisiones. Para la estrategia analítica se propuso una matriz que estima el efecto de las acciones reformistas sobre los actores implicados por éstas durante la implementación, diseñada a partir de la matriz de Wilson (1973) para categorizar políticas con base en la distribución de sus beneficios y costos sobre grupos y organizaciones. El valor resultante se vincula con la continuidad o el cambio del régimen de políticas para comprender el resultado observado. Los hallazgos sugieren que, al combinarse un cambio en el régimen de políticas con un valor negativo en la implementación de las acciones de reforma, la política de reforma educativa orientada a la calidad se torna inestable.

Palabras clave: Reforma educativa – Proceso de políticas – Régimen de políticas – Estabilidad y cambio – Costos concentrados – Beneficios concentrados – Políticas públicas comparadas – Chile – México – Polonia – Portugal

Abstract

This research studies the quality-oriented educational reform policy process in four countries with maximum similarities to estimate why two cases show political stability (Chile and Portugal) and two do not (Mexico and Poland). The analytical-theoretical perspective employed combines elements of policy change and policy regimes, of actor-centered and strategic action theoretical approaches, and of behavioral economics and decision architecture. For the analytical strategy, a matrix was proposed that estimates the effect of reformist actions on the actors implied by them during implementation, designed from the Wilson matrix (1973) to categorize policies based on the distribution of their benefits and costs on groups and organizations. The resulting value is linked to the continuity or change of the policy regime to understand the observed result. The findings suggest that, by combining a change in the policy regime with a negative value in the implementation of reform actions, the quality-oriented educational reform policy becomes unstable.

Key words: Educational reform - Policy process - Policy knowledge - Policy regime - Stability and change – Concentrated costs – Concentrated benefits – Comparative public policies - Chile - Mexico - Poland – Portugal

Dedicatoria

Dedico a mi familia esta tesis con todo mi amor y gratitud: cursé esta maestría e hice esta investigación gracias a su respaldo cotidiano y generoso en un contexto de pandemia y de confinamiento que nos desafió a todos.

Agradecimientos

Gracias al Mtro. Arturo Velázquez Jiménez y a la Dra. Gloria del Castillo porque su retroalimentación me permitió discernir con convicción plena la decisión de postularme a este programa de maestría.

Gracias a la Dra. Gabriela Yáñez por su sobresaliente labor como tutora y como líder del seminario de tesis sobre educación.

Gracias a Dorothy Okumura por dar seguimiento oportuno, puntual y lúcido al trayecto administrativo y académico de quienes integramos la IX Promoción.

Gracias a la Mtra. Daniela Rocha González y al Dr. Sergio Cárdenas Denham por interesarse en mi tema de investigación y por haberme señalado las vetas a partir de las cuales pude comenzar a desarrollarlo.

Gracias a la Dra. Gloria del Castillo, mi directora de tesis, por propiciar que mi indagación diera varios pasos más. Mi análisis habría resultado bastante más modesto sin la perspectiva de sus atinadas preguntas y observaciones.

Gracias a la Dra. Gabriela Yáñez Rivas y al Dr. Ulises Flores Llanos, por su guía para edificar técnica y sustancialmente el texto de esta tesis.

Gracias a Guadalupe Alvarado y a Patricia Rangel, del área de Atención a usuarios de la Biblioteca “René Zavaleta Mercado” de la FLACSO México, por responder tan diligente y proactivamente a mis solicitudes bibliográficas.

En paralelo a lo académico y durante los últimos tres años, las acciones y al respaldo de las siguientes personas contribuyeron a sostener el trayecto que aquí culmina: mis padres, Martha Arellano Padilla y Ramón Guerrero Leyva, así como David Renero Morales, Ignacio Ortiz Monasterio, Andrea Sánchez Grobet, Miguel Ángel Martín Ramírez García, Julieta García González, Martha Reyes Dimas, Clemente Romero Olmedo, Carla Delgado, Catherine Bloch, Yolia Tortolero y Mario Chacón Carrillo. Gracias plenas a cada uno.

Índice de Contenidos

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. Las reformas educativas	12
1.1 Objeto de estudio: cambio, reformas y reformas educativas	12
1.2 Tipos de reforma educativa según su efecto en el sistema educativo	15
1.3 Tipos de reforma educativa según su efecto en actores del sistema educativo	18
1.4 Implicaciones políticas de las reformas educativas orientadas a la calidad	24
1.4.1 Empezar reformas educativas es difícil.....	24
1.4.2 Sostener la implementación de reformas educativas es aún más difícil.....	28
CAPÍTULO 2. Enfoques teóricos y estabilidad.....	31
2.1 Cambio de políticas y régimen de políticas.....	32
2.1.1 Cambio de políticas.....	32
2.1.2 El régimen de políticas	35
2.2 Enfoques centrados en el actor y en la acción estratégica.....	38
2.3 Economía conductual y arquitectura de las decisiones.....	42
CAPÍTULO 3. Diseño de investigación y marco metodológico	45
3.1 Selección de casos con base en máximas similitudes.....	45
3.2 Variables que han resultado irrelevantes	48
3.3 Implementación, centro de gravedad de procesos estables de reforma educativa	49
3.3.1 Actores en una reforma educativa orientada a la calidad: una matriz sobre sus motivaciones en el tiempo.....	50
3.3.2 Diseñadores de políticas: promotores efímeros.....	53
3.3.3 Operadores permanentes del sistema educativo: oponentes o cooperantes	55
3.3.4 Beneficiarios: pasajeros del sistema educativo	56
3.3.5 ¿Qué cuadrante es clave para la estabilidad de una reforma educativa orientada a la calidad?	58
3.4 Hipótesis.....	59
3.5 Operacionalización de las variables	60
3.5.1 Valor de la política reformista en su implementación (variable interviniente).....	60
3.5.2 Régimen de políticas (variable independiente)	67
CAPÍTULO 4. Análisis del proceso de reforma educativa orientado a la calidad en cuatro países	70
4.1 La estabilidad en Portugal (2001-2015)	70
4.1.1 Valor de la política reformista portuguesa en su implementación	70



4.1.2 Régimen de políticas en Portugal	86
4.1.3 Estabilidad del proceso de reformas educativas orientado a la calidad en Portugal.	88
4.2 La estabilidad en Chile (1990-2022).....	89
4.2.1 Valor de la política reformista chilena en su implementación	91
4.2.2 Régimen de políticas en Chile	105
4.2.3 Estabilidad del proceso de reformas educativas orientado a la calidad en Chile.....	108
4.3 La inestabilidad en México (2013-2019).....	110
4.3.1 Valor de la política reformista mexicana en su implementación	114
4.3.2 Régimen de políticas en México	132
4.3.3 Inestabilidad del proceso de reformas educativas orientado a la calidad en México	134
4.4 La inestabilidad en Polonia (1999-2016).....	136
4.4.1 Valor de la política reformista polaca en su implementación	139
4.4.2 Régimen de políticas en Polonia	155
4.4.3 Inestabilidad del proceso de reformas educativas orientado a la calidad en Polonia	160
CAPÍTULO 5. Resultados, conclusiones y recomendaciones de política.....	162
Resultados.....	162
Conclusiones	165
Recomendaciones de política	167
Índice de Cuadros y Figuras	169
Cuadros	169
Figuras.....	171
BIBLIOGRAFÍA.....	172

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se ocupa de analizar la estabilidad política de los procesos de reforma educativa orientados a la calidad. Un proceso de reforma educativa estable es aquél cuya implementación continúa en el tiempo, a pesar de la alternancia política, sobre todo si dicha alternancia representa un cambio en el régimen de políticas. Para ello, ejecuta un análisis comparado de máximas similitudes en cuatro países: Chile, México, Polonia y Portugal.

Al hacerlo, propone un modelo de análisis que asigna un valor a los beneficios y a los costos concentrados que perciben las partes interesadas en el proceso de implementación de ese tipo de reformas educativas. Al sumar ambos valores, puede estimarse su sentido y su magnitud: si el valor acumulado de los costos concentrados supera al de los beneficios concentrados, el resultado es negativo; si, por el contrario, el valor acumulado de los costos concentrados es menor que el de los beneficios concentrados, el resultado es positivo. Ese sentido (positivo o negativo) y su magnitud (cercana o lejana a un saldo neutro) es una condición necesaria para el cambio de políticas. A continuación, para determinar la estabilidad o la inestabilidad de dichos procesos, esa primera variable se combina con otra: el cambio o la continuidad del régimen de políticas.

El régimen de políticas es un enfoque teórico que resulta útil para explicar tanto la estabilidad como el cambio de las políticas públicas. Plantea que los arreglos de poder, los paradigmas de las políticas y factores de organización operan para mantener largos periodos de estabilidad y que eventos o circunstancias estresantes crean las condiciones para un cambio en el régimen de políticas al modificar esos paradigmas, alterar los patrones de poder y cambiar los arreglos organizacionales. El viejo régimen de políticas se desintegra y emerge uno nuevo (Wilson, 2000).

Hay estudios sobre el proceso de debate y aprobación de reformas educativas orientadas a la calidad, a pesar de los muchos factores políticos

adversos que estas innovaciones de política pública enfrentan. Dichos estudios se concentran en las etapas sobre las cuales sus promotores tienen mayor capacidad de control, es decir, cuando tienen a su cargo el poder ejecutivo. Si para poner en práctica dichas reformas hacen falta reasignaciones presupuestales significativas o bien, cambios legislativos o constitucionales, se incorpora la cuestión de si cuentan o no con la mayoría requerida, ya sea de manera directa o mediante coaliciones. A pesar de la resistencia u oposición de grupos de interés y de organizaciones clientelares, dentro y fuera del sistema educativo, sus promotores tienen el control de la iniciativa y conducen distintas acciones estratégicas para conseguir la adopción de la reforma propuesta. Ver Corrales, 1999 y Grindle, 2007.

En el otro extremo, hay estudios que buscan identificar elementos en común entre reformas que lograron afianzarse, pasado el tiempo, de aquellas que no pudieron hacerlo. Ver Mehta y Cohen, 2017 y Cuban, 1992. Sin embargo, lo que ocurre durante el proceso de implementación es una etapa menos explorada de este proceso de política y sobre la cual se ha profundizado menos. Ver Grindle, 2007 y Reimers, 2021.

Para entender por qué hay reformas educativas orientadas a la calidad que logran ser estables y otras no, me propuse estudiar cómo funciona su proceso político durante su implementación, desde que han sido aprobadas hasta que ocurre un cambio en el régimen de políticas que las sustenta. De ese modo, se podrían comprender mejor los posibles mecanismos causales detrás de aquellas que, tras un cambio en el régimen de políticas, fueron estables frente a otras que no lo fueron. Lo anterior contribuiría a que los promotores de reformas educativas orientadas a la calidad incorporen estrategias en el proceso de toma de decisiones que incrementen sus probabilidades, no sólo de iniciativa y aprobación de este tipo específico de reformas educativas cuando ostentan el poder, sino primordialmente, de la estabilidad de las mismas, cuando lo hayan dejado, en beneficio del bien público al que aspiran.

En América Latina se ha señalado la importancia de la estabilidad, en el sentido de que, en el largo plazo, tal estabilidad es más importante para el desarrollo que el contenido específico de las políticas (Méndez Martínez, 1993, Stein y Tomassi, 2006, Comisión para la Educación de Calidad para Todos, 2016, Franco y Scartascini, 2014, Gorgal, 2015, Heredia, 2016, Mehta y Cohen, 2017, Saavedra, 2017). Sin embargo, no he encontrado que se hayan identificado las variables que la explican. En el caso de reformas educativas en EU, tanto de acceso como orientadas a la calidad, se han señalado elementos presentes en aquellas que lograron éxito en su implementación y estabilidad en el tiempo, pero sin plantear una lógica causal que les dé sentido. Esta investigación apunta, por lo tanto, a explorar esos vacíos.

El argumento de esta investigación es que aquellos procesos de reforma educativa orientados a la calidad en los que el valor acumulado de sus beneficios concentrados supera al valor acumulado de sus costos concentrados sobre los actores implicados en su implementación tienen una alta probabilidad de mantenerse estables, aun si cambia el régimen de políticas.

La tesis está dividida en cinco capítulos. El primero describe el objeto de estudio, es decir, las reformas educativas y, en específico, la forma en la que las reformas educativas orientadas a la calidad enfrentan retos de implementación distintos de aquellas orientadas al acceso. Asimismo, expone la revisión de literatura correspondiente para identificar si la estabilidad o inestabilidad política de ese tipo de reformas se ha abordado y de qué manera.

A partir del examen de la literatura y sus vacíos, el segundo capítulo expone marcos y enfoques teóricos que considero pertinentes para plantear la hipótesis, es decir, aquellos centrados en el actor y la acción estratégica, la economía conductual y la arquitectura de las decisiones, combinados con el cambio de políticas y el régimen de políticas.

El tercer capítulo sustenta la selección de casos para el análisis comparado de cuatro países con mayores similitudes, describe las variables que han resultado irrelevantes para explicar la estabilidad de políticas de reforma

educativa orientadas a la calidad y propone un marco metodológico para operacionalizar las variables que se eligieron conforme a los marcos y enfoques teóricos seleccionados.

El cuarto capítulo analiza, uno por uno, los cuatro casos empíricos para determinar las categorías de sus variables, mientras que el quinto expone los resultados y las conclusiones que de éstos se derivan, así como recomendaciones de política y sugerencias para una agenda futura de investigación.

En Portugal y Chile se documenta que, en la implementación de sus reformas educativas orientadas a la calidad, el valor de los beneficios concentrados fue mayor al de los costos concentrados sobre los actores implicados. En paralelo, se observó continuidad en sus respectivos regímenes de políticas. Esa combinación de variables podría asociarse con la estabilidad política de sus respectivos procesos de reforma orientados a la calidad. Determinar hasta qué punto el valor positivo de la implementación de esos procesos de reforma es una condición suficiente para su estabilidad política está condicionado a que el régimen de políticas cambie en el futuro.

En el otro extremo, México y Polonia son dos países cuyos procesos de reforma educativa orientados a la calidad se tornaron políticamente inestables y se revirtieron. Al respecto, se documentó que el valor de los costos concentrados superó al valor de los beneficios concentrados sobre los actores implicados en la implementación de dichos procesos de reforma educativa. El caso de Polonia en particular permite distinguir que lo anterior no fue suficiente para que la estabilidad del proceso de reforma se perdiera. Para que la inestabilidad política llegara al punto de revertir la orientación de la política educativa el valor negativo debió combinarse con un cambio en el régimen de políticas, algo más profundo que una mera alternancia política. En México, el cambio de régimen coincidió con la alternancia entre un gobierno reformador y uno contrarreformista, mientras que en Polonia el cambio en el régimen de políticas ocurrió quince años después de iniciado el proceso de reforma educativa orientado a la calidad.

Este análisis permite advertir que las dos variables propuestas parecen combinarse de manera lógica y coherente para entender el resultado global de un proceso de reforma educativa orientado a la calidad, así como sus matices específicos. La interpretación que ofrece es consistente a pesar de las diferencias y particularidades de los casos estudiados, tales como el alcance de las reformas (sobre el conjunto del sistema o en subsistemas o nichos, incrementales o graduales, en sistemas unitarios o federales, con sindicatos con mayor o menor poder clientelar, etc.).

En ese aspecto, a diferencia de los modelos de transferencia de políticas, este análisis no favorece un modelo de reforma sobre otro. En lugar de ello, su aplicación permite evaluar el diseño o la ejecución de un proceso de reforma educativa orientada a la calidad a partir de las restricciones y las oportunidades específicas del sistema educativo en cuestión, sean éstas políticas, presupuestales, institucionales, normativas o culturales.

CAPÍTULO 1. Las reformas educativas

1.1 Objeto de estudio: cambio, reformas y reformas educativas

Toda reforma educativa es una política pública pero no toda política educativa es una reforma. ¿Cómo distinguirlas? Una forma de hacerlo es mediante la tipología de cambios propuesta por Hall (1993), citado por Méndez, 2018: 8:

- Cambios de primer orden: implican ajustes en instrumentos de política ya conocidos.
- Cambios de segundo orden: incorporan cambios en los instrumentos de política para lograr objetivos de política previamente compartidos.
- Cambios de tercer orden: representan cambios en los objetivos mismos de la política.

Teniendo en cuenta lo anterior, entre ajustar los instrumentos, cambiarlos o emprender un objetivo nuevo, una reforma educativa representaría claramente un cambio de tercer orden. Si vinculamos las categorías de Hall sobre los cambios de política con la idea propuesta por Majone (1989), en el sentido de que toda política tiene un “núcleo” y una “periferia”, un cambio en el objetivo de la política (tercer orden) representa un cambio en su núcleo, mientras que el ajuste a un instrumento de política (primer orden), se corresponde con un cambio en la periferia.

Lo que no es tan categórico es si cambiar un instrumento de política al tiempo que se mantiene su objetivo (segundo orden) implica cambiar o mantener su núcleo. Quizá este ejemplo ayude a discernirlo: pasar de la tracción animal a la máquina de vapor representa un cambio radical, aunque el objetivo siga siendo el mismo (trasladarse). Así pues, parece válido considerar que el uso de un nuevo instrumento en la política educativa puede ser considerado como una medida

reformista, aunque el objetivo de la política educativa siga siendo el mismo que antes (el acceso o la calidad).

Las categorías de Hall y de Majone ayudan a describir distintos grados o atributos de los cambios de política pública. Sin duda, son útiles, pero también son sumamente generales, por lo que conviene ir con tiento. Aplicadas a un contexto específico, como la política educativa, es posible advertir que el que los gobiernos redirijan sus esfuerzos a mejorar la calidad de la educación no equivale a dejar de lado el objetivo de lograr y sostener un acceso universal a la educación. Haber alcanzado altas tasas de matriculación permite enfocar las energías de un sistema educativo en un objetivo adicional, no satisfecho plenamente, pero la sostenibilidad del primero sigue siendo una condición indispensable para el logro del segundo.

Para distinguir qué tipo de cambio de política pública es una reforma y cuál no, vale la pena considerar además algunas definiciones sobre el término “reforma”. Una primera aproximación es la que surge en el ámbito de las políticas económicas, mediante el término “reformas estructurales”. El Banco Central Europeo (BCE) define “reformas estructurales” como “medidas que modifican el tejido de una economía, es decir, el marco institucional y regulatorio en el que operan las empresas y los particulares. Están diseñadas para reforzar la economía y mejorar su capacidad para alcanzar su crecimiento potencial de forma equilibrada.” Ver Banco Central Europeo, 2017: § 1.

Los elementos en la definición del BCE son: el ámbito de acción (la economía y sus actores), el efecto (modificar el tejido de la economía), el instrumento (marco institucional y regulatorio) y el propósito (mejorar la capacidad de la economía). En síntesis, de acuerdo con esta definición una reforma modifica estructuras y procesos, pero no objetivos, en otras palabras, busca hacer más eficiente el desempeño de un sistema.

Si nos referimos a un sistema educativo y no a un sistema económico o algún un sector de la economía, algunas definiciones de reforma educativa son las siguientes:

- a. “aquellos cambios intencionados desde el poder político que buscan modificar aspectos estructurales del funcionamiento del *sistema* educativo” (Cevallos Estarellas y López, 2018: 13)
- b. “decisiones explícitas y acciones deliberadas para cambiar diversos elementos de un estado de cosas y sus interrelaciones en el *sistema* educativo” (Zorrilla, 2001: 11).
- c. “producir cambios culturales que afectan los contenidos, las prácticas y las interacciones de los actores relacionados con el *sistema* educativo” (Martinic, 2001, 19).
- d. Procesos políticos *dinámicos* que se desenvuelven en el tiempo, a la manera de complejas cadenas de decisiones sujetas a la interacción de promotores y oponentes en *contextos institucionales* particulares que algunas veces están sujetos a alteración (Grindle, 2007: 132, traducción propia).

Los elementos más significativos de estas cuatro definiciones, comunes para la mayoría de sus cuatro autores, son:

- a) *Cambio*: una acción que puede ser concebida como algo que ocurre de manera puntual (Cevallos Estarellas y López, Zorrilla) o como un proceso extenso (Martinic, Grindle).
- b) *Intencional / deliberado y explícito*: dicho cambio no es una fuerza natural, no “sucede”, sino que responde a decisiones deliberadas.
- c) *Político*: su impulso proviene desde un nivel que trasciende lo ministerial o administrativo (Cevallos Estarellas y López, Grindle). Eso puede implicar al Presidente, a su partido político y a otros actores políticos, estén o no representados en el poder legislativo.
- d) *Sistema educativo*: las tres primeras definiciones usan ese mismo término, mientras que Grindle usa “contexto institucional” que, si bien abarca al sistema educativo, puede ser interpretado como algo más amplio en el que se incluirían normas o instituciones que no son exclusivas del sistema educativo pero que inciden sobre éste.
- e) *Objeto del cambio*: interacciones y prácticas entre los miembros del sistema educativo.

- f) *Instrumentos del cambio*: cambios en la estructura o el funcionamiento (procesos) del sistema, la cultura pedagógica, el contenido curricular. Es interesante advertir que no necesariamente estos instrumentos implican cambios administrativos/normativos o legales/institucionales, es decir, no necesariamente involucrarán al poder legislativo o judicial.

Estos elementos nos permiten acotar las “reformas educativas” como un subconjunto de las políticas educativas (no todas son reformistas). También podríamos afirmar que no es indispensable que las reformas educativas representen asimismo un cambio de políticas (que abarcaría cambios sobre el objetivo de las políticas), puesto que a menudo el objetivo es el mismo y lo que se reforma es su instrumento o instrumentos.

Los textos en los que autores formulan las cuatro definiciones citadas abordan reformas educativas orientadas a la mejora de la calidad, por lo que sus definiciones asumen ese objetivo de manera implícita. No consideran, por lo tanto, el aspecto del acceso al sistema educativo, que también puede ocurrir en el modo de reforma o cambio estructural, al incluir a grupos que antes eran excluidos.¹ Para los efectos de esta investigación, eso no es un inconveniente, dado que abordaré exclusivamente procesos de reforma educativa orientados a la calidad.

1.2 Tipos de reforma educativa según su efecto en el sistema educativo

En América Latina se han sucedido varias generaciones de reformas educativas (Ávila Díaz, 2019). Con base en su contexto temporal poseen alguna afinidad de

¹ Algunos ejemplos son la alfabetización de los negros en EU, después de la abolición de la esclavitud, el establecimiento de la educación preescolar, con lo cual los niños más pequeños dejaron el ámbito del hogar para ser incorporados a un ámbito escolar, permitiendo la participación laboral de más mujeres o cuando se admitió a egresados de educación vocacional y técnica en la educación superior.

características, en este caso, su propósito, con base en el cual clasificarlas (Martinic, 2001: 18-19² y Zorrilla, 2001: 12):

- **1a generación (años ochenta):** reformas educativas que se *concentraron en la descentralización de los sistemas públicos* transfiriendo recursos y responsabilidades a las regiones y provincias.
- **2a generación (años noventa):** reformas educativas que se *enfocaron en la calidad de la educación*, mediante cambios en el proyecto y gestión educativa de los establecimientos, en su pedagogía, su currículo y en sus sistemas de evaluación.
- **3a generación (siglo XXI):** reformas educativas *centradas en la efectividad de las escuelas*, en su conectividad con redes al interior y al exterior del sistema educativo, así como una nueva relación con las tecnologías.

Otras clasificaciones son más conceptuales. Por ejemplo, Cuban (1992) las catalogó en función de cómo se realiza su proceso de implementación:

- Reformas educativas *incrementales*: su premisa es que la estructura básica es firme, pero que necesita mejoras para eliminar defectos.
- Reformas educativas *fundamentales*: aquellas que buscan transformar, alterar *permanentemente*, esas estructuras.

De manera similar, Haddad (1994) propuso términos distintos pero que parecen aludir a lo mismo que definió Cuban:

- Reformas educativas *graduales* (metas de corto alcance).
- Reformas educativas *integrales*.

Otra clasificación es la de Mehta y Cohen (2017: 3), refiriéndose sólo al caso de EU, con base en casos exitosos e infructuosos en los siglos XIX y XX (sobre reformas tanto de acceso como de calidad):

² Las reformas de los servicios públicos en América Latina fueron definidas por Oszlak (Oszlak, 2018: 25-28) en dos generaciones: hacia afuera y hacia adentro.

- I. En el conjunto *del sistema*. Si tuvieron éxito, fue en parte porque tenían o pudieron movilizar rápidamente respaldo amplio al interior de las escuelas, fuera de ellas o en ambas partes. Los casos exitosos de este tipo de reformas típicamente no requirieron cambios profundos en la práctica ni una construcción de capacidades extensa. Se adoptaron e implementaron rápida y ampliamente en parte porque podían trabajar con la organización y cultura educativas existentes.
- II. Reformas *de nicho* o en subsistemas: reformas que fallaron a nivel del sistema en su conjunto, pero que se afianzaron a una escala menor.

“Usando este marco, sostenemos que la historia de la reforma es más complicada de lo que distintos relatos sugieren, y que ha habido varias reformas exitosas” (Mehta y Cohen, 2017: 4). Ambos tipos de reformas coexisten y reformas sistémicas que fallaron crearon oportunidades para algunas reformas de nicho (Mehta y Cohen, 2017: 5).

La variable planteada por Mehta y Cohen es el *alcance* de la reforma sobre el sistema educativo de un país. Dado que me ocuparé de las reformas orientadas a la calidad, podemos elaborar una matriz específica para esta clase de reformas que integre las categorías planteadas por Cuban/Haddad y por Mehta y Cohen:

Cuadro 1.1 Tipos de reformas educativas según su implementación y su alcance sobre el sistema:

		PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN (Cuban, 1992, Haddad 1994)	
		Incremental/Gradual	Fundamental/Integral
ALCANCE (Mehta y Cohen, 2017)	Conjunto del Sistema	Chile años 90	México, Polonia
	Nicho o Subsistema	Puebla, Modelo Mexicano de Formación Dual	Preescolar

Fuente: elaboración propia.

1.3 Tipos de reforma educativa según su efecto en actores del sistema educativo

Habiendo abordado las reformas educativas por sus efectos sobre el sistema, conviene abordarlas a continuación con base en sus efectos sobre los actores del sistema. A ese respecto, las políticas se pueden clasificar en función de cómo sus costos y beneficios se distribuyen entre los actores implicados por ellas (Wilson, 1973). Ver Cuadro 1.2:

Cuadro 1.2 Matriz de Wilson (1973) y tipos de políticas que producen

		COSTOS	
		Distribuidos	Concentrados
BENEFICIOS	Distribuidos	Mayoritarias	De emprendedores de políticas
	Concentrados	Clientelares	De grupos de interés

Fuentes: Wilson (1973: 332 a 337) y Huefner, Robert. P (2003).

Cuando costos y beneficios se distribuyen ampliamente, las políticas se institucionalizarán fácilmente, sin intervención organizacional significativa. Son de índole mayoritaria. Políticas que producen beneficios concentrados sobre un interés especial y bien definido con costos distribuidos (invisibles para cualquier otro grupo de interés) atraerán el apoyo de organizaciones que representan al grupo beneficiado sin la oposición de algún otro. Son de índole clientelar.

Cuando un grupo fácilmente identificable asume los costos de un programa o política públicos de beneficios distribuidos, dicho grupo tiene un fuerte incentivo para organizarse para reducir o neutralizar el costo. Las ventajas organizacionales y tácticas que confiere un costo concentrado y las desventajas de un beneficio distribuido propician que este tipo de políticas sea infrecuente, si alguna vez se adoptan. Por último, aquellas políticas que requieren de un costo concentrado para otorgar un beneficio concentrado producen conflicto

organizado entre grupos de interés. Ver Wilson (1973: 332 a 337) y Huefner, Robert. P (2003).

En lo que a reformas educativas se refiere, Corrales hizo notar en la matriz de Wilson que las reformas educativas orientadas al acceso generan beneficios concentrados mediante la imposición de costos dispersos, mientras que aquellas orientadas a la calidad lo hacen exactamente al revés: los beneficios son dispersos y sus costos, concentrados (Corrales, 1999: 4 y 5). Ver Cuadro 1.3:

Cuadro 1.3 Matriz de Wilson (1973) aplicada a reformas educativas

		COSTOS	
		Dispersos	Concentrados
BENEFICIOS	Dispersos	Aumento de impuestos para financiar la seguridad social.	Requisitos de seguridad para los automóviles Reforma educativa orientada a la calidad
	Concentrados	Otorgamiento de subsidios a agricultores Reforma educativa orientada al acceso	Permitir que unas pocas líneas aéreas (en lugar de todas) tengan derecho a atender un mercado particular.

Fuente: Corrales (1999: 4).

Una reforma que amplía el acceso genera beneficios concentrados sobre estudiantes, docentes, burocracias, organizaciones gremiales y proveedores de infraestructura, materiales y servicios educativos. En cuanto a sus costos, estos se dispersan entre la amplia base de contribuyentes (Corrales, 1999: 5).

Una reforma que mejora la calidad implica beneficios dispersos tanto por el gran número de actores (una sociedad con mejor educación) como por el hecho de que dichos beneficios se aprecian con mayor claridad en el largo plazo. Para obtener esos beneficios, tales reformas suelen requerir medidas que imponen costos concentrados en algunos de los actores directamente implicados en el sistema educativo. Algunos ejemplos son aquellas que restringen las condiciones de estabilidad laboral de los docentes, o medidas que acotan y redistribuyen los márgenes de toma de decisión, de acceso a recursos y de opacidad sobre su desempeño (v.g. sindicatos, docentes) a la vez que

incrementan sus responsabilidades y obligaciones para la rendición de cuentas (v.g. burócratas, gobiernos locales) (*Ibid*).

Además de distinguir la amplitud con la que los beneficios y los costos de las reformas educativas se extienden entre actores y organizaciones (concentrada o dispersa) y de apreciar que se combinan de manera inversa debido a su objetivo, conviene precisar dos dimensiones de la dispersión o concentración de dichos beneficios y costos: su naturaleza (material o intangible) y su horizonte temporal (corto o largo plazo).

Los beneficios y los costos pueden ser *materiales* o *intangibles*. Las mejoras en el acceso producen beneficios materiales: para los estudiantes y sus familias, la materialidad del beneficio se observa claramente al pasar de no estar matriculado, a estarlo, de no haber concluido un curso a recibir el diploma de acreditación, de no contar con instalaciones, mobiliario, desayunos escolares o materiales educativos, a acceder a ellos, consumirlos o poseerlos.

En el caso de docentes, sindicatos, burocracias y proveedores, la expansión de la matrícula implica por lo general la ampliación de su esfera de influencia material: mayor contratación de personal docente y administrativo, nuevos y mayores recursos para la construcción de planteles, la edición e impresión de libros de texto, la provisión de materiales e insumos. Políticos y funcionarios cuentan con mayores presupuestos para ser distribuidos en sus circunscripciones electorales o territoriales. Ver Grindle, 2007: 135.

A diferencia de lo anterior, mejorar la calidad de la educación es un beneficio intangible: la calidad de la educación es “un concepto complejo (...) que reúne diversos significados y capas de interpretación”, razón por la cual se le suele mencionar “de manera ambigua e imprecisa, y a menudo desfasada del contexto en el que se emplea” (Bracho, 2018: 24). Para esta autora, las razones de lo anterior derivan de la naturaleza misma del objeto de estudio: la calidad es relativa (frente a un estándar normativo), axiológica (sobre su sentido y fines), subjetiva (depende de elecciones individuales o de instituciones a cargo de individuos en momentos específicos) y contextual (asociada a su entorno).

No obstante su complejidad, hay principios sobre los cuales operacionalizar los diversos elementos de la calidad en la educación: 1. universalidad (accesible a todos), 2. equidad (sin diferencias en el acceso, la permanencia y el logro considerando aspectos como el género, el nivel socioeconómico, el grupo étnico, etc.), 3. logro (haber desarrollado las competencias previstas para cada nivel) y 4. una oferta suficiente y adecuada (de recursos humanos, de recursos materiales y de condiciones institucionales). (Bracho, 2018: 26 y 27).

Cuando una mejora en la calidad de la educación se concreta en un mayor logro de aprendizaje entre sus beneficiarios, dicho nivel de logro es algo abstracto y relativo, apreciable en relación con alguien más (pares en mismas o muy similares condiciones) o con un desempeño propio en el pasado, ya sea por apreciación directa al abordar una misma situación cognitiva o a partir de una evaluación estandarizada de conocimientos que exige cierto nivel técnico de comprensión. Su naturaleza abstracta e intangible no permite apreciar su presencia de forma claramente definida e inmediata. Al igual que con la pobreza: “no hay dos países que empleen el mismo indicador o se adscriban a la misma definición” para estimar la calidad de la educación (Bracho, 2018: 24).

Mejorar el acceso a la educación implica costos materiales, muchas veces cuantiosos, pero la amplia dispersión de sus fuentes de financiamiento propicia que sean percibidos como intangibles por parte de actores y grupos del sistema educativo y, en general, de los propios ciudadanos.

Los costos de las reformas orientadas a la calidad suelen ser materiales o, si son simbólicos, sumamente concretos: que un docente pierda su empleo luego de una evaluación de desempeño desfavorable, constituye un costo concreto, material. Si un sindicato pierde control sobre la negociación de salarios y prestaciones y sobre la asignación de nombramientos de docentes y directivos, es también una pérdida de su poder e influencia materiales entre sus agremiados, perceptible a nivel territorial y administrativo. Cuando autoridades locales reciben nuevas responsabilidades sobre la operación de los servicios educativos, fruto de una descentralización, deben dedicar recursos humanos y financieros a

atenderlas, a menudo con sus propios recursos presupuestales. Ver Grindle, 2007: 135. Si se establecen comisiones independientes para evaluar la calidad de los libros de texto, sus editores e impresores pierden certeza sobre la compra de sus libros. Podemos resumir lo anterior en una nueva matriz:

Cuadro 1.4 Matriz sobre la naturaleza de beneficios y costos en reformas educativas

		COSTOS	
		Intangibles	Materiales
BENEFICIOS	Intangibles		Reforma educativa orientada a la <i>calidad</i>
	Materiales	Reforma educativa orientada al <i>acceso</i>	

Fuente: elaboración propia, a partir de Corrales: 1999 y Grindle, 2007.

Los beneficios y los costos también pueden manifestarse en el corto o en el largo plazo. Los beneficios por un mayor acceso a la educación se concretan en el corto plazo, en buena medida debido a que se trata de recursos materiales: “su ejecución depende de una buena distribución de insumos y bastan presupuestos adecuados y una organización eficiente (para) una visibilidad (...) rápida” (Granados, 2020: 171).

En cuanto a las mejoras en la calidad de la educación, sus beneficios se perciben claramente en el largo plazo. Las políticas para mejorar la calidad requieren largas cadenas de actividades y decisiones de implementación para que los cambios se adopten a nivel del salón de clases, a partir de lo cual, los estudiantes comenzarán a desarrollar conocimientos y habilidades críticos. En esa cadena participan múltiples capas de implementadores y los beneficios de las mejoras son evidentes sólo en el largo plazo, cuando lo estudiantes comienzan a demostrar que sus vidas son más productivas y que han expandido sus oportunidades sobre su destino económico y social (Grindle, 2007: 136 y Granados, 2020: 171).

Las mejoras en el logro de los aprendizajes pueden medirse mucho antes, pero no en menos de un año y no necesariamente las pruebas que lo certifican son censales, con capacidad de ofrecer retroalimentación individualizada a estudiantes y a sus padres, a sus docentes y escuelas. En el caso de PISA, la prueba se realiza cada tres años y evalúa una muestra de estudiantes de 15 años que refleja lo acontecido en su educación previa varios años atrás, por lo que no es fácil rastrear el origen preciso de una mejora en su desempeño a partir de una política o una conjunción de ellas.

Un mayor acceso a la educación tiene costos que no son evidentes en el corto plazo. De hecho, la aspiración es que se les considere costos fijos, como sucede en el caso de la educación obligatoria, cuya vocación es universal. Inclusive, en el caso de enfrentar ciclos de estrechez económica, la deuda pública puede ser un recurso para solventar las restricciones del presente, buscando así evitar que el acceso a la educación de los estudiantes se vea perjudicado por falta de insumos. El costo de un mayor acceso a la educación es, por lo tanto, uno que se asume en el largo plazo.

En cuanto a mejoras en la calidad, sus costos se concretan poco después de que éstas son aprobadas, cuando se fundamentan en medidas que buscan romper intereses creados o condiciones previas que se considera desvían al sistema educativo de llevar a cabo su función con calidad. Algunos ejemplos de ello son: instaurar evaluaciones de desempeño a los docentes y, en función de su resultado, instaurar incentivos positivos (como estímulos y retribuciones, monetarias y no monetarias) y negativos (como suspensiones, reasignación de puesto o retiro del servicio); implantar evaluaciones independientes para el ingreso de los docentes al sistema, para su promoción o para la mejora de sus condiciones laborales, sin injerencia ni corrupción de los sindicatos o de los funcionarios (v.g. venta, herencia de plazas), eliminar la garantía de contratación para egresados de escuelas normales y romper el monopolio de dichos egresados para aspirar a una plaza docente, reformas al currículo y a los materiales educativos con base en criterios o métodos desconocidos o confusos para los docentes, reestructurar los conocimientos y habilidades prioritarios, etc.

Al integrar estas dos dimensiones de los costos y los beneficios en la matriz de Wilson, adaptada por Corrales para caracterizar el comportamiento de las reformas educativas según su objetivo, se aprecia que la naturaleza y el horizonte temporal de dichos costos y beneficios sigue la misma lógica identificada respecto de la amplitud con la que se distribuyen:

Cuadro 1.5 Matriz sobre beneficios y costos en reformas educativas, según la amplitud de su distribución, su naturaleza y su horizonte temporal.

		Costos	
		Dispersos, intangibles y de largo plazo	Concentrados, materiales y de corto plazo.
BENEFICIOS	Dispersos, intangibles y de largo plazo		Reforma educativa orientada a la <i>calidad</i>
	Concentrados, materiales y de corto plazo.	Reforma educativa orientada al <i>acceso</i>	

Fuente: elaboración propia, a partir de Corrales, 1999; Grindle, 2007 y Granados, 2020.

1.4 Implicaciones políticas de las reformas educativas orientadas a la calidad

1.4.1 Emprender reformas educativas es difícil

¿Qué tan difícil es lograr que sea políticamente viable reformar la educación para el bien público? Así como se llama “embruados” o “retorcidos” (*wicked*) a ciertos problemas de política pública, tal pareciera que las reformas educativas orientadas a la calidad son una solución de política pública cuya puesta en práctica es bastante “elusiva”.

Corrales abordó la cuestión de que “con frecuencia no se aprueban ni implementan reformas educativas significativas, principalmente por razones políticas” e identificó “hipótesis fundamentadas teóricamente” a partir de casos,

entonces recientes, “de éxito y fracaso en la implementación de reformas” (Corrales, 1999: 3). Este autor encontró que la implementación profunda de la reforma había sido posible en un número significativo de casos, “lo que sugiere que los obstáculos políticos no son insuperables”.

Sus hipótesis sobre las condiciones políticas en las cuales las reformas educativas tienen mayores probabilidades de ser aprobadas e implementadas son (Corrales, 1999: 11):

- 1) Tipo y estilo de reforma.
- 2) Estrategias políticas para reforzar la oferta de reformas.
- 3) Estrategias políticas para reforzar la demanda de reformas.
- 4) Características institucionales que aumentan o disminuyen el poder de los grupos con capacidad de veto.

Para que las reformas educativas orientadas a la calidad tengan éxito desde el punto de vista político, es imprescindible superar los siguientes tres obstáculos (Corrales, 1999: 25):

- A. Solución del problema del impacto del costo de las reformas: hacer más factible su implementación al compensar los costos mediante “beneficios concentrados”, de tipo material (mejores sueldos) o político (reorganización de la política atinente a las organizaciones gremiales).
- B. Refuerzo de la oferta y la demanda de reformas.
- C. Solución de los factores institucionales que magnifican el poder de negociación de los grupos con capacidad de veto.

A causa de las limitaciones en la selección de los casos que usó en su análisis³ (fuentes secundarias), para Corrales “no está tan claro cuáles son las variables

³ Corrales identificó doce ejemplos de implementación relativamente exitosa de reformas educativas orientadas a la calidad: 1. Australia (de 1987 a mediados de los 90), 2. Chile (de 1990 al “presente”, es decir, 1999), 3. El Salvador (de 1991 al “presente”), 4. Jordania (de 1985 a mediados de los noventa), 5. Nueva Zelanda (de 1987 a mediados de los noventa), 6. Argentina (de 1991 al “presente”), 7. Rumania (de 1990 al “presente”), 8. España (década de los ochenta), 9. Corea del Sur (década de los ochenta al “presente”), 10. México (década de los

o enfoques más favorables para hacerlo”. Consideró, sin embargo, haber identificado factores con fundamento teórico y con suficiente fundamento empírico para poder ser retomado por futuros investigadores.

Por su parte, Grindle planteó que ni los conflictos de interés ni los sesgos institucionales explican plenamente las reformas de política educativa que tienen lugar a pesar de los momios políticos en contra. Para ello, es fundamental “examinar cómo son introducidos, aprobados e implementados los cambios y cómo los actores que impulsan la reforma gestionan el conjunto del proceso en el tiempo” (Grindle, 2007: 131).

La autora basó su análisis en cinco casos: 1. Minas Gerais (1991), 2. México (1992), 3. Nicaragua (1993), 4. Bolivia (1994) y 5. Ecuador (1999) y organizó su análisis conforme a los siguientes elementos:

- **El poder de los intereses:** en los cinco casos, los intereses más reacios y poderosos en contra de las reformas fueron los sindicatos docentes y las burocracias educativas.
- **Fuentes institucionales de poder:** si bien los promotores de las reformas enfrentaron clientelismo y debilidades institucionales múltiples, una estrategia fue usar recursos institucionales a su favor, particularmente al mantener la iniciativa de reforma dentro del gobierno (impulsándola desde un ministerio más poderoso que el de Educación, como el de Planeación en Bolivia, o como en México en donde, desde la secretaría de Educación, se modificó el contexto para favorecer la reforma tres años antes de presentarla y eligiendo un momento favorable para hacerlo).
- **Reformadores y decisiones estratégicas:** vincularon la reforma con un fin superior: modernizar sus países, un uso más eficiente de recursos públicos, una sociedad más equitativa o fortalecer valores sociales.

noventa), 11. Tailandia (décadas de los setenta y ochenta) y 12. Uruguay (comienzos de la década de los noventa). Ver Corrales, 1999: 10, Tabla 2.

- **Tiempo y proceso de las iniciativas de reforma:** distintos actores fueron implicados en las iniciativas de reforma en distintos momentos. Mediante el uso de este recurso, sus promotores pudieron sostener la iniciativa.

Grindle concluyó que las condiciones iniciales de las cinco reformas analizadas tenían en común *perdedores fuertes* y *ganadores débiles*, así como instituciones que favorecían el *status quo* y restringían a los reformadores. Para hacerlas posibles, los reformadores llevaron a cabo un conjunto de decisiones estratégicas que modificaron el resultado esperado de sus iniciativas de cambio de políticas:

- **El manejo del tiempo:** elegir momentos oportunos para impulsar sus propuestas, para retirarse de manera estratégica cuando las condiciones se tornaban adversas al cambio e incluso preparar el terreno hasta que el contexto había cambiado al punto de permitir la reforma.
- **Iniciativa para alterar incentivos:** de manera que pudieran cosechar apoyo para la reforma.
- **Construcción de redes** para promover las reformas en ambientes hostiles al cambio.
- **Usar el mecenazgo y la facultad de nombramientos** para sazonar sus organizaciones con partidarios del cambio.

Sin embargo, Grindle reconoce que estas acciones estratégicas y su enfoque vertical, de arriba abajo, pudieran haber pasado por alto oportunidades para incrementar el apoyo a sus iniciativas: una vez anunciadas, sus promotores perdían cierta capacidad de gestión sobre el destino político de sus propuestas, “su margen de maniobra variaba con el tiempo y era resultado tanto de sus propias acciones como de las condiciones a las que daban forma el poder de los intereses y las instituciones opuestas al cambio” (Grindle, 2007: 149 – 150).

1.4.2 Sostener la implementación de reformas educativas es aún más difícil

Aquí se abre una segunda cuestión: si aprobar reformas educativas significativas es difícil, sostener su implementación en el tiempo lo es aún más. Desde el punto de vista de sus promotores, ese problema puede ser secundario, puesto que tocará a otros lidiar con él. Pero desde el punto de vista del desarrollo y del bien público, esa estabilidad es tanto o más relevante que el contexto político que favorece la aprobación de una reforma.

Con base en análisis empíricos, hay quienes han planteado que “al parecer, en el largo plazo, la estabilidad (si las políticas exitosas siguen vigentes a pesar de cambios de los vientos políticos) y adaptabilidad (si las políticas deficientes pueden ser reemplazadas) son significativas para explicar los resultados en el desarrollo” (Franco y Scartascini, 2014: 2). Inclusive, “puede que las políticas públicas mejor diseñadas no tengan ningún efecto si tienen una corta vida y son modificadas constantemente. Por lo tanto, la estabilidad del entorno de las políticas (entre otros rasgos de las políticas) es tan importante -o incluso más importante- que su contenido” (Franco y Scartascini, 2014: 2).

Dado que los resultados de una mejora en la calidad de la educación no son rápidos ni evidentes en el corto plazo, resolver el problema de la estabilidad de las políticas de reforma educativa que buscan hacerlo posible esos resultados de mejora es particularmente relevante. Sin embargo, pareciera que la atención sobre el contenido específico de las políticas opaca las consideraciones sobre la capacidad de implementación y sobre el alineamiento político para sostenerla en el tiempo. Al hacerlo, se puede estar soslayando que “no toda reforma es política o institucionalmente factible” (BID, 2006: 4). Una política “ideal” sin credibilidad, implementada de manera deficiente, crea más distorsiones que una “subóptima”, estable y debidamente implementada (BID, 2006: 7).

A partir de la experiencia estadounidense durante los siglos XIX y XX, Cuban (1992), por una parte y Mehta y Cohen (2017), por otra, propusieron criterios para observar si las reformas educativas (orientadas al acceso o a la calidad) perduraron o fueron exitosas (lo que se asemeja a lo que considero

“estabilidad”). Para Cuban (1992), una reforma que perduró es aquella que mantuvo:

- El nombre original de la innovación (v.g. educación vocacional, escuelas de verano, *kindergarden*).
- Los conceptos originalmente incorporados en el diseño.

Para Mehta y Cohen (2017), una reforma exitosa es aquella que:

- Se extendió rápidamente entre muchas escuelas.
- Produjo cambios significativos en lo que hacían las escuelas.
- Abrió oportunidades para muchos estudiantes.
- Se institucionalizó como una característica clave de lo que conocemos como escolarización.
- Modificó la organización de la escuela o de la instrucción, creó distintos tipos de enseñanza o ambas cosas.

Hasta aquí, esto es lo que se ha observado empíricamente que propicia que algunas reformas educativas orientadas a la calidad se hayan adoptado y luego implementado de manera relativamente favorable. Sin embargo, no termina de explicarse del todo por qué las reformas de este tipo tienen éxito, cuando lo tienen, y por qué otras naufragan en su implementación o se revierten, pasado el tiempo, a pesar de haber contado con arranques favorables al momento de haber sido diseñadas y adoptadas. La cuestión por resolver es ¿qué condiciones favorecen ese resultado?

Nelson y Kaufman identificaron dos combinaciones de variables que consiguen perdurabilidad, éxito o estabilidad, con base en las circunstancias a las que se enfrentan sus promotores (Nelson y Kaufman, 2005: 20):

- Combinación 1: actores poderosos + vínculos fuera del sector educativo

- Combinación 2: reforma incremental + respaldo de organizaciones de maestros

Según la primera combinación, tanto del lado de la oferta como de la demanda existirían fuerzas lo suficientemente potentes como para remontar la oposición de perdedores concentrados y bien organizados (docentes, sindicatos de docentes u otros semejantes). Si esa combinación no es posible, entonces un camino que también funciona es el de llevar a cabo una reforma incremental y con el respaldo de las organizaciones de maestros.

Al comparar las reformas energéticas de Calderón y de Peña en México, siendo la segunda exitosa en su profundidad y en la continuidad relativa de su implementación, Méndez advierte que “un cambio paradigmático, altamente polémico sería muy difícil de lograr -siendo por lo tanto crucial la acción estratégica- cuando el contexto es desfavorable ya sea en el nivel macro o meso” (Méndez, 2018: 8). Estos sesgos adversos pueden ser superados mediante la combinación de variables identificadas por Nelson y Kaufman, o quizá algunas otras.

En ese sentido, resulta pertinente retomar enfoques que prioricen las dinámicas de tiempos largos y las fricciones durante la implementación en lugar de enfoques exclusivos sobre el cambio de políticas, tales como el equilibrio puntuado o la acción estratégica entre el poder ejecutivo y el legislativo. Estos últimos son apropiados para entender la introducción de una política en la agenda y su adopción formal, pero ya no tanto cuando se busca entender qué sucede para que las reformas sean estables durante su implementación.

CAPÍTULO 2. Enfoques teóricos y estabilidad

La pregunta de esta investigación es: *al implementar reformas y procesos de reforma educativa orientados a la calidad, ¿qué combinación de elementos favorece su estabilidad política, incluso si cambia su régimen de políticas?*

Al formularla, considero la estabilidad política de dichos procesos como la variable dependiente. Asimismo, asumo que responderla requiere una combinación de variables independientes. Por esa razón, comienzo por explorar enfoques teóricos para los cuales las políticas públicas son una variable dependiente de su contexto político: el Cambio de Políticas y el Enfoque del Régimen de Políticas.

A continuación, los retos políticos de implementar una reforma educativa orientada a la calidad justifican la necesidad de incorporar en el análisis elementos de enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica. Se incorporan además elementos de la economía conductual y de la arquitectura de las decisiones en la estimación del efecto global que la implementación de una política de reforma educativa orientada a la calidad produce sobre los actores implicados en ella.

Esta combinación de enfoques permite proponer una combinación de dos variables para definir un mecanismo causal: el régimen de políticas (cambio o continuidad) con el valor global (positivo o negativo) que la política de reforma educativa orientada la calidad adquiere en su implementación. Tal valor global se estima al sumar el efecto acumulado de los beneficios y los costos concentrados que dicha política tiene sobre los actores implicados en su ejecución.

2.1 Cambio de políticas y régimen de políticas

2.1.1 Cambio de políticas

Una forma de aproximarse a las condiciones de estabilidad de una reforma estructural es aprovechar las aportaciones teóricas sobre el cambio de políticas como objeto de estudio. Si entendemos mejor qué propicia el cambio de políticas, entendemos también qué lo sostiene una vez que éste ha ocurrido.

Al dar cuenta del cambio en el proceso de políticas, se asume que en el contexto de la política se encuentran las variables independientes que explican el cambio de las políticas (variable dependiente), con base en lo cual es deseable que puedan ofrecerse recomendaciones genéricas de política pública (Del Castillo, 2020, 215, con base en Méndez, 1993 y Bazúa y Valenti, 1993).

La interacción entre los contextos y actores políticos (*politics*) y las políticas (*policies*) implica, para este enfoque analítico, que los criterios científico-técnicos de estas últimas no son los únicos que sustentan su adopción e, incluso, a menudo no son los criterios fundamentales. De ahí que Del Castillo proponga que “el mejor análisis de políticas es el que está basado en un buen estudio de políticas” bajo el *enfoque del cambio de políticas* (Del Castillo, 2020: 216).

El enfoque del cambio de políticas que propone Del Castillo consiste en distinguir con claridad el cambio *político*, el cambio *de políticas* y *cambios adicionales (sociales, culturales)*, tanto conceptual como empíricamente, así como responder a preguntas tales como ¿bajo qué circunstancias o contextos dichos cambios ocurren con mayor probabilidad?, ¿qué detona el cambio de políticas?, ¿qué tipo de actores participan en los procesos de cambio?, ¿quiénes lo favorecen y quiénes lo obstaculizan?, entre otras (Del Castillo, 2020: 230), a las cuales añadiría una muy concreta: ¿por qué ciertos actores favorecen esos cambios y por qué otros los obstaculizan?

Bajo este enfoque, la primera pauta consiste en “usar las teorías del proceso de las políticas para comprender e identificar la lógica del proceso de las políticas en un espacio y tiempo específicos”, la segunda en “hacer del proceso

del cambio de políticas el objeto de estudio central”, la tercera es que los resultados de procesos decisionales previos se incorporen al proceso de búsqueda de una mejor alternativa de políticas bajo la lógica de un análisis de políticas que permitan “visualizar *ex ante* qué cambios políticos, de políticas y adicionales hay que impulsar y generar para incrementar las posibilidades de éxito de un proceso decisional orientado a resolver un problema específico”. Esto da pie a identificar la mejor alternativa bajo un enfoque del cambio de políticas, “aquel en cuya construcción se recojan a manera de lecciones de políticas las experiencias del pasado” (Del Castillo, 2020: 231 y 232).

Si bien el cambio de políticas no ha sido objeto de estudio directo ni específico del ciclo de las políticas o de las teorías del proceso de políticas, hay en ellos algunos conceptos y planteamientos que resultan pertinentes para esta investigación:

En el conjunto de enfoques sobre el ciclo de las políticas, Del Castillo identifica que para Lasswell (1971), las innovaciones (cambios políticos) pueden ser reformistas / revolucionarias o contra reformistas o contrarrevolucionarias (Del Castillo, 2020: 217), es decir, que concibe el cambio de políticas más como una reforma estructural que como un ajuste e identifica que éste puede tener un afán de innovación y progreso o de freno y restauración hacia un estado previo.

En lo que se refiere a cambios de política ya implementados, Bardach (1976) juzga más factible la estabilidad que el cambio, debido a que casi no logró identificar políticas explícitamente terminadas (Del Castillo, 2020: 218). En otras palabras, las contrarreformas aparecen como altamente improbables. Para Theodolou y Kofinis (2013), el alto costo político de terminar una política explica que el cambio, entendido como ajuste o evolución, sea más probable que la terminación abrupta de políticas en ejecución (Del Castillo, 2020: 221).

Sin embargo, De Leon (1976) considera que el criterio político se impone en la decisión de terminar con una política, “con consecuencias negativas para los supuestos beneficiarios de las políticas”, debido a que “por lo general, no se produce ni se cuenta con información completa sobre el desempeño de las políticas”, lo que deja en segundo plano criterios tales como el imperativo

financiero o la eficiencia gubernamental (Del Castillo, 2020: 219). Bajo esas circunstancias los planteamientos de Bardach o de Theodolou y Kofinis deben matizarse.

En un intento por evitar categorías excluyentes y capturar la complejidad de los procesos, Majone (1989) advierte que las políticas tienen un núcleo y una periferia, siendo el primero la parte estable y la periferia la flexible. Si cambia el núcleo, se puede afirmar que existe un cambio en la política, una “revolución antes que evolución” (Majone, 1989: 195, citado por Del Castillo, 2020: 220).

Sin duda, este tipo de planteamientos son dignos de tener en cuenta al abordar casos empíricos. Sin embargo, el desarrollo de teorías del proceso de políticas se basó en el hecho de que la perspectiva del ciclo de políticas no establece relaciones causales ni hipótesis en las etapas del ciclo, a la vez que simplifica un proceso sumamente complejo, que no es lineal en sus etapas, sino que éstas se superponen y que no se produce sólo en un sentido (*top-down*). Ver Del Castillo, 2020: 223.

Si bien el cambio de políticas no ha sido el foco de las teorías de políticas, tales como el Marco de coaliciones promotoras, de Sabatier, la Teoría del equilibrio interrumpido de True, Jones y Baumgartner, el Análisis y desarrollo institucional de Ostrom y el Enfoque de corrientes múltiples de Zahariadis, hay no obstante algunas ideas y conceptos que resultan útiles.

Uno de ellos es el concepto de *Dinámicas de política* (Rose, 1976): término “para identificar cuáles son las fuerzas políticas que inducen a que los gobiernos impulsen cambios de políticas o favorezcan la permanencia de ciertas políticas”. Tales fuerzas responden a “la capacidad de poder de los gobiernos” y las políticas son “producto de un proceso complejo compuesto por interacciones políticas entre los actores que están fuera y dentro de los gobiernos” (Del Castillo, 2020: 226).

2.1.2 El régimen de políticas

El régimen de políticas es un enfoque que otorga un papel central a la dimensión política en el proceso de políticas públicas, pero que no alude al régimen o al sistema políticos de un país, sino al sustrato o la lógica de lo político que articula sus políticas (Quintana, 2020: 244). Dicha lógica puede abarcar periodos de tiempo más amplios y valores más profundos a lo largo de varias administraciones, incluyendo la alternancia entre partidos y fuerzas políticas distintas. Más específicamente, un régimen de políticas no se refiere a una política en particular, sino a un entramado de ellas articuladas con base en una lógica Política (Quintana, 2020: 250).

De acuerdo a Wilson (2000), los regímenes de políticas se organizan alrededor de un área específica de la política pública (como educación, protección del medio ambiente, derechos civiles, control de inundaciones, entre muchos otros). El modelo de régimen de políticas desarrollado por este autor combina una perspectiva sobre factores exógenos con otra sobre los procesos de políticas.

En la formulación de su modelo de régimen de políticas, Wilson tuvo en cuenta diversos aspectos identificados por estudios del proceso de políticas y de la toma de decisiones,⁴ el Marco de Coaliciones Promotoras,⁵ enfoques elitistas y neo marxistas,⁶ estudios ideológicos y culturales⁷ y enfoques centrados en el Estado.⁸ La síntesis que ofrece permite explicar largos periodos de estabilidad de las políticas y episodios abruptos de cambio sustantivo de éstas observados en la evolución de diversas políticas públicas estadounidenses (Wilson, 2000: 257, 255 y 247).

Los regímenes de políticas consisten de cuatro dimensiones que en conjunto contribuyen a la estabilidad en el largo plazo (Wilson, 2000: 257-258):

⁴ Truman, Cobb y Elder, Kingdon, Charles O. Jones, Hayes, Ripley y Franklin, Frank Baumgartner y Bryan Jones.

⁵ Sabatier.

⁶ Skocpol, Lindblom, Stone, Offe, Poulantzas, O'Connor, Pierson, Domhoff, Bloom, Piven y Cloward.

⁷ Gramsci, Miliband, Poulantzas, Jessop, Boggs, Gusfield, Rochefort y Cobb, Stone, Thomas Kuhn, Zachary Smith.

⁸ James Q. Wilson, Skocpol.

1. El *arreglo del poder*: implica la presencia de uno o más grupos de interés poderosos en respaldo al régimen de políticas.
2. Un *paradigma de políticas*: la forma en la que se definen los problemas, los tipos de soluciones y el tipo de políticas que se propone para darles atención. Tiene su origen en el trabajo de investigadores e intelectuales, en profesionales y practicantes directamente involucrados con el tema, líderes de grupos de interés y organizaciones que promueven una agenda particular así como en formuladores de políticas que interactúan con todos los anteriores.
3. *Organización al interior del gobierno, arreglos para la política pública y estructura de implementación*: los arreglos oscilan entre triángulos de hierro muy cerrados a redes más amplias entre líderes de comités legislativos, agencias, instituciones, asociaciones profesionales y grupos de interés implicados en el desarrollo y sostenimiento de la política pública. La estructura de implementación incluye alguna agencia gubernamental y en algunos casos, agencias de gobiernos locales y municipales.
4. *La política pública misma*: encarna los objetivos del régimen de políticas así como las reglas y rutinas de la agencia implementadora, mediante los cuales adquiere legitimidad.

En lo que al cambio se refiere, este enfoque no lo concibe de manera determinista o lineal, sino como un fenómeno probabilístico y contextual (Quintana, 2020: 251). Los cambios en un régimen de políticas no suceden de manera espontánea. Factores de estrés o habilitación impactan al régimen de políticas y eso crea las condiciones favorables al cambio (Wilson, 2000: 259).

Wilson argumenta que el cambio en un régimen de políticas parece ocurrir en etapas, aunque no necesariamente en la misma secuencia, y a veces de manera simultánea (Wilson, 2000: 259): “El cambio de un régimen de políticas sucede cuando los regímenes son sometidos a tensión, surgen paradigmas

alternativos de política pública, ocurre una crisis de legitimidad y los cambios en el poder se vuelven evidentes” (Wilson, 2000: 266).

En ese sentido, un cambio de régimen de políticas no implica necesariamente un cambio radical en todas ellas, aunque sí es una condición propicia para que dicho cambio tenga lugar. Para Wilson, las políticas públicas son una variable dependiente y el régimen de políticas es una variable independiente.

May y Jochim (2013) lo conciben de manera opuesta, porque juzgan que “los efectos de las políticas implementadas pueden reconfigurar o resquebrajar la legitimidad, coherencia y durabilidad del régimen” (Quintana, 2020: 253). Sin embargo, los elementos que dichos autores eligen para definir un régimen de políticas son muy semejantes a los propuestos por Wilson (Quintana, 2020: 252):

1. Una constelación de ideas.
2. Arreglos institucionales.
3. Grupos de interés envueltos en resolver problemas de políticas.

Si tenemos en cuenta tanto el enfoque de cambio de políticas como el enfoque del régimen de políticas, podremos distinguir algunos supuestos o premisas en común que resultan pertinentes para esta investigación:

Primero: las políticas son la variable dependiente, mientras que las variables independientes se encuentran en el proceso y en el contexto políticos a partir del cual se generan e implementan dichas políticas.

Segundo: para abordar la estabilidad de las políticas se requieren marcos analíticos que prioricen la concepción de periodos amplios de tiempo, más allá de análisis estratégicos enfocados en la introducción en la agenda, el diseño y la aprobación de las políticas por parte de actores y coaliciones, que son sumamente específicos y coyunturales.

Tercero: la implementación y el desarrollo de políticas públicas de cambio estructural, como es el caso de las reformas educativas, requiere incorporar en el análisis a actores de los sistemas educativos, sus motivaciones y coaliciones

más allá de los actores y coaliciones exclusivamente gubernamentales y políticas, para entender cuáles son indispensables y por qué.

Cuarto: un cambio en el régimen de políticas es una condición propicia para un cambio reformista o contra reformista en políticas públicas. En ausencia de dicho cambio, los paradigmas y los arreglos de poder e institucionales que caracterizan a un régimen de políticas favorecen la estabilidad de políticas específicas, aún frente a resistencias y conflictos en su implementación.

2.2 Enfoques centrados en el actor y en la acción estratégica

Para entender los procesos socio-políticos y sus resultados, algunos enfoques han subrayado la importancia de los agentes y la forma en la que actúan. Schattschneider, uno de los politólogos que desarrolló de manera más notable este tipo de enfoques, asoció la acción de los agentes con el equilibrio alrededor de una alternativa de política: planteó que siempre es latente la posibilidad de que personas o grupos minoritarios opuestos a una política alteren el equilibrio que la sostiene “utilizando una estrategia efectiva para promover una opción de política pública diferente a la dominante” (Méndez, 2020: 61). Con base en lo anterior, “la acción estratégica de los agentes puede estudiarse como una “variable” (Méndez, 2020: 70).

Méndez ha propuesto definir la actuación estratégica de los promotores de las políticas “como una suerte de ‘ambición realista’, que permite reconocer lo que se puede y lo que no se puede lograr en un contexto determinado para, asumiendo riesgos calculados, definir una agenda ético-política compuesta por objetivos significativos a la vez que posibles” (Méndez, 2021: 71). Tomar decisiones con base en fines involucra procesos de negociación y formulación de programas entre una variedad de actores políticos (Méndez, 2020: 74).

Sin embargo, más allá del proceso de adopción de una política pública, en el contexto de esta investigación resulta de particular pertinencia que los enfoques centrados en el actor hayan otorgado importancia a la etapa de

implementación de dicha política, sobre todo cuando se trata de comprender el equilibrio de fuerzas que la sostienen: “Knoepfel, Larrue, Varonne y Savard se alejan de la idea tradicional que supone la ejecución automática de los programas públicos definidos en la etapa de formulación e identifican la implementación como el punto crítico donde las insuficiencias del diseño buscarán ser explotadas por los actores en busca de su propio beneficio” (Méndez, 2020: 68).

La implementación es la etapa que implica relaciones interorganizacionales entre los actores, tanto de manera vertical entre formuladores e implementadores como de forma horizontal, entre actores “del mismo nivel en la implementación” (Ver Méndez, 2020: 77).

Durante la implementación de una política lograr el equilibrio “no es algo que se dé por sí solo: más bien se conserva porque sus protectores lo defienden con acciones específicas en contra de las amenazas que constantemente enfrenta, por parte ya sea de las circunstancias o de sus opositores”. (Méndez, 2020: 69). La importancia de esa etapa radica en la fricción, pues según Clausewitz, la fricción ha sido, “más que el diseño equivocado de una estrategia, la que la mayoría de las veces ha producido las derrotas” (Méndez, 2020: 78-79).

A juzgar por Méndez, la propuesta teórico-metodológica de los enfoques centrados en el actor y en la acción estratégica que resulta de importancia es la de “delimitar un campo de acción, definir a los agentes relevantes, así como el tipo de contexto involucrado, estudiar la interacción entre los elementos asociados a ambos factores, para finalmente analizar el resultado – por ejemplo una decisión o política pública- en función de dicha interacción” (Méndez, 2020: 81).

En este conjunto de marcos teóricos, el que se ha utilizado en el análisis del campo de la política educativa y sus reformas es el Marco de Coaliciones Promotoras (MCP). Para Bentancur, “se puede argumentar que, ante operativos ambiciosos de reformas educativas, es frecuente visualizar coaliciones de actores domésticos y externos que impulsan los cambios y otras coaliciones alternativas con disímil grado de articulación que los resisten” (Bentancur 2016: 151).

Parece pertinente emplear un marco teórico que priorice el conocimiento de la política sobre el conocimiento *en* la política en el análisis de las reformas educativas, si la variable dependiente, como es el caso de esta investigación, es la estabilidad de las mismas y las independientes se encuentran en su proceso de adopción e implementación.

Bentancur advierte que las políticas educativas “no son respuestas ‘técnicas’ necesarias a problemas determinados de la enseñanza, sino que son producto de un proceso político que involucra un amplio número de actores colectivos con estatus, competencias, intereses, creencias y recursos de poder diferentes, que se enlazan en relaciones de cooperación y/o conflicto”. Ver Bentancur 2016: 151.

El marco de coaliciones promotoras (MCP) resulta útil para asimilar la complejidad de un subsistema de políticas públicas tan especializado y políticamente complejo como lo es un sistema educativo (Ver Sabatier y Weible, 2010: 206). Dado que las reformas a dichos sistemas son procesos eminentemente políticos y no sólo técnicos, este marco teórico ordena de manera coherente los múltiples elementos en juego (Sabatier y Weible, 2010: 205):

- un nivel macro, que asume que, si bien “la mayoría de las formulaciones de políticas ocurren entre especialistas dentro de un subsistema, su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico más amplio.
- un nivel medio, conforme a teorías pluralistas, que estima que “la mejor forma de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es juntarlos en “coaliciones promotoras”.
- un nivel micro, con un “modelo de individuo” tomado en gran parte de la psicología social.

Adicionalmente, el MCP “se interesa en el cambio de políticas a lo largo de al menos una década” (Sabatier y Weible, 2010: 206), al incorporar en su análisis las creencias de los participantes, concebidas en tres niveles: i. fundamentales,

ii. sobre las políticas y iii. instrumentales. El MCP reconoce que dichas creencias son muy estables en el tiempo y cambiarlas es muy difícil cuando se trata de creencias fundamentales, que en gran medida son “producto de la socialización en la infancia”, y bastante difícil cuando son sobre políticas públicas, pues involucran “elecciones políticas fundamentales” (Sabatier y Weible, 2010: 209).

Para lograr el cambio, ciertamente la información científica y técnica juega un papel importante en su modificación (Sabatier y Weible, 2010: 206), pero lo más probable es que si se desea ser ejecutivo al echar a andar una reforma, el tiempo y el esfuerzo requeridos para lograr ese cambio resulten irremontables. Hay que buscar caminos alternos que permitan actuar antes.

Los autores de este marco han formulado dos hipótesis en cuanto a los cambios de políticas (Sabatier y Weible, 2010: 238):

Hipótesis 4 (revisada en 1993): Los atributos del núcleo de las políticas de un programa de gobierno en una jurisdicción específica no se revisarán en forma significativa siempre que la coalición promotora del subsistema que ha instituido el programa permanezca en el poder dentro de esa jurisdicción, *salvo cuando el cambio esté impuesto por una jurisdicción de jerarquía superior*”.

Hipótesis 5 (1997): Las perturbaciones importantes externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, las coaliciones de gobiernos de todo el sistema o resultados de políticas de otros subsistemas) son causas de cambio necesarias, pero no suficientes, en los atributos del núcleo de políticas de un programa de gobierno.

¿Qué pasa cuando se combinan estas dos hipótesis? Es decir, a la alternancia política en la presidencia (la jerarquía superior al subsistema de políticas, es decir, las autoridades del sistema educativo en este caso) se suman cambios socio-económicos o cambios sustantivos en las coaliciones del conjunto del sistema político (lo que se aproxima a un cambio en el régimen de políticas). Esa combinación de elementos no es considerada dentro del MCP. De hecho, estas presuntas hipótesis se refieren a circunstancias que sabemos que eventualmente ocurrirán en un sistema democrático (alternancia política, perturbaciones externas al subsistema de políticas, en este caso, el subsistema de políticas

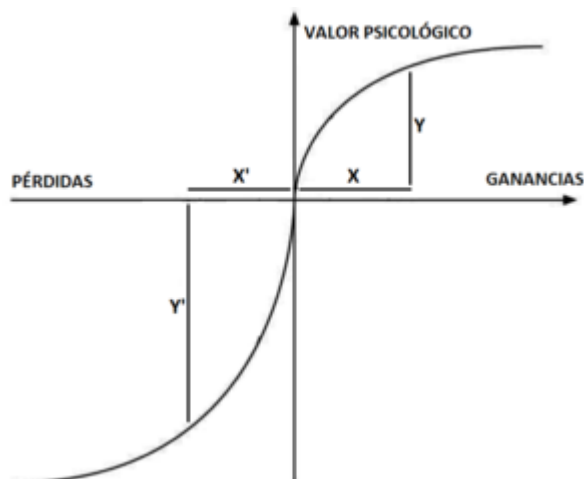
educativas). No nos explican qué facilita el cambio de una política de reforma (o de otras políticas) ni tampoco qué permite que, a pesar del cambio político, las reformas sigan siendo estables, que permanezcan.

En su modelo de individuo, Sabatier y Weible consideran “probable que los actores de diferentes coaliciones perciban la misma información de modos muy diferentes, lo que lleva a la desconfianza”. También consideran que “los actores valoran las pérdidas más que las ganancias” (Sabatier y Weible, 2010: 208).

2.3 Economía conductual y arquitectura de las decisiones

Que el Marco de Coaliciones Promotoras tenga en cuenta no sólo los aspectos estructurales que inciden en las políticas, sino también las percepciones de los individuos que participan en el proceso de dichas políticas permite incorporar en el análisis las herramientas de la economía conductual para estudiar la arquitectura de las decisiones involucradas en la adopción e implementación de una reforma educativa orientada a la calidad. El marco teórico de la economía conductual ha observado empíricamente que las personas perciben de manera sesgada sus costos y sus ganancias, y que dicho sesgo posee una relación de 2 a 1 (Salazar- Elena, 202: 341). Ver Figura 1:

Figura 1. Función de aversión a la pérdida



El cambio más importante de toda reforma orientada a la calidad es el que se propicia en la actuación de los docentes en el aula. Por lo anterior, es de suma importancia entender cómo los docentes perciben la reforma para su trabajo cotidiano y poder analizarla con base en estos modelos de decisión del individuo. En ese sentido, Frigeiro ha advertido algunos patrones: “lo que se percibe como ataque, propicia el abroquelamiento; lo que se inscribe como alternativa, canaliza inquietudes; lo que se comunica como culpa, no promueve la responsabilidad”. (Frigeiro, 2000: 2).

Por lo anterior, es crucial identificar cómo se percibe entre los docentes y otros implementadores influyentes los costos y beneficios de la reforma. Es interesante subrayar la cuestión de “alternativa”, es decir, una oportunidad voluntaria de ganancia, en la cual la ganancia no es una dotación externa, como puede ser el recibir un incremento en el salario o en las prestaciones acordado de manera cupular con las autoridades gubernamentales, sino un resultado de pasar de instituido a instituyente, por voluntad propia y no por obligación: “una reforma es un movimiento instituyente que busca constituirse en instituido; cuando lo logra suele ver con recelo cualquier nuevo instituyente que pugne por instituirse” (Frigeiro, 2000: 2 y 3).

El estudio que Mehta y Cohen han hecho de múltiples reformas en la historia estadounidense, tanto exitosas como fallidas, les ha permitido identificar las siguientes variables que favorecen su estabilidad:

- 1.- Ofrecieron soluciones a problemas en los que las personas trabajaban o que sabían que tenían y querían resolver.
- 2.- Algunas ofrecieron soluciones que iluminaron un problema real del que los educadores no eran conscientes o que no sabían cómo resolver. Los educadores adoptaron la reforma cuando vieron o creyeron que podría ser de ayuda.
- 3.- Algunas atendieron demandas que surgieron desde circunstancias políticas, económicas o sociales de la escolarización; contaron con una fuerte presión popular y/o de organizaciones educativas o gobiernos para lograr algún propósito educativo.
- 4.- Todas brindaron las herramientas que los educadores requerían para ser puestas en práctica.
- 5.- Si implicaban a todo el sistema educativo, fueron consistentes con los valores de los educadores, los padres y los estudiantes a quienes concernían.

Mehta y Cohen, 2017: 2 y 3.

Con base en las herramientas teóricas expuestas, en el siguiente capítulo presentaré el diseño de investigación y el marco metodológico.

CAPÍTULO 3. Diseño de investigación y marco metodológico

Esta es una investigación comparada de tipo cualitativo e índole causal centrada en cuatro casos: procesos de reforma educativa orientados a la calidad en Chile (1990-2022), México (2013-2019), Polonia (1999-2016) y Portugal (2001-2015). Los seleccioné conforme a un esquema de máximas similitudes, dada la disponibilidad de fuentes documentales adecuadas y suficientes para identificar aquellos datos que permitieran identificar los observables de las variables elegidas, para analizarlos e interpretarlos conforme al marco teórico-analítico desarrollado. La pregunta de investigación a responder es: *al implementar reformas y procesos de reforma educativa orientados a la calidad, ¿qué combinación de elementos favorece su estabilidad política, incluso si cambia su régimen de políticas?*

3.1 Selección de casos con base en máximas similitudes

Entre los países que han implementado reformas orientadas a la calidad en sus sistemas educativos nacionales identifiqué cuatro con elementos en común y resultados opuestos en la implementación estable de las mismas: Chile y Portugal (estables y con pocos costos concentrados) y México y Polonia (inestables y con múltiples costos concentrados).

Estos cuatro países dieron prioridad a la mejora de la calidad de la educación luego de haber transitado de un régimen autoritario o dictatorial a uno democrático con alternancia política y, en distinto grado, al haber transitado de una marcada participación estatal en la economía a una economía mucho más abierta. Desde el 2010, con el ingreso de Chile, todos tienen en común ser miembros de la OCDE y los cuatro participaron en la prueba PISA desde el inicio de ésta, en 2000. Ver Cuadro 3.1.

Cuadro 3.1 Máximas similitudes entre Chile, Polonia, Portugal y México.

	<i>CAMBIO A ECONOMÍA ABIERTA</i>	<i>CAMBIO A LA DEMOCRACIA</i>	<i>INGRESO A LA OCDE</i>	<i>1ª PARTICIPACIÓN EN PISA DE LA OCDE⁹</i>
<i>CHILE</i>	1986, 1996 (TLC c/ Canadá)	1990	2010	2000 (2002)
<i>POLONIA</i>	2004 (ingreso a la UE)	1989	1996	2000
<i>PORTUGAL</i>	1986 (ingreso a la CEE)	1976	1961	2000
<i>MÉXICO</i>	1994 (TLCAN)	2000	1994	2000

Fuente: elaboración propia.

Otro elemento en común es su nivel de desarrollo humano, conforme al Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De niveles “medio” y “alto” en 1990 pasaron a niveles “alto” y “muy alto”¹⁰ en la actualidad (2019). Polonia, Portugal y Chile tienen un IDH “Muy alto” desde 2010, mientras que México, el único de los cuatro con un IDH “Medio” en 1990, es el único que aún no ha cruzado aún el umbral de “Muy alto” (aunque ya no está muy lejos de hacerlo):

Cuadro 3.2 Evolución del IDH de Polonia, Portugal, Chile y México (1990, 2000, 2010 y 2019)

	1990	2000	2010	2019
POLONIA	0.718	0.790	0.840	0.880
PORTUGAL	0.718	0.792	0.829	0.864
CHILE	0.706	0.756	0.803	0.857
MÉXICO	0.656	0.708	0.748	0.779

Fuente: PNUD, 2020: 388 y 389.

Sin duda, hay muchas diferencias entre estos cuatro países. Una de las más pertinentes para un análisis comparativo es que la envergadura y heterogeneidad de sus sistemas educativos es contrastante, lo que podemos advertir al tener en cuenta tan sólo el volumen poblacional y la extensión territorial. Mientras que México tiene 127.6 millones de habitantes (2019) y 1.9 millones de kms², Portugal tiene 10.28 millones de habitantes (2019) y 92 mil kms². Respecto del

⁹ OECD, 2001: 15.

¹⁰ IDH “Medio”: 0.550 a 0.699; IDH “Alto”: 0.7 a 0.799; IDH “Muy alto”: 0.8 a 1

cambio en el régimen de políticas, éste es muy evidente en México y Polonia, no se ha consumado en Chile y no se advierte en Portugal.

Sin embargo, a pesar de estas y otras diferencias que podrían tenerse en cuenta, es necesario ser conscientes de las siguientes restricciones:

- Primero: no todos los países del mundo tienen niveles de desarrollo alto y muy alto, con tasas de cobertura casi universales en educación básica.
- Segundo: entre ese universo, no todos han emprendido reformas orientadas a la mejora de la calidad de sus sistemas educativos nacionales.
- Tercero: entre los que lo han hecho, no de todos existe el mismo tipo ni amplitud de fuentes, secundarias en su mayoría.

En este sentido, una fuente con descripciones sumamente detalladas, escritas por lo general por quienes fueron sus promotores, es Reimers (2020). Dicho libro aborda con fines comparativos ocho reformas educativas “audaces” en el sentido de que han buscado transformar sus sistemas educativos y mejorar sus resultados, con el fin de proponer una taxonomía de reformas implementadas en Brasil, Finlandia, Japón, México, Polonia, Portugal, Perú y Rusia (Reimers, 2020: 9).

Su compilación de casos no representa una selección aleatoria de países de todo el mundo o una selección representativa de reformas educativas, sino una elección arbitraria de países basada en que, “en conjunto, implican poblaciones considerables de niños en edad escolar, sus sistemas educativos se encuentran en distintas etapas de desarrollo institucional, todos han intentado reformas educativas ambiciosas y existía evidencia sobre todas ellas, incluyendo evidencia sobre los resultados de aprendizaje de sus estudiantes, suficiente para realizar estudios con una base empírica sólida” (Reimers, 2020: 6 y 7).

Una restricción adicional es el tiempo disponible. Abordar cuatro casos, similares en aspectos importantes, pero con un proceso y resultado opuestos conforme al fundamento teórico expuesto previamente, se vislumbra lo suficientemente sensato como para poner a prueba el análisis propuesto en el desarrollo de esta tesis.

3.2 Variables que han resultado irrelevantes

Según Corrales, analizar la estabilidad de las reformas sólo con base en quiénes y cómo reciben el impacto de los costos y los beneficios “exagera en predecir la parálisis de las reformas”, sobre todo porque dicho autor encontró evidencia empírica durante más de veinte años que contradice “esta predicción pesimista”.

Dichos casos fueron: Tailandia (década de los setenta y de los ochenta), España (década de los ochenta), Jordania (1985 a mediados de los noventa), Australia y Nueva Zelandia (de 1987 a mediados de los noventa), Chile y Rumania (de 1990 hasta el momento de publicar su artículo), Argentina y El Salvador (de 1991 hasta el momento de publicar su artículo). Ver Corrales, 1999: 10.

Sin embargo, tras hacer una revisión empírica de estos ejemplos el autor estimó que “no está tan claro cuáles son las variables o enfoques más favorables para hacerlo” (Corrales, 1999: 25). En efecto, para cada una de las estrategias y las tácticas identificadas identificó casos que las validan y casos que las invalidan. En cuanto a variables vinculadas al régimen en el que ocurren las políticas de reforma, este autor encontró la misma irrelevancia, pues observó reformas exitosas en países con las siguientes variables (Ibid):

- Democráticos (Nueva Zelandia) y no democráticos (Jordania),
- Con gobiernos de centro-izquierda (España) o de centro-derecha (Corea del Sur)
- Democracias recientes (Rumania) y antiguas (Australia)
- Como parte de un paquete de reformas radicales (Argentina) o de manera aislada (Uruguay)
- En ambientes políticamente estables (Singapur) o expuestos a violencia y polarización política (El Salvador)
- Bajo el mismo partido gobernante tras fracasos previos (México) o pese a transiciones de regímenes políticos (Chile).

Esta aparente ambigüedad, que llevó a Corrales a un presunto callejón sin salida recuerda una cita de Maquiavelo, expresada en *El príncipe*, según la cual logran su cometido o fracasan tanto quienes proceden de manera impetuosa como quienes lo hacen de manera cautelosa: “concluyo entonces que (...) los hombres (...) son exitosos si sus métodos se adaptan a las circunstancias y fracasan cuando no lo hacen” (citado por Méndez en Del Castillo y Dussauge, 2021: 55).

3.3 Implementación, centro de gravedad de procesos estables de reforma educativa

Previamente a la presentación de la hipótesis y la definición de sus variables, es necesario abundar en las características de la implementación de una reforma educativa orientada a la calidad. Conceptualmente, toda política pública puede estructurarse conforme a tres dimensiones: la “declarativa”, que define lo que se busca alcanzar y lo que se hará para conseguirlo, lo que suele expresarse en leyes, acuerdos o programas; su “instrumentación”, mediante el desarrollo de las acciones previstas por el diseño de la política y, finalmente, la de los “resultados”, con base en la cual es posible evaluar si se alcanzaron los objetivos deseados inicialmente. Ver Zorrilla, 2001: 11.

Para quienes promueven y diseñan una nueva política, la primera dimensión atrae la mayor parte de su atención y esfuerzos, pues es aquella en la cual tienen mayor iniciativa y protagonismo. En el caso de quienes habrán de ejecutarlas y de quienes se resisten o se oponen a ellas, la segunda dimensión (la de su instrumentación) es la más importante.

Para los ejecutores, es en la instrumentación en donde serán plenamente responsables y llamados a cuentas, no sólo por la presión de sus promotores sino, sobre todo, por las nuevas condiciones institucionales que la nueva política conlleva (aun cuando dichos promotores hayan dejado sus cargos). Para quienes las resisten, es precisamente en las nuevas condiciones institucionales donde verán materializarse la nueva política y en la que intentarán ejercer su verdadero poder de veto.

En cuanto a los resultados, los beneficiarios de la política son el actor para quienes esta dimensión resulta más relevante: es la que pueden palpar plenamente, con independencia de todo lo que debe suceder antes (técnica y políticamente) para que el resultado esperado se concrete.

Por lo anterior, no todos los actores implicados por una política participan al mismo tiempo ni de la misma manera. Sus expectativas y motivaciones son distintos, pues su rol, posición y horizonte temporal también lo son. Conviene por lo tanto revisar, caso por caso, qué actores resultan relevantes, en qué sentido lo son y en qué momento, para entender mejor el proceso en el que la estabilidad de una reforma educativa orientada a la calidad se afianza, se desdibuja o queda condicionada a unos pocos y muy endebles puntos de apoyo. Al respecto, ver sobre todo Kaufman y Nelson, 2005: 14¹¹ y también Zorrilla, 2001: 11.¹²

3.3.1 Actores en una reforma educativa orientada a la calidad: una matriz sobre sus motivaciones en el tiempo

Normalmente, los políticos y quienes diseñan sus políticas / *policy makers* se enfocan en la dimensión declarativa de las políticas que producen, pues difícilmente estarán presentes el tiempo necesario para que se lleve a cabo el núcleo de la instrumentación y menos aún el de los resultados. Sus gobiernos no tienen suficientes incentivos para perseverar en una reforma educativa orientada a la calidad o no reciben suficientes sanciones cuando vacilan en su compromiso con un proceso de reforma de este tipo (Corrales, 1999: 6)

¹¹ “Son muchos los factores que dan cuenta de las similitudes y diferencias que existen entre los países, con respecto al tipo de reforma educativa implementada y a su alcance. Sin embargo, el primer paso para analizar los patrones existentes es identificar a los actores relevantes del proceso, sus recursos y sus intereses. Como podemos ver en otros capítulos, su identidad, recursos y preferencias pueden cambiar considerablemente a medida que las políticas pasan de ser diseñadas a ser implementadas. No obstante, es posible identificar jugadores que son particularmente importantes en varios puntos del proceso de reforma, ya sea como promotores o como oponentes de las propuestas.”

¹² “la viabilidad de las políticas, es decir la posibilidad real de su instrumentación, depende de identificar y reconocer la existencia de diversos actores cuyos intereses, al no ser considerados por los técnicos, obstaculizan el desarrollo de la reforma o incluso la impiden”

En un sistema educativo, los *promotores* de nuevas políticas son los que disponen de menos tiempo para actuar y permanecer en el sistema: “entre el 2000 y 2015, el periodo promedio de un responsable educativo en América Latina y El Caribe fue de dos años y un mes” (Comisión para la Educación de Calidad para Todos, citada en Granados Roldán, 2020: 173). Previamente, Corrales (1999) había observado un promedio semejante:

- a) Existe una alta tasa de rotación en los ministerios de educación; en la mayoría de los casos, la permanencia promedio en el cargo es de menos de dos años y medio.
- b) En la mayoría de los casos, la permanencia promedio en el cargo es más alta en los ministerios de educación que en los ministerios de hacienda.
- c) La mayoría de las excepciones al punto (b) parecen estar correlacionadas con las reformas educativas orientadas a la calidad: Argentina, El Salvador, Nueva Zelandia, Rumania, Corea del Sur.

Ver Corrales, 1999: 7.

Respecto de los *beneficiarios* del sistema, es decir los estudiantes y sus familias, éstos permanecen algunos años en él, pero no demasiados. Adicionalmente a lo anterior, una reforma de la educación primaria es percibida distinto por quienes recién ingresan a ese nivel educativo (ya que podrían experimentar el efecto positivo de la reforma durante los seis años que los estudiantes recorrerán ese nivel) respecto de quienes están a la mitad o a punto de graduarse (lo experimentarían en menor grado o no lo harían).

En contraste, los actores de un sistema educativo que son extremadamente estables son los *implementadores*, sobre todo los docentes y sus sindicatos, seguidos de las burocracias escolares y educativas, puesto que los primeros poseen una estabilidad en el sistema que puede llegar a las décadas y los segundos a lustros o suma de lustros.

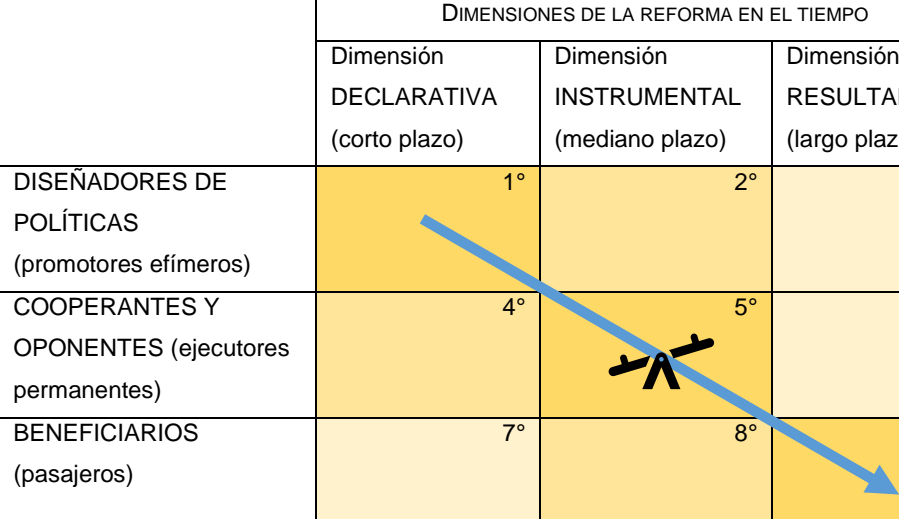
Con base en lo anterior, toda reforma en un sistema educativo orientada a la calidad enfrenta no sólo un sesgo adverso en materia del impacto de los beneficios y los costos, también lo enfrenta en cuanto a sus horizontes de tiempo,

tanto por lo que requiere cada dimensión de la reforma como por los actores implicados en el sistema.

No tener en cuenta el efecto de una medida sobre los actores más estables del proceso de toma de decisión, sobre todo si cuentan con poder de veto y están organizados, puede ser muy ejecutivo en la dimensión declarativa de una reforma, pero sumamente arriesgado en la dimensión de su instrumentación y de sus resultados. Una matriz sobre el proceso de ejecución de una reforma y los actores implicados en dicho proceso permite identificar y ordenar sus motivaciones e intereses en el tiempo. Ver Cuadro 3.3.

Cuadro 3.3 Dimensiones y actores en el tiempo de una reforma educativa con costos concentrados y beneficios dispersos.

		DIMENSIONES DE LA REFORMA EN EL TIEMPO		
		Dimensión DECLARATIVA (corto plazo)	Dimensión INSTRUMENTAL (mediano plazo)	Dimensión de RESULTADOS (largo plazo)
ACTORES IMPLICADOS EN LA REFORMA	DISEÑADORES DE POLÍTICAS (promotores efímeros)	1°	2°	3°
	COOPERANTES Y Oponentes (ejecutores permanentes)	4°	5°	6°
	BENEFICIARIOS (pasajeros)	7°	8°	9°



Fuente: elaboración propia, a partir de Corrales, 1994, Zorrilla, 2001, Stein, Tommasi, et.al., 2006: 19 y Kaufman y Nelson, 2015.

Mediante el diseño, introducción en la agenda y adopción de una reforma (primera columna), los diseñadores de políticas (primer renglón), buscan conducir su desarrollo a través del sistema educativo (segundo renglón) en su fase de implementación (segunda columna). En su trayecto por el sistema educativo, algunos de los actores del sistema pueden convertirse en oponentes y ejercer su poder de veto al resistir e incluso confrontar directamente las medidas de la reforma durante su implementación. Los promotores harán uso de su control

institucional sobre el sistema para que las medidas de la reforma eventualmente se ejecuten y produzcan los resultados esperados (tercera columna) sobre los beneficiarios (tercer renglón).

La flecha azul muestra cómo la reforma discurre sobre el tablero de la matriz, desde el primer cuadrante, en la esquina superior izquierda, hasta el noveno, en la esquina inferior derecha. Sin embargo, la utilidad de esta matriz no radica en el trayecto diagonal de esa flecha sino en lo que se revela en los cuadrantes aledaños a ésta, ya que permite comprender mejor el proceso de implementación de la reforma y por qué lo que ocurre en su centro (quinto cuadrante) es crucial para su estabilidad o inestabilidad en el largo plazo.

3.3.2 Diseñadores de políticas: promotores efímeros

En el primer renglón se ubican los promotores de una reforma educativa orientada a la calidad. De las tres columnas, la primera (donde se encuentra la dimensión declarativa de la reforma) es la que políticamente resulta más importante para estos agentes: es la dimensión en la que tienen pleno control de su iniciativa y el mayor protagonismo. En este primer cuadrante los promotores diseñan y presentan a la agenda pública una reforma para que se adopte: es aquí donde la dimensión declarativa se concreta en programas, reglas de operación, presupuestos, normas, leyes o cambios constitucionales que llevan su firma. Es también la dimensión ejecutiva de la reforma: aquella en la que se toman las decisiones estratégicas sobre sus objetivos e instrumentos, sobre qué hacer y cómo hacerlo. Dependiendo del instrumento elegido, los promotores concentran sus energías en cruzar las aduanas administrativas y legislativas correspondientes y otorgan su principal atención a la estrategia política requerida para franquearlas.

Sin embargo, la ventana de oportunidad para presentar y adoptar una reforma educativa orientada a la calidad es notablemente breve para sus promotores. De entrada, los tiempos políticos son estructuralmente cortos: los periodos presidenciales oscilan entre cuatro y seis años, mientras que las

legislaturas se renuevan cada dos o tres años. Asimismo, el compromiso de los presidentes con las reformas es escaso y volátil, sobre todo si se vuelven problemáticas o si surgen otras prioridades, y su continuidad se interrumpe debido a la alta inestabilidad en el liderazgo de los ministerios de educación y otros cambios de gobierno (Granados Roldán, 2020: 172): “en promedio, los ministros de educación en América Latina han durado 2.31 años en los últimos 15 años” (Comisión para la Educación de Calidad para Todos, 2016: 164). Con base en lo anterior, el cuadrante más relevante en la matriz para los promotores de una reforma orientada a la calidad es el primero: de ahí que esté resaltado con el amarillo más intenso de ese renglón.

Una vez que las medidas de la reforma han sido adoptadas, ésta transita a la dimensión de su instrumentación (segunda columna). Esta fase es, sin duda, una condición indispensable para que la reforma adoptada se materialice en la realidad del sistema educativo y produzca los resultados que se esperan de la misma. Sin embargo, en esta dimensión los promotores pierden algo de protagonismo y también de control. De ser impulsores de una idea pasan a ser responsables de su concreción y, por lo tanto, auditables sobre su desempeño.

Lo que ocurra en la segunda columna es fundamental para sostener la legitimidad que permitió que la reforma fuera adoptada. Es una posición mucho más incómoda, pues es aquella en la que el foco de la atención pública se ubica en la brecha abierta entre la expectativa generada y la ejecución, en la que intervienen otros actores. El segundo cuadrante, que corresponde a la segunda dimensión del proceso de reforma para sus promotores, tiene por lo tanto un amarillo intermedio.

Finalmente, la dimensión de resultados (tercera columna) tendrá lugar mucho tiempo después de que la reforma comenzó a implementarse. En el tercer cuadrante, lo más probable es que los promotores iniciales de la reforma ya no estén en el poder. Si la reforma tuvo éxito, recibirán un crédito sin valor político directo. Quizá lo capitalice la administración en turno y su fuerza política, mas no las personas que fueron agentes del cambio de políticas. Y ese capital se convierte en un nuevo *status quo* a partir del cual emprender nuevas metas, más

que en un crédito propio. Por lo anterior, en ese cuadrante no hay un incentivo relevante para los promotores de la reforma.

En suma, podemos decir que los diseñadores de políticas son *promotores* o *ejecutivos efímeros*. El *momentum* de este tipo de actor se ubica, conforme a la dimensión temporal de una reforma orientada a la calidad, en el primer cuadrante.

3.3.3 Operadores permanentes del sistema educativo: oponentes o cooperantes

En el segundo renglón están los actores en quienes recae la ejecución de la reforma. Una parte de ellos son grupos muy amplios de personas: docentes y burócratas. Otra parte corresponde a organizaciones relacionadas con dichos grupos: sindicatos y, en países con sistemas federalizados, gobiernos locales (cuyas autoridades serán distintas a las que impulsan la reforma a nivel nacional). Las características específicas de cada reforma definen el peso que tendrá cada uno de estos actores en la ejecución y su reacción como agentes cooperantes para su implementación o como opositores a ella.

Lo que resulta fundamental es que todos ellos tienen un poder de veto durante la implementación de la reforma, ya sea sobre algunos de sus elementos o sobre ésta en su conjunto. Si no perciben que las medidas de la reforma les perjudiquen e incluso, si les benefician, cooperarán en su implementación. Si perciben lo contrario, las resistirán (docentes y burócratas en lo individual) o, en el caso de gobiernos locales y organizaciones sindicales, las combatirán activamente. De ahí que el quinto cuadrante sea el que está resaltado con el amarillo más intenso en todo el renglón. Para este conjunto de actores, es en este cuadrante donde se encuentran sus intereses y en donde disponen de sus mayores recursos a favor o en contra de la reforma: son los operadores permanentes del sistema educativo, la reforma no se puede ejecutar sin ellos.

El cuadrante que le precede en ese renglón (cuarto) es uno en el que ninguno de estos actores tiene una interlocución directa. Estos actores no son parte del proceso formal del diseño, discusión y adopción de una reforma. No son

autoridades del gobierno federal, no forman parte del equipo técnico que la diseña, ni están representados en el poder legislativo que aprueba su presupuesto o los cambios normativos requeridos. Si identifican elementos en la reforma que les perjudiquen, estos actores tratarán de presionar a quienes tienen la facultad de adoptarla, manifestándose de diversas maneras, hasta el punto de tomar las calles y bloquear los recintos donde las decisiones se adoptan, para que se les modifique, se les incluya en el diseño y la toma de decisiones o se inhiba su adopción. En este cuadrante pueden ejercer mucha presión, mas no cuentan con capacidad de veto. Por ende, el cuarto cuadrante está resaltado con un amarillo intermedio.

Finalmente, para estos actores la dimensión de resultados sobre los beneficiarios (tercera columna) resulta irrelevante, de ahí que el sexto cuadrante tenga el color más débil de todo el renglón.

3.3.4 Beneficiarios: pasajeros del sistema educativo

En el tercer y último renglón se encuentran los beneficiarios de la reforma: los estudiantes y sus familias. La mejora en la calidad de sus aprendizajes es el resultado de la implementación de la reforma. Este actor, si se le puede llamar así, es tan disperso y heterogéneo como la sociedad misma. No todos ingresan, transitan y egresan del sistema educativo al mismo tiempo ni de la misma manera. Se parecen a pasajeros de un tren de metro. En cada estación, en cada nuevo ciclo escolar, unos ascienden, otros descienden y muchos más siguen a bordo rumbo a próximas estaciones.

Las reformas orientadas a la calidad buscan que el aprendizaje mejore para todos los que están en los vagones, pero sus efectos no se perciben de manera evidente al inicio, comenzando por el simple hecho de que algunos apenas llegan, otros van a la mitad de su viaje y otros lo están concluyendo. El beneficio que se produce, cuando se produce, comienza a ser percibido con claridad cuando ha tenido un impacto en muchos de los pasajeros, es decir, en buena parte de la sociedad. Para que eso ocurra se requiere el paso del tiempo.

Si mucho antes de eso se quiere saber si hay mejoras, es necesario usar pruebas de aprendizaje, que brinden una idea del conjunto si son muestrales, o de cada individuo, si son censales, y realizarlas con regularidad (anualmente) para poder identificar la evolución de los niveles en el tiempo.

Al ingresar en el sistema educativo, los estudiantes y sus familias saben que éste les permitirá seguir un trayecto. Si éste concluye con resultados de aprendizaje superiores a los que se esperaban en el pasado, percibirán la mejora como una dotación. Sin embargo, cuando ya cuentan con acceso al sistema, no es común que estudiantes y familias demanden a políticos y autoridades una mejora de aprendizaje.

En términos del proceso político para la implementación de una reforma, los beneficiarios son un actor que la legitima pero que no participa. Es más un espectador que un jugador. No sólo es más numeroso y heterogéneo que los docentes, pues permea toda la sociedad, sino que es disperso y sin una organización amplia que le permita articular sus intereses ante quienes toman decisiones que les incumben. De ahí que el séptimo cuadrante sea el más pálido de todos: es el que corresponde a la dimensión declarativa de la reforma, en el que inciden aún menos de lo que pueden tratar de incidir docentes, burócratas, sindicatos o gobiernos locales.

En donde pueden involucrarse directamente es en la dimensión instrumental, pero no con quienes deciden las medidas que les afectan, favorable o negativamente, sino con quienes las operan. Por lo general, están sujetos a lo que las autoridades y las normas institucionales determinen y sólo podrán mitigar o aprovechar en su beneficio individual algunos matices de su ejecución. A eso se debe que el octavo cuadrante tenga una coloración intermedia.

El noveno y último cuadrante, que es en donde el beneficio de una mejora de aprendizaje se concreta, es el más relevante para este actor, pero no como un agente sino como un destinatario. El proceso termina con él y su efecto pasa a ser un activo o dotación del que se apropia.

3.3.5 ¿Qué cuadrante es clave para la estabilidad de una reforma educativa orientada a la calidad?

¿En dónde y entre quiénes se cifra la estabilidad de una reforma educativa orientada a la calidad, una vez que ésta ha sido adoptada? La estabilidad es algo que podemos observar una vez que la reforma ha sido adoptada, no antes. Las investigaciones que se han hecho para comprender cómo es que las reformas orientadas a la calidad logran ser adoptadas pese a las condiciones estructuralmente adversas que enfrentan cuando se les compara con reformas orientadas al acceso corresponden al primer cuadrante de esta matriz. Es decir, a su introducción en la agenda y adopción, no a su implementación.

En el caso de la estabilidad de su implementación, tenemos que buscarla en la segunda columna. Conforme a lo que se aprecia en la matriz, el cuadrante clave es el 5°: ahí, la dimensión instrumental se cruza con aquellos actores que fungen como implementadores, es decir, con quienes suelen tener poder de veto sobre la implementación de las acciones reformistas. Es fundamental comprender cómo se distribuyen tanto los costos concentrados como los beneficios concentrados de la reforma sobre ellos, e identificar su reacción, sea ésta positiva o negativa, y la magnitud que adquiere.

Sobre esta columna, los promotores de la reforma han hecho ya su contribución, tomar la iniciativa de echarla a andar. Una vez que ésta comienza a ejecutarse, son menos agentes y más observadores desde una cabina de control en la que serán reemplazados relativamente pronto. Tampoco son políticamente relevantes quienes se encuentran en el punto de arribo del lanzamiento. Si éste llega o no es algo sobre lo que no pueden incidir.

En síntesis, los actores que merecen nuestro estudio sobre la estabilidad de este tipo de reformas son los operadores permanentes del sistema educativo. Sobre tales actores se asientan las variables de su estabilidad en el tiempo, aquellas sobre las cuales los promotores pueden deliberadamente incidir al diseñarla y adoptarla cuando aún tienen el control, es decir, en el primero de los cuadrantes. Si no comprenden el terreno que habrá de atravesar la reforma, por más que consigan su despegue o su despacho, ésta encallará y se hundirá.

3.4 Hipótesis

La estabilidad de un proceso de reformas orientado a la calidad de la educación es el resultado de la combinación de dos variables, una interviniente y otra independiente. La interviniente es el valor de la política de reforma en su **implementación**, según dos categorías: *positivo* (en el que la magnitud de los costos concentrados es menor a la de los beneficios concentrados) o *negativo* (en el que la magnitud de los costos concentrados es mayor a la de los beneficios concentrados). La independiente es el **régimen de políticas** en el marco del cual ocurre el proceso, nuevamente, con dos categorías: *continuidad* o *cambio*.

Al integrar en una matriz las cuatro posibles combinaciones de estas dos variables se aprecian cuatro resultados posibles: 1) una política estable, al combinarse un valor positivo de la política de reforma con la continuidad del régimen de políticas, 2) una política más inestable que estable, al combinarse un valor negativo con la continuidad del régimen de políticas, 3) una política más estable que inestable, al combinarse un valor positivo en la implementación con un cambio del régimen de políticas y 4) una política inestable cuando el valor es negativo combinado con el cambio del régimen de políticas. Ver Cuadro 3.4.

Cuadro 3.4 Matriz de estabilidad de un proceso de reforma educativa orientado a la calidad

		RÉGIMEN DE POLÍTICAS (variable independiente)	
		Continuidad	Cambio
VALOR DE LA POLÍTICA EN SU IMPLEMENTACIÓN (CC + BC) (variable interviniente)	Positivo (CC < BC)	Estable	Más estable que inestable
	Negativo (CC > BC)	Más inestable que estable	Inestable

Fuente: elaboración propia.

A partir de lo anterior, mi hipótesis es que es más probable que una política de reforma educativa orientada a la calidad resulte:

- Políticamente estable: si se combina una implementación en la que el valor de los beneficios concentrados entre los actores implicados es superior al valor de los costos concentrados (saldo positivo), en combinación con la continuidad en el régimen de políticas.
- Políticamente más estable que inestable: si el valor de los beneficios concentrados supera al valor de los costos concentrados (saldo positivo) y éste se combina con un cambio del régimen de políticas.
- Políticamente más inestable que estable: si el valor de los costos concentrados supera al valor de los beneficios concentrados entre los actores implicados por ella en su implementación (saldo negativo) coincide con un marco de continuidad del régimen de políticas
- Políticamente inestable: cuando en su implementación el valor de los costos concentrados es superior al valor de los beneficios concentrados (saldo negativo) entre los actores implicados por ella y a ello se suma un cambio en el régimen de políticas. Ver Cuadro 3.4

3.5 Operacionalización de las variables

3.5.1 Valor de la política reformista en su implementación (variable interviniente)

La implementación de una política conlleva la ejecución de distintas acciones y medidas que producen beneficios y costos sobre los actores implicados por éstas. En esta investigación se busca identificar los costos concentrados y los beneficios concentrados que cada una de esas acciones genera durante la ejecución de un proceso de reforma educativa orientado a la calidad. Para que tal identificación se convierta en una variable, es necesario operacionalizar su efecto. ¿Cómo hacerlo?

El efecto combinado tanto de costos como de beneficios concentrados puede estimarse con métodos y procesos multicriterio para la evaluación de las políticas públicas. Este conjunto de métodos surgió de la necesidad de mejorar

la calidad de los procesos de decisión en las políticas ambientales, que se caracterizan por “conflictos entre valores e intereses que compiten y diferentes grupos y comunidades que los representan” (Munda, 2004: 31).

Los métodos multicriteriales utilizados para evaluar políticas y proyectos con impactos ambientales han permitido identificar a los diferentes actores involucrados y delimitar de manera rigurosa diferentes dimensiones de valor (económico, ecológico) que pueden estar en conflicto entre sí, en lo espacial y en lo temporal (Munda, 2004: 31-32).

Tales métodos no ofrecen un único criterio de elección ni requieren reducir todos los valores a una escala de valor monetario o energético. En lugar de ello, representan un proceso de aprendizaje iterativo entre los analistas y los agentes involucrados, que combinan aspectos formales con otros de naturaleza informal (percepciones, intereses y deseos de diferentes agentes en juego). Ver Munda, 2004: 31).

Por lo anterior, si se trata de estimar el efecto agregado de una política en la forma de un valor (ya sea positivo, negativo o neutro), específicamente de un proceso de reforma educativa orientado a la calidad, es necesario desarrollar un procedimiento de agregación de criterios que registre de manera sistemática el conjunto de medidas y acciones reformistas de ese proceso de reforma educativa, tanto si son simultáneas como si se superponen a lo largo del tiempo. Una manera de hacerlo es usar la Teoría de Utilidad Multiatributo (TUMA), según la cual para cada problema de decisión existe una función U de valor real.¹³ Sus versiones más comunes son la lineal y la multiplicativa (Munda, 2004: 37).

Al estructurar el problema, dado un conjunto A (en este caso, el proceso de reforma educativa orientado a la calidad) y alguna información de este conjunto (como pueden serlo sus acciones y medidas reformistas), hay una necesidad de expresar esta información mediante la asignación de un número

¹³ Este enfoque surge de reconocer que la racionalidad humana no tiene a su disposición los hechos, ni la estructura consistente de valores ni la capacidad de razonamiento necesaria para aplicar los principios de la teoría de la utilidad, lo que suscita paradojas. (Munda, 2004: 37).

real $m(a)$ a cada elemento a_A (el valor que representan para cada uno de los actores implicados). Este número real es “la medida de a ” y su escala de medida es la aplicación $m:AR$. Las escalas fundamentales son: nominal, ordinal, de intervalo y de razón (Munda, 2004: 39).

En el caso de una variable cualitativa, la transformación en información cardinal es especialmente atractiva si la información disponible es “mixta” (cualitativa y cuantitativa). Para esos casos, pueden definirse varios métodos de Evaluación Mixta (EVAMIX) mediante los cuales convertir una variable cualitativa en una cuantitativa asignando un puntaje de evaluación para cada alternativa y, a continuación, la relación aditiva de la medida de dominancia global (Munda, 2004: 40). Ver la Figura 2.

Figura 2. Elementos de una Matriz de evaluación mixta



Fuente: Munda, 2004: 40.

Las matrices para la prevención de riesgos son una de las herramientas de evaluación mixta más conocidas y prácticas para la toma de decisiones. Personas e instituciones las usan generalmente conforme a dos variables cualitativas (probabilidad e impacto) y sus respectivas categorías ordinales (baja, regular, alta). Algunas adaptaciones de este tipo de matrices de evaluación de

riesgos se utilizan en las Evaluaciones de Impacto Social y Consulta (EVIS), vinculadas a proyectos de infraestructura energética.

Según, la norma ISO 31000 para el diseño, implementación y sostenimiento de la gestión de riesgos, organizaciones de todo tipo y tamaño enfrentan factores internos y externos que producen incertidumbre sobre el logro de sus objetivos. El efecto de esa incertidumbre en los objetivos de la organización es lo que se denomina como “riesgo”. Ese riesgo puede ser valorado en tres grandes categorías: 1. Positiva, cuando hay oportunidades de un beneficio, 2. Neutral, dada la probabilidad de los eventos y 3. Negativa, cuando ocurre un evento pernicioso (Lachapelle y Hundozi, 2015: 3). El valor de una política reformista en su implementación se puede estimar con base en esas mismas categorías.

Ese valor es resultado de la adición de los beneficios y costos concentrados, tangibles y en el corto plazo que las medidas reformistas tienen sobre los actores. Si una acción reformista representa un beneficio concentrado para un actor del sistema educativo induce su cooperación con la implementación de la política reformista. Si representa un costo concentrado hay riesgo de un conflicto, ya sea en forma de simulación, resistencia, desobediencia o confrontación.

En comparación con los beneficios y los costos de naturaleza concentrada, los actores implicados por beneficios o costos de naturaleza dispersa perciben a estos últimos casi como inexistentes, debido a que no recaen en un solo actor y a que suelen ser intangibles y en el largo plazo. Con base en lo anterior, no los consideraré para estimar el valor de esta variable.

Sin embargo, para estimar la magnitud de costos y de beneficios concentrados no sólo es necesario enumerarlos y sumarlos, sino incorporar los sesgos que multiplican su efecto en la magnitud del valor de cada acción reformista convirtiendo estos sesgos en puntos y su combinación en un producto. Los tres sesgos son: i. Aversión a la pérdida, ii. Tipo de actor y iii. Peso del Actor.

Los elementos y operaciones (puntuación, producto y adición) de la siguiente matriz, mismos que explicaré individualmente a continuación, me permiten estimar si el valor de un proceso de reforma educativa orientado a la calidad es positivo o negativo entre los actores implicados en su implementación y con qué magnitud mediante el cálculo de su efecto individual, de su efecto agregado y de su saldo global. Ver Cuadro 3.5:

Cuadro 3.5 Valor de la política reformista en su implementación.

MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	VALOR PARA EL ACTOR: Beneficio: 1 pto. Costo: -2 ptos. Neutro: 0 ptos.	MÚLTIPLO POR TIPO DE ACTOR Grupo de pxas: *1 Organización: *2	MÚLTIPLO POR PODER DEL ACTOR Sin veto: *1 Con veto: *2	EFFECTO
1ª medida:	v.g. Docentes	v.g. 1	*1	*2	2
	v.g. Sindicato	v.g. -2	*2	*1	-4
2ª medida:	v.g. Gobierno local	v.g. 1	*2	*2	4
3ª medida	v.g. Asociación de colegios	v.g. 0	*2	*1	0
SALDO (Σ)					2

Fuente: elaboración propia.

Medida reformista: es una medida concreta de la política reformista que representa un cambio de fondo, a veces inédito, sobre el funcionamiento o la estructura del sistema educativo, cuyo propósito es reforzar la capacidad de éste para mejorar la calidad con la que se logran los aprendizajes.

Actor implicado: es aquel actor del sistema educativo o vinculado a éste que está implicado directamente por la acción reformista. Una medida reformista puede tener un efecto sobre más de un actor involucrado con el sistema educativo, por lo que de ser así se les identificará de manera individual. En la matriz que sirve de ejemplo, la primera medida produce un beneficio para los docentes en lo individual y un perjuicio para el sindicato como organización.

Valor de la acción para el actor: puede ser negativo (si hay un costo), positivo (si hay un beneficio) o neutral (si no hay reacción). Este valor incorpora el sesgo por *aversión a la pérdida*: puesto que las personas valoramos las pérdidas al doble de lo que valoramos las ganancias, un efecto de la misma magnitud es percibido como doblemente oneroso si representa un costo. Por lo anterior, un “beneficio” se registrará con un punto y un “costo” con dos puntos y signo negativo. Si la medida no produce un efecto sobre el actor, será considerada “neutral” y su valor será 0:

- Beneficio: 1
- Costo: -2
- Efecto Neutro: 0

Tipo de actor. Hay medidas que afectan intereses de una gran masa de personas que constituyen un grupo específico, como pueden serlo los estudiantes, los docentes o los directores escolares. Otras medidas afectan intereses de organizaciones mediante las cuales un conjunto de personas se hace representar. Por numeroso que sea, un conjunto de personas con una característica o interés en común no tiene la misma capacidad de reacción que una organización clientelar o un grupo de interés organizado, que ya cuentan con una estructura. Para incorporar ese sesgo entre ambas categorías, si el actor que recibe el efecto es una organización clientelar o un grupo de interés organizado, verá duplicado el valor de dicho efecto, mientras que si es un conjunto de personas con un atributo que los une, lo mantendrá constante:

- Múltiplo sobre el valor de la acción si el actor es un grupo de personas: *1
- Múltiplo sobre el valor de la acción si el actor es una organización: *2.

Poder del actor. De igual modo, cada actor puede tener o no poder de veto sobre la implementación de una medida reformista que le incumbe, con independencia de si dicho actor es un grupo de personas o una organización. De nuevo, contar

con capacidad de veto añade un sesgo, por lo que su múltiplo duplicará el valor de la operación previa (Valor * Tipo de actor).

- Múltiplo sobre el valor de la acción si el actor no tiene poder de veto: *1
- Múltiplo sobre el valor de la acción si el actor tiene poder de veto: *2.

Efecto: El efecto es resultado de un análisis, que asigna “un valor relativo a cada uno de los riesgos”, es decir, identifica la gravedad de cada uno. (Perdomo, J. y Valera, J. 2015: 12). En este caso en particular, implementar cada acción reformista produce un costo concentrado o un beneficio concentrado sobre uno o varios actores (efecto), cuya magnitud es calculada mediante el producto del valor (positivo o negativo) que esa acción tiene en ese actor, multiplicado por el tipo y el poder de dicho actor. Una acción reformista puede tener efecto en más de un actor, así que es fundamental identificar sobre cuáles actores tiene un efecto, para agregarlos.

Saldo de la política reformista en su implementación: es la suma de efectos generados por las acciones de una política reformista. El valor puede ser positivo, negativo o neutro. Su magnitud puede ser de uno o dos dígitos, aunque por el momento, importa más el sentido (positivo o negativo) y su proximidad o lejanía con el equilibrio (neutralidad, un valor “0”) que su magnitud específica.

Una matriz de estas características, diseñada *ex profeso* para el tipo de problema que se identifica, es congruente con la norma ISO 31000 para la evaluación de riesgos, ya que establece un proceso lógico y sistemático para estimar un riesgo a través de un valor. La gestión de riesgos estandarizada sigue once principios, un marco¹⁴ y un proceso¹⁵ para que cualquier organización,

¹⁴ El marco de la gestión de riesgos comprende tres acciones: 1. Asistir en la gestión de riesgos mediante la aplicación efectiva del proceso de gestión de riesgos, 2. Asegurar que la información sobre riesgo derivada de la gestión de riesgos se reporta adecuadamente y 3. asegurar que esta información se use como base para la toma de decisiones y la rendición de cuentas en todos los niveles relevantes de la organización.

¹⁵ El proceso de gestión de riesgos debe ser 1. Parte integral de la gestión, 2. Incrustado en la cultura y las prácticas y 3. Hecho a la medida de los procesos de negocio de la organización.

grupo o individuo desarrolle y mejore continuamente su marco de gestión de riesgos en cualquier momento de su curso vital y en toda clase de actividades (estrategias, decisiones, operaciones, procesos, proyectos, etc.).

En este caso, cabe destacar que tales principios son: 1. Crear y proteger valor, 2. Ser parte integral de todos los procesos de la organización, 3. Ser parte de la toma de decisiones, 4. Hacer explícita la incertidumbre, 5. Ser sistemática, estructurada y oportuna, 6. Estar basada en la mejor información disponible, 7. Estar hecha a la medida, 8. tener en cuenta factores humanos y culturales, 9. Ser transparente e inclusiva, 10. Ser dinámica, iterativa y sensible al cambio y 11. Facilitar el desarrollo continuo de la organización (Lachapelle y Hundozi, 2015: 5).

La matriz que propongo tiene en cuenta estos once principios, especialmente aquellos del cuarto al décimo. También es congruente con enfoques sistémicos para la evaluación cuantitativa de riesgos sociales: son multidimensionales al incorporar tanto aspectos objetivos como subjetivos (como la percepción de los individuos) Ver Perdomo, J. y Valera, J. 2015: 5.

Los indicadores que componen la matriz cumplen con tener una misma escala en cuanto a la incorporación de los sesgos así como la misma dirección, creciente o decreciente en la medición. “En el caso de datos ausentes, se deberá aplicar técnicas de imputación para completar los datos” (Perdomo, J. y Valera, J. 2015: 12). El Manual para la elaboración de indicadores de la OCDE (2008) indica que “los análisis de riesgos no describen hechos sino representaciones. Es decir, el riesgo es un proceso exploratorio, con incertidumbre; así que no se trata de hechos consolidados” (Perdomo, J. y Valera, J. 2015: 13).

3.5.2 Régimen de políticas (variable independiente)

Para determinar en la matriz de estabilidad la continuidad o el cambio del régimen de políticas (segunda variable), tendré en cuenta los observables definidos por Wilson (2000: 259 – 267):

1. *Estresores / habilitadores*: son factores externos que impactan en el régimen de una política pública.¹⁶ Producen suficiente tensión para estimular un replanteamiento de arreglos existentes y la consideración de alternativas. Despiertan dudas sobre la legitimidad de los arreglos en curso. Algunos pueden ser acumulativos, al desarrollarse a lo largo de una década o más (como el ingreso de las mujeres a la fuerza laboral), y otros pueden ser consecuencia de escándalos. Su efecto puede ser en cascada, cuando “cambios en el régimen a nivel del Estado” impactan en la política pública en sentido amplio y en los regímenes de política específicos, en cuyo caso los cambios que propician no son uniformes, pueden ser sustanciales en un área de política pública y mínimos en otra.

2. *Variación de paradigmas*: los factores estresores o habilitadores crean condiciones favorables al cambio. Alientan la consideración de paradigmas alternos o contrarios al predominante. Pueden manifestarse cuando líderes políticos popularizan un nuevo paradigma con base en la imagen de la política pública que ofrecen o en las historias que narran sobre el asunto de la misma. Ejemplos en la política pública estadounidense son el relativo a fumar o los derechos civiles

3. *Crisis de legitimidad*: cuando las personas pierden confianza en el viejo régimen de políticas públicas, los líderes políticos comprometidos con el cambio de políticas explotan los estresores, retan la racionalidad del régimen existente y promueven un paradigma alternativo ofreciendo un conjunto distinto de soluciones de política.

4. *Reacomodos de poder*: Los grupos que retan al régimen de políticas existente ganan en liderazgo al recaudar fondos, establecer objetivos,

¹⁶ Wilson los asimila a lo que Cobb y Elder llamaron “eventos gatillo”, Jones “fuentes exógenas de cambio”, Sabatier “perturbaciones externas” y Ripley y Franklin como “escándalos o revelaciones perturbadoras” y algunos neo marxistas “cambios estructurales”.

articular ideas, acceder a medios de comunicación, influir en la opinión pública, movilizar seguidores de manera amplia, construir coaliciones, crear momento político y desarrollar estrategias efectivas que persuaden a las personas de que los arreglos existentes ya no son legítimos, racionales o inevitables y que las alternativas son posibles y factibles. El reacomodo puede consistir en la escisión de una facción en la clase dominante, una rápida y amplia movilización a ras de suelo, la disolución de una coalición o coaliciones y formación de otra u otras, el surgimiento de nuevas clases sociales o nuevas fuentes de poder. También ocurre mediante cambios en el rol o el liderazgo del Estado, en la posición del presidente, el congreso o la suprema corte.

5. Cambio organizacional y de política pública: es una etapa final en el cambio de régimen de una política pública. Implica cambios en la organización gubernamental para el proceso de implementación de la política pública y de sus objetivos. En el caso de los cambios organizacionales se identifican cuatro tipos: 1) disolución/recreación de una agencia, 2) Consolidación (fusión de dos o más agencias en una), 3) Reorganización interna (centralización en el gobierno nacional/federal o descentralización hacia los gobiernos locales) y 4) agencia de nueva creación.

CAPÍTULO 4. Análisis del proceso de reforma educativa orientado a la calidad en cuatro países

4.1 La estabilidad en Portugal (2001-2015)

En la primera prueba PISA hecha en 2000, el rendimiento de los estudiantes de Portugal fue inferior a la media de los países miembros de la OCDE en comprensión lectora, matemáticas y ciencias. De hecho, muy pocos países, miembros o no de la OCDE, se situaron peor que Portugal en esa prueba: apenas cuatro en comprensión lectora (Rusia, Letonia, México y Brasil) y otros cuatro en matemáticas (Grecia, Luxemburgo, México y Brasil), mientras que en ciencias sólo tres: Luxemburgo, México y Brasil. (Crato, 2021: 360). Quince años después la situación fue muy distinta: el puntaje de los estudiantes portugueses en la prueba PISA se ubicó por encima de la media de los países miembros de la OCDE e incluso, su desempeño fue superior al de los estudiantes de Finlandia en matemáticas (Crato, 2021: 355).

4.1.1 Valor de la política reformista portuguesa en su implementación

Quien fue ministro de Educación de Portugal de 2011 a 2015, Nuno Crato, juzga que tal mejora en los aprendizajes fue resultado de un proceso de reformas sucesivas a cargo de muchos ministros de diferentes ideologías que, en su mayoría, siguieron un hilo común: “prestar mayor atención a los resultados” (Crato, 2021: 355). Crato divide ese proceso en dos periodos, de 2001 a 2010, en el que gobiernos de distinto signo político impulsaron múltiples reformas que se fueron superponiendo y, de 2011 a 2015, que corresponde a su gestión. Ver Cuadro 4.1.

Cuadro 4.1 PORTUGAL. Medidas del proceso de reforma educativa (1ª y 2ª etapas)

1ª ETAPA: 2001-2010	2ª ETAPA: 2011-2015
<p>CALIDAD:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Exámenes de egreso (matemáticas y lengua portuguesa al final de la educación obligatoria, junio de 2004) 2. Plan de enseñanza de las matemáticas (2004) 3. Plan de enseñanza de la comprensión lectora (2004) 4. Estándares de aprendizaje (2010) 	<p>CALIDAD – Medidas sobre el aprendizaje en el aula:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevo currículo (2012). 2. Calidad en libros de texto. 3. Fiabilidad en evaluación de aprendizajes (2013). 4. Apoyos focalizados a estudiantes c/dificultades académicas 5. Incentivos p/ centros educativos 6. Autonomía p/ centros escolares
<p>ACCESO:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliación de la educación obligatoria (de 9 a 12 años, abril de 2009). 	<p>CALIDAD – Medidas sobre el insumo docente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Examen de matemáticas p/ingresar en escuela profesores 8. Formación de profesores más exigente 9. Examen nacional de admisión a puestos docentes

Fuente: elaboración propia.

4.1.1.1 Primera etapa del proceso reformista de Portugal (2001-2010)

Con base en lo anterior, usaré una matriz para estimar el valor de la primera etapa y otra para estimar el de la segunda. En esta primera etapa se implementaron cinco acciones reformistas, que categorizaré individualmente a continuación:

Primera medida reformista (junio de 2004): exámenes de matemáticas y lengua portuguesa al final de la educación obligatoria. En reacción a la indignación de muchos líderes de opinión y de algunos políticos sobre los malos resultados de Portugal en la prueba PISA la administración del primer ministro Durao Barroso (2002-2004) propuso que estos exámenes se establecieran por primera vez. Barroso dimitió pronto para presidir la Comisión Europea y el Parlamento se disolvió para celebrar nuevas elecciones. El nuevo gobierno eligió llevar adelante la implementación de esta acción, cuyo diseño fue obra de la administración previa (Crato, 2021: 360).

La fuente no precisa si la introducción de esta medida propició alguna reacción contenciosa de algún actor. Sin embargo, que haya sido implementada por un partido de oposición, aun cuando no fuera una idea propia, denota el consenso político sobre la importancia de llevarla a la práctica. Lo que la fuente sí señala es que a la fecha (2020) estos exámenes siguen aplicándose (Crato, 2021: 360).

Los exámenes produjeron un beneficio (1) para los estudiantes al brindarles por primera vez una base para conocer el nivel de aprendizaje con el que concluían la educación obligatoria en dos instrumentos cognitivos esenciales (lengua y matemáticas). Los estudiantes son un grupo de personas (*1) que, en este caso, carecen de poder de veto sobre la medida (*1), por lo que el efecto es como sigue:

- Estudiantes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 1

Segunda medida reformista: *Plan para modernizar la enseñanza de las matemáticas* (Plano de Acção da Matemática, 2004). Al ser parte del currículo, los docentes estaban obligados a ejecutar este plan, que fue muy controvertido porque no mejoró la estructura del programa de estudios, no reintegró la memorización como una aptitud básica ni postergó el uso de la calculadora, como se había demandado por parte de éstos. Asimismo, reiteró a los docentes indicaciones ya existentes sobre cómo enseñar matemáticas en los niveles elemental y medio (Crato, 2021: 360 y 361).

Esta medida introdujo un costo sobre los docentes (-2), puesto que debían acatar el uso de una herramienta de insuficiente calidad para resolver el problema que enfrentaban. Los docentes son un tipo de actor que consiste en un grupo de personas (*1) y, en este aspecto, con capacidad de veto (*2) en el sentido de que individualmente (y de manera agregada) su descontento puede derivar en la resistencia al uso de la herramienta instruida o bien, a la simulación de su ejecución. Su efecto fue, por lo tanto: -4.

- Docentes: (Valor: -2) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: -4

A pesar de la controversia, Crato considera que el plan contribuyó a concentrar los esfuerzos en la enseñanza y en los resultados de los estudiantes en los exámenes escolares y nacionales de esta disciplina (Crato, 2021: 360 y 361).

Tercera medida reformista: Plan para modernizar la enseñanza de la comprensión lectora (*Plano Nacional de Leitura*, 2004). Este Plan se presentó de manera simultánea con el de matemáticas. Al no ser parte del currículo no causó controversia alguna. Sus recomendaciones para fomentar la lectura en colegios y bibliotecas eran de atención voluntaria. Si bien sus efectos no han sido evaluados formalmente, considero que su efecto constituyó un beneficio (1) para los docentes, dado que aportó una guía para enfrentar un problema del que eran conscientes. Siendo los docentes un grupo de personas (*1) con poder de veto (*2), el efecto de esta medida sobre la dinámica de implementación es 2.

- Docentes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

Cuarta medida reformista (2010): *primeros estándares de aprendizaje*. Por primera vez en Portugal se diseñaron y usaron estándares de aprendizaje. Los primeros estándares, publicados en 2010 y 2011, no poseían del todo las características que se describen a continuación, pero con el paso del tiempo sus sucesores brindaron un valor agregado para los docentes: por una parte, se construyeron con base en el currículo vigente, con lo cual no desafiaban lo que el profesorado ya conocía y, por otro, se abstuvieron de hacer recomendaciones sobre cómo enseñar, manteniendo la autonomía pedagógica de cada uno. Su contribución fue proponer una estructura secuencial para organizar los contenidos del currículo y hacer explícitos los objetivos de aprendizaje de los que el currículo carecía, junto con una definición muy precisa del nivel de logro deseado para cada contenido (Crato, 2021: 361 y 362).

El principal efecto de esta medida, impulsada por un ministro de educación que estuvo en el cargo menos de dos años,¹⁷ fue un beneficio para los docentes (1), por lo que su efecto es de 2 puntos.

- Docentes: (Valor 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

Hasta aquí las medidas reformistas orientadas a la calidad de este periodo. Antes de continuar, es preciso tener en cuenta una reforma orientada al acceso en la antesala de la fase siguiente.

Medida reformista orientada al acceso: *ampliación de los años de educación obligatoria de 9 a 12 (abril de 2009¹⁸)*. Esta ampliación tuvo lugar en un contexto de crisis económica y volatilidad política, aunque también en el de la publicación en 2010 de los resultados de la prueba PISA de 2009, en los que Portugal reflejó progresos alentadores. Un temor era que ampliar la educación obligatoria no sólo generara un problema de exclusión por errores de logística en la ubicación de los estudiantes en los colegios, sino un descenso en los resultados de aprendizaje.

- Estimar con precisión el efecto de esta reforma en la dinámica de la implementación de un proceso reformista orientado a la calidad como el que se ha descrito no es fácil sin contar con información detallada sobre Portugal. Sin embargo, podemos considerar de entrada que una reforma orientada al acceso produce beneficios (1) para, al menos, cuatro actores: Estudiantes:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 1
- Docentes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Sindicatos: (Valor: 1) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: 4
- Burocracias: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

¹⁷ De octubre de 2009 a junio de 2011.

¹⁸ EFE, 2009, abril 28.

El valor de esta medida es positivo, al sumarse su efecto sobre estos cuatro actores básicos: 9 puntos. Si ese resultado se incorpora al efecto de las medidas previas, orientadas a la calidad, se puede afirmar que el valor de esta primera etapa fue positivo, pues su efecto predominante alcanzó una magnitud de 10 puntos. Ver Cuadro 4.2.

Cuadro 4.2 PORTUGAL. Valor de la política reformista en su implementación (1ª etapa – A)

MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	VALOR	TIPO	PODER	EFECTO
1ª: exámenes de egreso	Estudiantes	1	*1	*1	1
2ª: plan de matemáticas	Docentes	-2	*1	*2	-4
3ª: plan de lectura	Docentes	1	*1	*2	2
4ª: estándares de aprendizaje	Docentes	1	*1	*2	2
5ª: tres años más de educación obligatoria.	Estudiantes	1	*1	*1	1
	Docentes	1	*1	*2	2
	Sindicatos	1	*2	*2	4
	Burocracias	1	*1	*2	2
SALDO (Σ)					10

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, si excluimos esta reforma orientada al acceso por considerarla ajena al proceso de reformas orientado a mejorar la calidad en esta primera etapa de nueve años (con cuatro primeros ministros y dos alternancias. del Partido Socialista al Partido Social Demócrata y de vuelta al Partido Socialista), el saldo resultante es más modesto, pero aún positivo: 1. En otras palabras, los beneficios acumulados compensaron los costos en la implementación del proceso en su conjunto. Ver Cuadro 4.3.

Cuadro 4.3 PORTUGAL. Valor de la política reformista en su implementación (1ª etapa – B)

MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	VALOR	TIPO	PODER	EFFECTO
1ª: exámenes de egreso	Estudiantes	1	1	1	1
2ª: plan de matemáticas	Docentes	-2	1	-2	-4
3ª: plan de lectura	Docentes	1	1	2	2
4ª: estándares de aprendizaje	Docentes	1	1	2	2
SALDO (Σ)					1

Fuente: elaboración propia.

4.1.1.2 Segunda etapa del proceso reformista de Portugal (2011-2015)

Esta segunda etapa comprende diez medidas reformistas, nueve de las cuales obtuvieron un valor positivo y una un valor negativo. Algunas son de índole administrativa y otras de índole legal, pero en el aspecto legislativo no están articuladas como un solo paquete, sino que fueron presentadas de manera independiente. Las expongo a continuación:

Primera medida reformista: *currículo “exigente y bien estructurado”*. En Portugal, la definición del currículo es una atribución centralizada en el ministerio y su actualización es aprobada por el ministro. Bajo la premisa de que el currículo “define los objetivos de aprendizaje”, se formaron grupos de expertos para cada disciplina con el fin de actualizarlo y reestructurarlo. Al hacerlo, el ministerio convocó a docentes expertos en la disciplina, investigadores universitarios de la disciplina y psicólogos cognitivos al tiempo que se dejó de convocar a miembros de las asociaciones de docentes y profesores de las facultades de educación (Crato, 2021: 364).

El nuevo currículo privilegió las materias fundamentales (matemáticas y lectoescritura, historia, geografía, ciencias e inglés) sobre la amplitud de los contenidos y siguió una lógica incremental para reorganizar el currículo antes que reescribirlo, enfocándose en a. precisar temas básicos que se deben dominar, b. establecer niveles de consecución deseables para cada tema, c. incorporar

contenido más exigente en cada disciplina básica, d. realizar una organización estructurada y progresiva de los temas y e. apuntalar los conocimientos y competencias en niveles o capas de dominio (Crato, 2021: 366). Lo anterior facilitaría el trabajo de docentes, padres de familia, autores de los libros de texto, revisores externos de dichos libros y diseñadores de exámenes, alineando su esfuerzo en torno a los mismos objetivos (Crato, 2021: 367).

Esta medida toca numerosos actores, primero durante su elaboración y luego durante su ejecución. Por ejemplo, para su elaboración el Ministerio benefició a tres tipos de expertos al convocarlos por primera ocasión para influir en la toma de decisiones sobre el currículo al tiempo que perjudicó a otros dos conjuntos de expertos, al dejar de incluirlos. Sin embargo, pienso que, en general, ninguno de ellos es un grupo políticamente relevante pues prácticamente en todos los casos se trata de un conjunto muy reducido de personas, fragmentado según la disciplina de que se trate y, en su gran mayoría, sin una organización que los represente. Además, nadie puede poner en duda que la obligación de elaborar el currículum es del ministerio y no de estos actores, que la decisión de instrumentarlo es del ministro y que la convocatoria a expertos, de uno u otro tipo, es una atribución discrecional del ministerio.

En cuanto a la ejecución de la medida, en este caso estimo que los grupos políticamente relevantes son estudiantes y docentes. No estimo políticamente relevantes a las familias de los estudiantes, autores y dictaminadores de libros de texto y quienes elaboran exámenes nacionales. Por lo anterior, en la matriz consideraré únicamente a estudiantes y a docentes como actores implicados por la medida y para quienes ésta constituyó un beneficio concentrado.

- Estudiantes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 1
- Docentes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

Segunda medida reformista: *libros de texto de calidad.* La evaluación y certificación independiente de los libros de texto que se usan en el sistema

educativo de Portugal se estableció en 2006 mediante un centro externo al ministerio,¹⁹ regulado por el gobierno desde 2007.²⁰ Las leyes de 2012²¹ y de 2014²² establecieron un procedimiento general y sistemático de análisis, corrección y certificación de dichos libros para que éstos pudieran ser adaptados rápidamente a los nuevos estándares de aprendizaje. Al asegurar la coherencia entre el nuevo currículo y los nuevos libros, con certificación externa, los docentes vieron su trabajo simplificado: pudieron concentrarse en preparar buenas unidades didácticas en lugar de dedicar tiempo a preparar materiales (Crato, 2021: 367 y 368). Esto benefició a los docentes, pues permitió que una herramienta tan cotidiana en su trabajo fuera coherente con la actualización del currículo que debían impartir:

- Docentes: (Valor 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

Tercera medida reformista: *evaluación de los aprendizajes, fiable e independiente.* En 2013 una ley creó el “Instituto de Avaliação Educativa (IAVE)”, independiente del Ministerio, con la atribución de organizar todas las evaluaciones externas de los estudiantes, tanto si eran de alto riesgo (aquellas que determinan la continuación o la repetición de los estudios) como las de bajo riesgo (sin impacto sobre los estudiantes, los centros educativos o los docentes).

En particular, las pruebas diagnósticas de bajo riesgo habían perdido credibilidad entre la opinión pública por el hecho de el promedio de sus resultados fluctuaba hasta un 50% de un año a otro y porque no tenían ninguna consecuencia para estudiantes, colegios o docentes (Crato, 2021: 369 y 370). La entidad responsable de dichos exámenes era el “Gabinete de Avaliação

¹⁹ Lei No. 47/2006 de 28 de agosto.

²⁰ Lei No. 261/2007 de 17 de junho.

²¹ Decreto-Lei no. 258-A/2012 de 5 de dezembro.

²² Decreto-Lei no. 5/2014 de 14 de janeiro.

Educacional (GAVE)”, creado en 1997 bajo control directo del Ministro de educación.²³

Los exámenes del IAVE, en cambio, debían permitir la comparación de resultados entre distintos años. Las leyes de 2012 y 2014 brindaron al IAVE una independencia más sólida: su Consejo General se constituyó con personas nombradas por universidades públicas y privadas, la asamblea de directores de centros educativos, la asociación de colegios privados, asociaciones de docentes y sociedades científicas, y se estableció que el Ministro de educación no podría dar instrucciones al Instituto: las peticiones del gobierno sobre los exámenes debían hacerse por escrito y su contenido debía ser público.

Los principales beneficiarios de esta medida fueron los estudiantes (1), pues esto les brindó un instrumento que certificara su nivel de aprendizaje de manera creíble, con independencia de su origen socioeconómico o del colegio en el que estuvieran matriculados. Ciertamente, la independencia del Instituto produjo un perdedor: el ministro en turno ya no pudo manipular la dificultad y características de los exámenes para sesgar los resultados ante la opinión pública de acuerdo a las medidas emprendidas por su gestión. Sin embargo, tratándose de un solo cargo, cuyo ocupante es sustituido con suma frecuencia, no consideraré políticamente relevante este costo en la dinámica de implementación de la reforma.

- Estudiantes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 1

Cuarta medida reformista: *apoyos focalizados a estudiantes con dificultades académicas.* En 2012, una ley²⁴ hizo obligatorio el apoyo pedagógico a estudiantes con dificultades académicas. Dichas medidas evitaron perjudicar a estudiantes o a docentes, pues los estudiantes con dificultades recibían el apoyo al mismo tiempo que continuaban con su clase original, evitando estigmatizarlos, y los docentes que lo brindaban lo hacían en los ratos libres que ya tenían en distintos momentos de su jornada, evitando así extender su horario laboral.

²³ “Decreto-Lei n.º 229/97, de 30 de agosto”

²⁴ Decreto-Lei 176/2012 de 2 de agosto.

Asimismo, podían contar con el apoyo de docentes de enseñanza media y secundaria (Crato, 2021: 370 y 371).

Esta medida produjo un beneficio para los estudiantes con dificultades y otro para los docentes. Esta obligación “suave”, tanto por estar hecha con tacto para ambas partes como por no ser masiva, sino focalizada, se acompañó de un incentivo a los centros educativos ligado a la mejora del aprendizaje de sus alumnos, que constituye la quinta medida reformista.

- Estudiantes c/dificultades: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 1
- Docentes: (Valor 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

Quinta medida reformista: *incentivos para los centros educativos.* Cada año, cuando un centro escolar portugués no podía cubrir con su plantilla las necesidades de su matrícula, el Ministerio le asignaba de manera automática a docentes desocupados en centros cercanos o generando contratos temporales, apoyo que se conoce como “horas de crédito”. Recibir apoyo externo mediante “horas de crédito” es ampliamente valorado por docentes y directivos de las escuelas, ya que permiten aliviar horas de trabajo directo de los profesores de plantilla y pueden organizarse actividades extraescolares.

A partir del 2012, esa asignación dejó de ser automática y se organizó como incentivo para premiar a los centros escolares que logaran mejorar los resultados de sus estudiantes (en evaluaciones internas y externas), cuyos estudiantes obtuvieran buenos resultados en las evaluaciones externas o que logaran reducir las tasas de repetición y abandono.

Para considerar lo que significa una mejora o un buen resultado, se consideró el resultado de cada escuela en el pasado reciente y los parámetros podían ajustarse si el entorno del alumnado variaba. Asimismo, para evitar la manipulación de los resultados, se penalizaba una mejora en evaluaciones internas que contrastara claramente con los resultados en pruebas externas.

Tanto los incentivos como las penalizaciones se centraron en beneficiar a los estudiantes (Crato, 2021: 373).

En el caso de esta medida, los incentivos resultan atractivos para docentes y directores de escuelas quienes, al seguirlos, generan un beneficio para sus estudiantes, por lo que sus efectos fueron:

- Docentes: $(\text{Valor: } 1) * (\text{Tipo: } 1) * (\text{Poder: } 2) = \text{Efecto: } 2$
- Directores de escuelas: $(\text{Valor: } 1) * (\text{Tipo: } 1) * (\text{Poder: } 2) = \text{Efecto: } 2$
- Estudiantes c/dificultades: $(\text{Valor: } 1) * (\text{Tipo: } 1) * (\text{Poder: } 1) = \text{Efecto: } 1$

Sexta medida reformista: *autonomía para los centros escolares*. La medida previa no habría sido coherente sin autonomía para los centros escolares. El criterio fue “evaluación externa” a cambio de “libertad en los procesos”. (Crato, 2021: 374). A juicio del ex ministro Crato, “la evaluación externa ayuda al sistema educativo a progresar y regularse, sin una especie de microgestión intrusiva de las autoridades estatales” (Crato, 2021: 381). De ese modo, los centros escolares podían decidir cómo se organizaban internamente para mejorar el desempeño de sus estudiantes. Siendo el portugués un sistema altamente centralizado, este enfoque supuso un cambio positivo y significativo en la práctica pedagógica de las escuelas, docentes y directores incluidos:

- Docentes: $(\text{Valor } 1) * (\text{Tipo: } 1) * (\text{Poder: } 2) = \text{Efecto: } 2$
- Directores de escuelas: $(\text{Valor } 1) * (\text{Tipo: } 1) * (\text{Poder: } 2) = \text{Efecto: } 2$

Séptima y octava acciones reformistas: *examen de matemáticas elementales para ser admitido en una escuela de formación de docentes y programas de formación de profesores más exigentes*. La lógica detrás de establecer un examen de matemáticas elementales al final de la secundaria superior para ser admitido en una escuela de formación de profesores fue que no era congruente que quienes se titularían como docentes para enseñar aritmética básica, geometría y análisis de datos en la enseñanza elemental superior (quinto y sexto grados) fueran admitidos en programas universitarios a pesar de haber

suspendido la materia de matemáticas en todos o en algunos cursos de sus doce años de aprendizaje previo (Crato, 2021: 384).

La segunda medida respondió al hecho de que los candidatos a docentes habían demostrado una preparación deficiente en los conocimientos de las materias que aspiraban impartir en sus exámenes. Quienes desean convertirse en docentes realizan un primer ciclo preparatorio de tres años para obtener un título universitario en educación y quienes buscan licenciarse en profesorado, deben realizar un master de tres años adicionales que se concentra en la materia que desean impartir, junto con métodos de enseñanza y pedagogía. La reforma consistió en extender a cuatro años la duración de ese máster y en aumentar la proporción de créditos en las materias de especialidad: quienes aspiraran a enseñar inglés, debían cursar más cursos de inglés, y así en cada materia (Crato, 2021: 384 y 385).

Si bien algunas asociaciones de docentes se opusieron al examen de matemáticas por el temor de que descendiera el número de sus matriculados, la implementación de ambas medidas resultó políticamente neutra entre aquellos sobre quienes fue ejercida, (Crato, 2021: 384). Quizá eso se deba a que el actor implicado por estas medidas es un actor de nicho (personas que aspiran a titularse como docentes) y, en el caso de la segunda, un nicho dentro del nicho (docentes que aspiran a obtener un título de licenciatura en profesorado, adicional a su título universitario en educación). Al tener un efecto neutro en su reacción, el valor de la primera variable es 0, por lo que también lo es el producto que estima el resultado parcial de ambas medidas.

- Estudiantes en busca de títulos docentes:
(Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 0
- Estudiantes de título universitario en educación:
(Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 0

Novena medida reformista: *examen de admisión para los candidatos a ejercer la carrera docente.* Los aspirantes a un puesto docente eran seleccionados y asignados a nivel nacional por el gobierno portugués, con base en sus puntuaciones universitarias. A juicio del gobierno, eso creaba un incentivo erróneo para que las escuelas asignaran puntuaciones altas a sus alumnos. El examen de admisión a nivel nacional identificó que una fracción elevada de los aspirantes no respondió preguntas básicas de comprensión lectora, de redacción, de lógica o de las materias que aspiraban a impartir.

La implementación de esta medida impuso un costo concentrado y muy concreto a los egresados que aspiraban a ocupar una plaza docente. También a los sindicatos, que se nutren de la base docente. Fue eliminada por la legislatura que sucedió a la que la aprobó, en reacción a la gran presión de sindicatos y de partidos políticos (Crato, 2021: 385 y 386). Si se incluye la coalición de los sindicatos con algunos de los partidos en el parlamento, en virtud de la oportunidad de que los segundos recuperaran opciones de patronazgo redituables políticamente (Grindle), el efecto agregado de esta medida específica es muy elocuente: -14

- Egresados de carreras docentes:
(Valor: -2) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: -2
- Sindicatos:
(Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8
- Partidos aliados con sindicatos:
(Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 1) = Efecto: -4

Por fortuna para el sistema educativo portugués, la reversión de esta medida particular pudo darse de manera independiente a las otras, impulsadas mediante legislaciones independientes y con saldos positivos entre distintos actores, evitando así la formación de coaliciones opositoras al proceso de reforma educativa orientado a la calidad en su conjunto. Si integramos todas las puntuaciones parciales en la matriz que estima el valor de implementación del

proceso de reforma educativa, los beneficios compensan los costos, generando un saldo positivo: 4 puntos. Ver Cuadro 4.4.

Cuadro 4.4 PORTUGAL. Valor de la política reformista en su implementación (2ª etapa – A)

MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	VALOR	TIPO	PODER	EFFECTO
1ª: Currículo.	Estudiantes	1	1	1	1
	Docentes	1	1	2	2
2ª: Calidad en libros de texto	Docentes	1	1	2	2
3ª: Evaluación de aprendizajes fiable	Estudiantes	1	1	1	1
4ª: Apoyos focalizados a estudiantes con dificultades académicas.	Estudiantes c/dificultades	1	1	1	1
	Docentes	1	1	2	2
5ª: Incentivos para los centros educativos	Docentes	1	1	2	2
	Directores de escuelas	1	1	2	2
	Estudiantes c/dificultades	1	1	1	1
6ª: Autonomía para los centros escolares	Docentes	1	1	2	2
	Directores de escuelas	1	1	2	2
7ª: Examen de matemáticas p/ingresar en escuela de profesores	Estudiantes en busca de títulos docentes	0	1	1	0
8ª: Programas de formación de profesores más exigentes	Estudiantes de título universitario en educación	0	1	1	0
9ª: Examen nacional de admisión a puestos docentes	Egresados de carreras docentes	-2	1	1	-2
	Sindicatos	-2	2	2	-8
	Partidos aliados c/sindicatos	-2	2	1	-4
SALDO (Σ)					4

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, dado que la implementación de la novena medida no está vinculada con la implementación de las medidas primera a sexta (que forman un conjunto mutuamente articulado), considero pertinente observar esta segunda etapa del proceso reformista en dos matrices paralelas, pues reflejan mejor lo sucedido. Las medidas 1 a 6 tienen en común que se concentran en modificar lo que se hace con los estudiantes en las escuelas, mientras que las medidas 7 a 9 lo

tienen en mejorar el nivel de los docentes en formación, insumo que tendría efecto sobre lo que ocurrirá en las aulas dentro de algunos años. Ver Cuadro 4.5.

Cuadro 4.5 PORTUGAL. Valor de la política reformista en su implementación (2ª etapa – B)

MEDIDAS CENTRADAS EN EL AULA			MEDIDAS CENTRADAS EN EL INSUMO DOCENTE:		
MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	EFEECTO	MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	EFEECTO
1ª: currículo.	Estudiantes	1	7ª: examen matemáticas p/ingresar en escuela profesores.	Estudiantes de títulos docentes	0
	Docentes	2	8ª: formación de profesores más exigente.	Estudiantes con título universitario en educación	0
2ª: calidad en libros de texto	Docentes	2	9ª: examen nacional de admisión a puestos docentes.	Egresados de carreras docentes	-2
3ª: fiabilidad en evaluación de aprendizajes.	Estudiantes	1		Sindicatos	-8
4ª: apoyos focalizados a estudiantes c/dificultades académicas.	Estudiantes c/dificultades	1		Partidos aliados c/sindicatos	-4
	Docentes	2			
5ª: incentivos p/ centros educativos	Docentes	2			
	Directores Esc.	2			
6ª: autonomía p/ centros escolares	Estudiantes c/dificultades	1			
	Docentes	2			
	Directores Esc.	2			
SALDO (Σ)		18	SALDO (Σ)		-14

Fuente: elaboración propia.

Con base en este segundo análisis, es más evidente que la implementación del conjunto de medidas orientadas a mejorar la calidad de lo que ocurre en el aula con los estudiantes matriculados en el sistema de educación básica de Portugal produjo un puntaje positivo y de doble dígito (18). De hecho, no se aprecia que ninguna de ellas haya generado un costo para ningún actor relevante.

En el caso del conjunto de medidas destinado a mejorar la calidad del insumo docente, se aprecia que mientras se trata de estudiantes, su efecto fue

neutro, mientras que en el caso de aspirantes a una plaza docente, el saldo negativo fue de doble dígito, por lo que no es de extrañar que dicha medida en particular se haya revertido mediante una coalición de sindicatos con partidos en el Parlamento.

4.1.2 Régimen de políticas en Portugal

Una vez que identificamos que el valor de la política reformista portuguesa orientada a la calidad (variable interviniente) fue positivo en sus dos periodos (2001-2010 y 2011-2015), toca observar la variable independiente, es decir, su régimen de políticas. De 1980 a la fecha, la democracia portuguesa ha tenido alternancias sucesivas entre dos partidos, el Partido Socialista (PS) y el Partido Social Demócrata (PSD), en alianza con CDS-Partido Popular. En el caso del periodo que corresponde tanto a la primera como a la segunda etapa del proceso de reformas orientado a la calidad de la educación, las alternancias han ocurrido como se muestra en el cuadro 4.6.

En la primera etapa, el proceso de reformas orientado a la calidad de la educación ocurrió en medio de alternancias entre estos dos partidos. En su segunda etapa, las reformas fueron producto de un solo gobierno (Passos Coelho, del PSD), en el poder durante cuatro años, y definidas con base en una lógica común, a la manera de un paquete. Dicho proceso tuvo el sentido o el objetivo de las acciones de las medidas de la primera etapa, pero se distinguió por ser concebido más como un conjunto articulado, con mayor ambición y alcance. Dicho paquete logró implementarse de manera estable durante ese gobierno y fue mantenido tras la alternancia de 2015, en el poder hasta el día de hoy (2022), seis años más tarde.

Sin embargo, en términos de régimen de políticas, lo relevante es definir si el PS y el PSD, aliado con el CDS-P se alternan en el poder con base en principios en común. De entrada, ambos son social-demócratas y europeístas, aun cuando el primero esté más sesgado hacia la izquierda y el segundo a la derecha. También conviene tener en cuenta que de 1983 a 1985 ambos formaron gobierno con el primer ministro Mario Soares.

Cuadro 4.6 PORTUGAL. Alternancia política y acciones reformistas orientadas a la calidad (2001-2015)

PARTIDO	INICIO	PRIMER MINISTRO	ETAPA	MEDIDAS
PS	1995 X 28	Guterres	Primera	2000. Portugal participa en PISA
PSD CON CDS- PARTIDO POPULAR.	2002 iv 6	Durao Barroso		2002. 1ª: Exámenes de matemáticas y lengua portuguesa (diseño).
	2004 vii 17	Santana Lopes		2004. 1ª: Exámenes de matemáticas y lengua portuguesa (implementación). 2ª: Plan para enseñanza de las matemáticas. 3ª: Plan Nacional de Lectura.
PS	2005 iii 12	Sócrates	Segunda	2010. Cuarta. Estándares de aprendizaje.
PSD CON CDS- PARTIDO POPULAR.	2011 vi 21	Passos Coelho		1ª a 9ª medidas. 2012. 1a: Nuevo currículo. 2a: Certificación de libros de texto. 4ª: Apoyos focalizados a estudiantes con dificultades. 5ª: Incentivos a centros educativos. 6ª: Autonomía para centros escolares. 2013. 3ª: Instituto de Evaluación Educativa.
PS	2015 xi 16	Costa		Continuidad

Fuentes: Wikipedia, “Anexo: primeros ministros de Portugal”. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Primeros_ministros_de_Portugal (Consultado el 8 de septiembre de 2021) y Crato, 2021.

En síntesis, a lo largo del periodo en que comenzó y ha seguido vigente el proceso de sucesivas reformas educativas orientadas a la calidad en Portugal, no se identifica la aparición de un nuevo elemento estresor/habilitador, ni de una variación de paradigmas de política, como tampoco una crisis de legitimidad con base en la cual se concreten reacomodos de poder que lleven a un cambio organizacional y de política pública. Por lo anterior, asumo que la alternancia entre estos dos partidos constituye un mismo régimen de políticas de cara a otras alternativas políticas minoritarias de Portugal, como pueden serlo los varios partidos de extrema izquierda y de extrema derecha, hasta ahora con representación marginal en el Parlamento.

4.1.3 Estabilidad del proceso de reformas educativas orientado a la calidad en Portugal

En Portugal se pudo observar que, en el periodo 2001-2015, la implementación de reformas educativas orientadas a la calidad adquirió un valor positivo de manera global (primera variable). Esto debido a que los beneficios concentrados tuvieron un efecto sobre los actores implicados mayor al que tuvieron los costos concentrados. Asimismo, durante ese mismo periodo se identificó continuidad en el régimen de políticas (segunda variable). Conforme a nuestro planteamiento teórico-metodológico, la combinación que estos valores producen conforme a ambas variables ubica a Portugal en el cuadrante “estable” de la matriz de estabilidad. Ver Cuadro 4.7:

Cuadro 4.7 PORTUGAL. Estabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad (2001-2015)

		RÉGIMEN DE POLÍTICAS (variable independiente)	
		Continuidad	Cambio
VALOR DE LA POLÍTICA EN SU IMPLEMENTACIÓN (CC + BC) (variable interviniente)	Positivo 1ª etapa: 10 puntos 2ª etapa: 4 o 18 puntos (CC < BC)	ESTABLE PORTUGAL	MÁS ESTABLE QUE INESTABLE
	Negativo (CC > BC)	MÁS INESTABLE QUE ESTABLE	INESTABLE

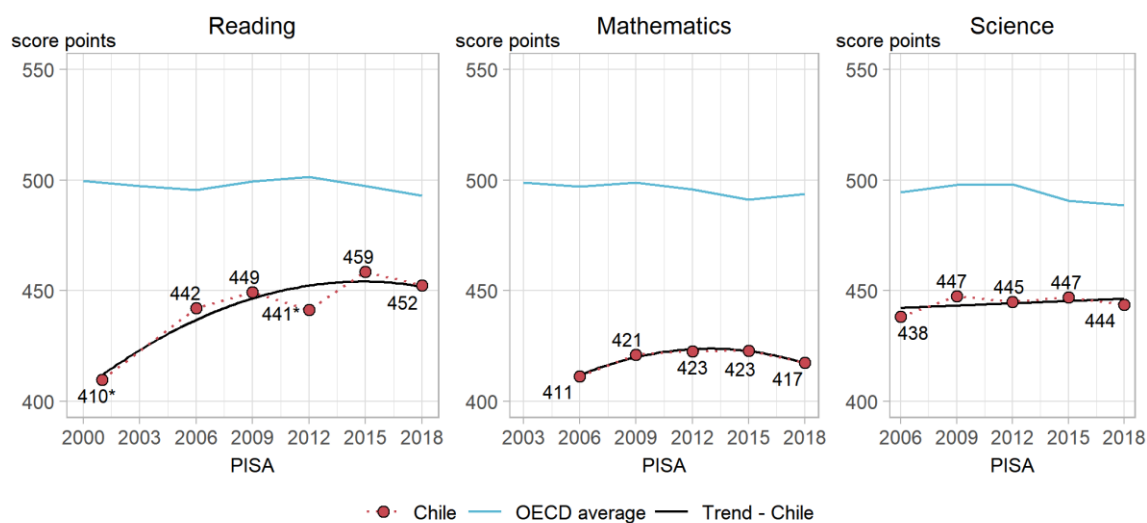
Fuente: elaboración propia.

4.2 La estabilidad en Chile (1990-2022)

A finales de los años noventa del siglo pasado, la cobertura dejó de ser el principal reto de la educación primaria en Chile, ocupando su lugar la mejora de su calidad y de su equidad. Los primeros dos gobiernos post-dictadura, de Patricio Aylwin (1990-1994) y de Eduardo Frei (1994-2000), ambos del Partido Demócrata Cristiano, emprendieron dos “reformas” educativas orientadas a la calidad y la equidad que se pudieron implementar satisfactoriamente.

Entre el 2000 y el 2009, los estudiantes chilenos registraron una mejora significativa de su nivel de logro en lectura de acuerdo con los resultados de la prueba PISA de la OCDE. Después, de 2009 a 2018, el cambio en su puntuación en lectura fue marginal al igual que el cambio de su puntuación en matemáticas y ciencias del 2000 al 2018. Ver Figura 3.

Figura 3 CHILE Desempeño en lectura, matemáticas y ciencias (PISA, 2000-2018)



Fuente: OCDE, 2018: 3.

Durante el gobierno de Aylwin se implementaron dos programas para mejorar el logro de los aprendizajes de los estudiantes, el P-900 (focalizado en las 900 escuelas cuyos estudiantes tenían los peores resultados de aprendizaje) y el

MECE Básica, abierto al conjunto de las escuelas del país. En ambos casos, su objetivo era reformista en el sentido de aspirar a transformar de manera incremental la calidad de la educación.

En lo que concierne a sus instrumentos, éstos no resultan propiamente reformistas. Quien fuera el Coordinador Nacional del Programa MECE, Cristián Cox, resaltó el hecho de que los cambios en educación que se plantearon a inicios de los años noventa en Chile no fueron controversiales al centrarse en acciones para mejorar el conocimiento y las competencias a ser impartidas en lugar de hacerlo en estructuras institucionales o relaciones de control (Cox, 1997: 152). Ninguno de los dos programas implementados produjo “oposición articulada públicamente significativa” (*Loc. Cit.*).

Esa ausencia de oposición podría ayudar a entender por qué no existió una diferencia sustancial en los métodos de la reforma durante los gobiernos de Aylwin y de Frei: esa “continuidad -tanto política como de políticas-” es uno de los factores que ayudó a su éxito (Angell, 1997: 15).

Sin embargo, hay dos elementos en los cuales estos primeros dos gobiernos sí realizaron una reforma no incremental en su sistema educativo: la restitución en 1991 del Estatuto de los Profesionales de la Educación, que había sido derogado durante el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet y, en 1996, la modificación de dicho Estatuto para adecuarlo a la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (de los docentes).

El Estatuto de los Profesionales de la Educación²⁵ es un decreto con fuerza de ley que se mantiene vigente, con diversas modificaciones, desde el 10 de septiembre de 1996, lo que implica un amplio periodo de tiempo: incluye tanto a los gobiernos de partidos que, aunque distintos al Demócrata Cristiano, fueron parte de la coalición de la “Concertación” post-dictadura (Ricardo Lagos, del

²⁵ Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=60439> (Consultado el 11 de marzo de 2022).

Partido por la Democracia de 2000 a 2006 y Michelle Bachelet del Partido Socialista, de 2006 a 2010) como a los gobiernos post-Concertación de Sebastián Piñera (de 2010 a 2014 y de 2018 a 2022). Ver Cuadro 4.7.

Cuadro 4.7 CHILE. Medidas del proceso de reforma educativa (Incremental y fundamental)

INCREMENTAL:	FUNDAMENTAL:
<p>P900 (PROGRAMA FOCALIZADO)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación a docentes. 2. Voluntarios para regularización. 3. Mejora de la infraestructura en las escuelas 4. Mejora de las bibliotecas escolares 5. Bajo costo administrativo y financiamiento externo 	<p>ESTATUTO DOCENTE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Restitución (1991).
<p>MECE-B (PROGRAMA GENERAL)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Materiales educativos 2. Mejora de la infraestructura en las escuelas 3. Red Enlaces 4. Programa rural 5. Programa de mejoramiento educativo (PME) 6. Diseño inclusivo 7. Financiamiento externo 	<p>SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SNED)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivos colectivos al desempeño (1996) 2. Incentivos individuales al desempeño (2000) 3. Creación de la Agencia de Calidad de la Educación (2011) 4. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar, SAC (2011)

Fuente: elaboración propia.

4.2.1 Valor de la política reformista chilena en su implementación

4.2.1.1 Programas incrementales del proceso reformista de Chile

P-900 (1990). El Programa de las 900 escuelas (10% del total de escuelas básicas del país)²⁶ o, más formalmente, el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres se puso en práctica en 1990 para mejorar el aprendizaje en lectura, escritura y matemáticas de los niños de

²⁶ En 1991 el programa llegó a 1,278 escuelas con la participación de sus alumnos del 1er al 4º grado (222,491, lo que representaba cerca del 20% de los alumnos de ese nivel) y de 7,267 docentes (Angell, 1997: 18).

primero a cuarto grados en las áreas rurales y en las áreas de pobreza urbana extrema. Sus instrumentos fueron la capacitación de sus docentes, mejoras en la infraestructura de las escuelas, incrementar el material educativo (bibliotecas escolares) y brindar clases de regularización a alumnos de bajo rendimiento impartidas por jóvenes voluntarios. Sus costos administrativos fueron bajos y su fuente principal provino de fondos internacionales de cooperación. (Angell, 1997: 17-19). Aquellas escuelas que mejoraban sus resultados egresaban del programa (Cox, 1996: 157), si bien las mejoras en infraestructura y materiales permanecían en ellas. Al analizar dichos instrumentos con base en sus costos o beneficios concentrados entre los actores implicados, se observa lo siguiente:

P900 – 1. Capacitación. Si bien a estos docentes se les demandó una mejora en el resultado pedagógico de su trabajo se les brindó una herramienta con base en la cual actualizar o mejorar su práctica (capacitación), insumo con base en el cual la responsabilidad de obtener un mejor resultado no recayó solo en ellos. En ese sentido, este insumo compensó el costo que podría haberse derivado de recibir una encomienda concentrada: al ser docentes de las 900 escuelas peor evaluadas del país, tener que involucrarse en un programa para modificar su práctica y asumir el compromiso de lograr un mejor resultado. Dado que dicho costo no se materializó y sí lo hizo la capacitación brindada a estos docentes, advierto un beneficio concentrado:

- Docentes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

P900 – 2. Apoyo de voluntarios para clases de regularización. Este apoyo externo posee las mismas características y efectos que el insumo previo (capacitación), por lo que lo considero un beneficio para los docentes:

- Docentes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

P900 – 3. Mejora de la infraestructura de las escuelas. Este es un insumo que produjo un beneficio sobre tres actores distintos del sistema educativo: docentes

(a quienes aportó una mejora en sus herramientas de trabajo), escuelas (porque constituyó una mejora de sus instalaciones) y municipios (pues los planteles a su cargo recibieron una mejora material sin efecto sobre su presupuesto):

- Docentes de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Municipios a cargo de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

P900 – 4. Mejora de las bibliotecas escolares. Tuvo las mismas características y efectos que el insumo previo: produjo un beneficio sobre tres actores distintos del sistema educativo: docentes y escuelas (a quienes aportó una adición a sus materiales de trabajo) y municipios (pues los planteles a su cargo recibieron una contribución material sin efecto sobre su presupuesto):

- Docentes de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Municipios a cargo de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

P900 – 5. Bajo costo administrativo y financiamiento externo. Además de que la mayor parte de los costos administrativos del P-900 fueron bajos (4.8 millones de dólares anuales en promedio), la mayor parte (3.2 mdd) provino de fondos internacionales de cooperación provistos por el gobierno de Dinamarca (Angell, 1997: 17 y 18). Esto evitó que su financiamiento pudiera generar costos políticos con los diputados de oposición durante la negociación anual del presupuesto y generó una aportación a aquellas escuelas a cargo de municipios pobres del país.

- Diputados:
(Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Municipios a cargo de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

En síntesis, el P-900 evitó costos políticos concentrados y generó beneficios políticos concentrados por 18 puntos, de los cuales 8 (44%) se concentraron en los docentes de escuelas beneficiarias, 6 (33%) en los gobiernos municipales a cargo de las escuelas beneficiarias y 4 (22%) en las escuelas beneficiarias.

MECE Básica (1992-1997). En adición al P-900, un programa focalizado e intensivo, el gobierno chileno instrumentó dos años más tarde el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica) en escuelas de nivel preescolar y básica (Cox, 1996: 158). Fue una política general para mejorar la infraestructura del 47% de las escuelas municipales, incrementar la distribución de libros de texto (tres veces más que en los años ochenta) y la de bibliotecas de aula, involucrar a los maestros en la atención a la salud de sus alumnos, enviándolos a la clínica cuando fuera necesario y alentar a las escuelas a diseñar e implementar sus propios programas de mejoramiento educativo mediante proyectos de dos a tres años (que recibían un presupuesto de entre 2,700 y 8 mil dólares) (Angell, 1997: 19).

Al analizar dichos instrumentos con base en su efecto político sobre los actores implicados, se observa lo siguiente:

El programa contempló cuatro beneficios materiales generales que, en términos de sus efectos políticos sobre los actores del sistema, corresponde agrupar en dos tipos: los relativos a materiales didácticos (libros de texto, bibliotecas de aula y material didáctico de diversa índole), porque son los que se consumen más rápido, y mejoras en la infraestructura de las escuelas (tradicionales y Red Enlaces), ya que tienen un efecto más prolongado.

MECE-B. Materiales educativos. Se distribuyeron libros de texto a toda la matrícula subvencionada (6 millones anuales), bibliotecas a todas las aulas del sistema entre 1° y 6° grado y material didáctico a todas las aulas entre el preescolar y el 4° grado.

- Docentes de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Municipios a cargo de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

MECE-B. Inversiones en la infraestructura de las escuelas.

- Docentes de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Municipios a cargo de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

MECE-B. Red Enlaces. Comenzó como un programa piloto de informática educativa para 100 escuelas, cuyos alumnos y docentes estarían conectados a una red de internet hospedada por una universidad tutora del proceso de apropiación tecnológica. A partir de 1994 se propuso ampliar su alcance al 100% de los establecimientos secundarios en 1998 y para el 50% de las escuelas para el año 2000 (Cox, 1997: 159).

- Docentes de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Escuelas beneficiarias:

(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

- Municipios a cargo de escuelas beneficiarias:

(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

Cualitativamente hablando, este programa se distinguió por su propuesta de intervención pedagógica (una focalizada y otra general):

MECE-B. Programa rural. Se llevó a cabo en escuelas multigrado de 1 a 3 profesores, con una propuesta pedagógica específica para las condiciones culturales de la ruralidad. En cuatro años, de 1992 a 1996, alcanzó una cobertura total con 3,339 escuelas, 5,121 profesores y 96,540 estudiantes (Cox, 1997: 159).

- Docentes de escuelas beneficiarias:

(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

- Escuelas beneficiarias:

(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

MECE-B. Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME). Las escuelas que lo desearan podían competir anualmente por un recurso financiero en función de su matrícula (con un mínimo de 2,700 USD y un máximo de 8,000) y por un Paquete de Apoyo Didáctico (televisor, videograbador, microscopios, etc., por un valor de hasta \$1,500 USD). Angell, 1997: 20. De 1992 a 1995 las escuelas chilenas presentaron 6,539 proyectos de los cuales el MINEDUC seleccionó y financió 3,111, con la participación de 55,541 profesores a cargo de una matrícula de 1.1 millón de estudiantes (Cox, 1997: 159).

Para obtenerlo las escuelas debían diseñar y proponer al Ministerio, con asistencia técnica de éste, su propio programa de mejoramiento educativo, con una duración de dos a tres años. El programa fue relativamente simple y sin controversia debido a que sus propuestas no se apartaban de lo ya conocido por los propios docentes (Angell, 1997: 26). En términos generales, dichos proyectos se agruparon en seis grandes categorías (comunicación), cultivos o crianza de animales, talleres artesanales, laboratorios, actividades culturales y prácticas

para mejorar las habilidades de expresión lingüística (Angell, 1997: 20). La innovación más importante de este componente del Programa es que las propuestas surgían a iniciativa de las escuelas y eran concebidas por éstas.

- Docentes de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Municipios a cargo de escuelas beneficiarias:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

MECE-B. Diseño inclusivo. Si bien se llevó a cabo por parte de un grupo de especialistas de universidades y centros de investigación privados, incorporó a los especialistas del Ministerio de Educación y contó además con un proceso continuo de consulta con los actores principales del proceso, incluidos talleres con maestros de escuelas pobres (Angell, 1997: 19). Para aliviar las tensiones entre los expertos externos y los funcionarios de carrera del Ministerio de Educación, se alentó la participación de éstos últimos en la ejecución de los programas, se especificó que al concluir su financiamiento especial por parte del Banco Mundial los programas se incorporarían a las operaciones normales del Ministerio y se incluyó un elemento para modernizar y perfeccionar la base de datos estadísticos del Ministerio, a manera de legado técnico, evitando que fuera percibido como un reemplazo del Ministerio mismo. Ver Angell, 1997: 24.

- Burocracia ministerial: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Docentes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

MECE-B. Financiamiento externo. En conjunto, el programa requirió 243 millones de dólares, de los cuales el Banco Mundial prestó 170 (70%). (Angell, 1997: 19). No sólo buena parte de esos recursos se tradujeron en aportaciones materiales a las escuelas, tanto generales como específicas a las que decidieran participar

(beneficios concentrados ya identificados en las líneas precedentes). También permitieron mantener neutral su costo sobre el presupuesto nacional (poder legislativo).

- Diputados: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0

El éxito tanto del P-900 como del MECE Básica residía en ganarse a los docentes, lo que fue posible, a juicio de Angell, porque éstos incluyeron mejoras materiales y adiestramiento profesional. Asimismo, la restitución del Estatuto Docente pudo haber contribuido a reducir la presión por preocupaciones salariales entre la amplia base de docentes y, así, neutralizar la reticencia del Colegio de Profesores (Angell, 1997: 28).

De hecho, el Colegio de Profesores rechazaba los programas P-900 y MECE Básica por considerar que incrementaban la carga laboral de los maestros sin un pago adicional correspondiente y los tildó de elitistas, impuestos a los maestros. Como se mencionó previamente, la participación en el Programa de Mejoramiento Educativo del MECE era voluntaria y ofrecía múltiples aportaciones materiales y pedagógicas para que los docentes desarrollaran su propuesta de intervención. Por ende, el entusiasmo de los maestros desactivó esas críticas del sindicato. Angell, 1997: 32.

De manera semejante, contar con el apoyo de maestros, directores de escuela y presidentes municipales (algunos todavía nombrados por el gobierno pinochetista), desactivó las críticas iniciales que diputados de los partidos de derecha (Renovación Nacional y Unión Democrática Independiente) expresaron en el Congreso, en el sentido de que las reformas no eran educativas sino políticas a fin de aumentar el poder del gobierno (Angell, 1997: 28).

4.2.1.2 Medidas no incrementales del proceso reformista de Chile

Medida fundamental I. Restitución del Estatuto Docente (1991). El Estatuto Docente es un régimen laboral especial que había sido abolido por el gobierno

dictatorial, en el marco de su reforma del sistema educativo mediante la cual la operación y financiamiento de las escuelas públicas de educación básica habían sido transferidos a los municipios.

La restitución del Estatuto por parte del gobierno nacional devolvió a los docentes del país la antigüedad, estabilidad y prestaciones laborales²⁷ perdidas luego de que sus contratos laborales quedaran bajo jurisdicción de la legislación laboral general. Entre 1990 y 1997 los ingresos de los docentes chilenos aumentaron a una tasa cuatro veces mayor que la tasa media de aumento de los salarios de otros trabajadores del sector privado y superando la de otros empleados del sector público (BID, 2006, 258-259). Según otra fuente, las remuneraciones de los profesores crecieron 80% en términos reales entre 1990 y 1996, alcanzando una media de \$640 USD por una jornada de 30 horas (Cox, 1996: 162).

Un dato que permite constatar el efecto de esta medida en el ánimo de los docentes del sistema educativo chileno es que entre 1990 y julio de 1996 sólo hubo dos días de paro docente y que el profesorado no manifestó “ninguna oposición al conjunto de programas destinados a cambiar la calidad de los contextos y procesos de enseñanza y aprendizaje” que definieron a las políticas educativas de los años 90 (Cox, 1996: 158). Su efecto fue:

- Docentes: (Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

En cuanto al sindicato nacional, esta medida reestableció el poder de negociación salarial a escala nacional del Colegio de Profesores de Chile (BID, 2006: 259). Esto no evitó que el sindicato rechazara muchas reformas diseñadas para mejorar la calidad: su oposición se manifestó mediante declaraciones públicas de sus líderes o en debates intensos durante sus negociaciones contractuales con

²⁷ Tales como jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones, estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, a la experiencia profesional y al desempeño en condiciones difíciles, así como de estabilidad en el cargo. Ver Cox, 1996: 158.

el Ejecutivo. Sin embargo, es posible constatar que entre marzo de 1990 y marzo de 2011, sólo se perdieron 26 días de clase por paros docentes (BID, 2006: 260).

- Sindicato: (Valor: 1) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: 4

La restitución del Estatuto Docente fue la más controversial de todas las políticas en materia educativa durante el gobierno del presidente Aylwin: dividió al gabinete presidencial en su momento, hasta que el propio Presidente le brindó su apoyo. Para la oposición representada en el Congreso y una parte de los partidos de la Concertación, se interpretó como una reversión de las medidas desreguladoras del mercado laboral docente durante los años 80 y como una contradicción profunda con el sistema de financiamiento de la educación con base en la matrícula de estudiantes (Cox, 1996: 158 y BID, 2006: 259).

Sin embargo, el Estatuto Docente es un instrumento normativo cuya atribución, a pesar de sus efectos presupuestales, recae en el Ministro de Educación. Esto evitó que la medida fuera bloqueada o modificada por el Poder Legislativo. El costo financiero de su restitución fue de \$1,035.5 millones de dólares estadounidenses (Cox, 2003: 18).

- Poder legislativo: (Valor: 0) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: 0

En cuanto a su efecto presupuestal en los municipios, al obligarles a asumir compromisos por remuneraciones que no estaban respaldados por su presupuesto, se cernía una amenaza sobre su equilibrio fiscal. Para evitarlo, el gobierno nacional debió asumir la bonificación a los municipios de las remuneraciones de los docentes e incorporar medidas correctivas a partir de 1995 (BID, 2006: 259). El resultado final fue, por lo tanto, neutro para los municipios:

- Municipios: (Valor: 0) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: 0

Medida fundamental II. Instauración del *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño* con basen en incentivos colectivos al desempeño (1996) y adaptación a incentivos individuales (2000).

Durante la reforma de los años ochenta, se instauró un incentivo a la demanda por una mejor calidad de la educación asignando mayores recursos a aquellas escuelas públicas y privadas que atrajeran más alumnos. El supuesto es que si las escuelas ofrecían una buena calidad en la formación de sus estudiantes, las familias las preferirían sobre otras en una misma localidad. No obstante, las familias no siempre tienen opciones entre las cuales elegir, sobre todo en localidades pequeñas o apartadas además de que la información requerida para hacerlo no estaba disponible para los padres (Mizala et.al., 2002: 93 y Delannoy, 2000: 13).

Previo a la introducción del SNED, los estímulos a los docentes se habían asignado con base en los años de experiencia. Por consiguiente, el pago por mérito buscó ser un incentivo a la oferta de una mejor calidad en la educación por parte de sus agentes (docentes y directores escolares). (Mizala, et.al., 2002: 90).

Al sustituir por primera vez la antigüedad por el mérito como criterio para otorgar aumentos salariales a los docentes, se determinó que éstos se otorgaran como un incentivo de equipo, pagadero a todos los docentes de un determinado establecimiento y no como retribuciones a docentes en lo individual. El 90% de los montos asignados se distribuyó directamente a los docentes de la escuela premiada con base en sus horas de desempeño y el 10% restante a aquellos que se hubieran destacado, decisión que fue definida por cada escuela (Mizala, et.al., 2002: 92).

Asimismo, se definieron criterios para cuantificar el desempeño escolar y de grupos de escuelas con un método complejo, pero funcional. Los docentes podían comprenderlo y tenía en cuenta muchas de sus inquietudes respecto de la evaluación del desempeño. No todos los factores para el cálculo del SNED recaen en un solo indicador, atribuible a los docentes en lo individual. El factor

de mayor peso (37%) es el promedio obtenido por los estudiantes en la prueba de logro de aprendizaje nacional (SIMCE) en castellano y matemáticas, seguido del grado de superación respecto del puntaje obtenido en la prueba previa (28%). Un tercer factor de peso (22%) es la igualdad de oportunidades que propicia cada centro escolar, con base en indicadores tales como la tasa de retención de alumnos, la tasa de aprobación o la inexistencia de prácticas discriminatorias. Ver Mizala et.al., 2002: 95.

Finalmente, las escuelas no se clasifican mediante los puntajes brutos a nivel nacional, debido a que eso sesgaría el estímulo a favor de aquellas escuelas con las mejores condiciones socioeconómicas del país en su conjunto. En lugar de ello, el sistema compara las escuelas con base en características similares tanto en materia socioeconómica como geográfica, con lo que se constituyen grupos homogéneos entre los cuales se lleva a cabo la comparación. Dependiendo la región del país de que se tratara, el número de grupos oscilaba entre 8 y 12 (en el caso de las más grandes). Mizala, et.al., 2002: 94.

A cambio, el Ejecutivo exigió al Colegio Nacional de Profesores flexibilizar algunas características del Estatuto Docente de 1991, con lo cual se daba marcha atrás a la protección total de puestos de trabajo (BID, 2006: 260 y 261). El SNED asignó estímulos a 2,274 escuelas con 30,600 docentes y 733,610 estudiantes en el año escolar 1996-1997. En el año 1997-1998 el monto aproximado por docente fue de \$430 dólares estadounidenses. El presupuesto destinado a incentivos por medio del SNED en 1995 fue de \$1,620 millones de dólares estadounidenses (Cox, 2003: 18).

Con base en estos elementos se creó el Sistema Nacional de Evaluación Docente. La percepción que produjo fue positiva, sobre todo entre los directores de establecimientos (Mizala, et.al., 2002: 102) y obtuvo una aceptación renuente del sindicato. Algunos estudios asumen que la mejora tangible en las condiciones de vida y trabajo de los docentes chilenos durante los años previos a esta reforma facilitaron el proceso. Otro elemento coadyuvante es que las autoridades del

ministerio establecieron un diálogo directo con la base sindical, no a través de sus líderes. Ver BID, 2006: 261, Núñez, 2003 y Espínola y de Moura Castro 1999.

En 2002, Mizala y otros señalaban que el SNED había ido “generando crecientes grados de consenso entre los actores del sistema educacional” y que una buena parte de su evaluación positiva se debía al hecho de que “el proceso de diseño e implantación ha sido evaluado por los actores como serio y responsable, si bien algunos aspectos parecen complejos”. Asimismo, añadían que “para que un sistema de evaluación se consolide, sus resultados deben aparecer como ‘justos’ a los ojos de los distintos actores involucrados” (Mizala et.al., 2002: 98 y 99).

En conjunto, los dos programas enfocados a la calidad (P-900 y MECE Básica) y las dos reformas (Estatuto Docente y Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente) habrían generado 62 puntos. Esto, aún sin ponderar el hecho de que el P-900 fue un programa focalizado y que tanto el PME del MECE como los estímulos al desempeño escolar están abiertos a todas las escuelas pero sus beneficios específicos no son recibidos por todas. Ver Cuadro 4.8.

Sin embargo, aún con esos elementos focalizados y específicos, cabe destacar que los dos programas y las dos reformas tienen elementos que generan beneficios concentrados para actores en todo el sistema, como es el caso de la restitución del estatuto docente o la asignación de materiales educativos, o en su buena parte del mismo (como la Red Enlaces del MECE). Un segundo aspecto por resaltar es el que no se hayan registrado costos concentrados. Aquellos que surgieron en el camino fueron neutralizados.

Cuadro 4.8 CHILE. Valor de la política reformista en su implementación

MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	VALOR	TIPO	PODER	EFFECTO
P900 – 1. Capacitación a docentes.	Docentes	1	1	2	2
P900 – 2. Voluntarios p / regularización	Docentes	1	1	2	2
P900 – 2. Mejora de la infraestructura de las escuelas.	Docentes	1	1	2	2
	Escuelas	1	1	2	2
	Municipios	1	1	2	2
P900 – 3. Mejora de las bibliotecas escolares.	Docentes	1	1	2	2
	Escuelas	1	1	2	2
	Municipios	1	1	2	2
P900 – 4. Bajo costo administrativo y financiamiento externo (Dinamarca)	Municipios	0	1	2	0
	Congresistas	0	1	2	0
MECE-B. Materiales educativos.	Docentes	1	1	2	2
	Escuelas	1	1	2	2
	Municipios	1	1	2	2
MECE-B. Mejora de la infraestructura de las escuelas.	Docentes	1	1	2	2
	Escuelas	1	1	2	2
	Municipios	1	1	2	2
MECE-B. Red Enlaces	Docentes	1	1	2	2
	Escuelas	1	1	2	2
	Municipios	1	1	2	2
MECE-B. Programa rural.	Docentes escuelas rurales	1	1	2	2
	Escuelas rurales	1	1	2	2
MECE-B. Programa de mejoramiento educativo (PME).	Docentes en escuelas beneficiarias.	1	1	2	2
	Escuelas beneficiarias.	1	1	2	2
	Municipios c/escuelas beneficiarias	1	1	2	2
MECE-B. Diseño inclusivo	Burocracia del ministerio	1	1	2	2
	Docentes	1	1	2	2
MECE-B. Financiamiento externo.	Diputados	0	1	2	0
Estatuto Docente I (1991). Restitución	Docentes	1	1	2	2
	Sindicato	1	2	2	4
	Poder legislativo	0	2	2	0
	Municipios	0	2	2	0
SNED. Incentivos colectivos al desempeño (1996) e individuales (2000).	Directores	1	1	2	4
	Docentes	1	1	2	4
	Sindicato	0	2	2	0
SALDO (Σ)					62

Fuente: elaboración propia.

En este mismo periodo se emprendieron tres reformas más: una curricular para la educación básica (1996), la Ley de Jornada Escolar Completa (1997) y la

reforma curricular en educación media (1998, previa consulta nacional en 1997). A la par del ajuste para incorporar los incentivos al desempeño individual en el 2000, se reformó el currículo de la educación parvularia. Ver Cox, 2003: 18.

4.2.2 Régimen de políticas en Chile

Tanto el Estatuto Docente de 1996 como el SNED, con diversos ajustes, siguen vigentes en Chile, lo que permite aquilatar su estabilidad como reformas educativas orientadas a la calidad. Se han constituido como parte del sistema educativo chileno, no sólo durante los cuatro gobiernos de la Concertación, sino también los tres siguientes, post – Concertación (ver cuadro).

Hasta ahora, en ese amplio intervalo temporal en el que estas reformas se han sostenido políticamente, se ha dado más de una alternancia entre gobiernos de centro-izquierda y de centro-derecha. Por primera vez desde la transición del país a la democracia y habiendo transcurrido 17 años continuos de gobiernos de la Concertación (centro-izquierda), Chile experimentó un gobierno de centro-derecha con el arribo al poder de la Coalición por el Cambio, formada por la Unión Democrática Independiente y Renovación Nacional, con el presidente Piñera a la cabeza. El centro izquierda recuperó el poder en 2014, con el segundo periodo de la presidenta Bachelet, para perderlo de nuevo en 2018, una vez más con Piñera.

Es posible que la evolución política del país esté próxima a experimentar un cambio en el régimen de políticas, en un contexto distinto al de la transición a la democracia. La reforma electoral del segundo gobierno de Bachelet puso fin al sistema binominal, según el cual sólo contendían dos candidatos por distrito. Eso implicó que en las elecciones parlamentarias de 2017 llegaran al Congreso nuevos partidos políticos.

En octubre de 2019, un incremento de 30 pesos en el sistema de transporte público de la capital derivó en multitudinarias protestas y manifestaciones a favor de una mayor justicia social. El lema de las protestas fue

“no son 30 pesos, son 30 años”, para señalar un déficit entre expectativas y resultados luego de tres décadas de régimen democrático. Las manifestaciones se efectuaron a la par de incidentes violentos en las principales ciudades del país que llevaron al gobierno de Piñera a declarar el estado de emergencia en casi todas las regiones del país. Algunas semanas después, los partidos políticos firmaron un Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución con base en el cual se realizó el plebiscito sobre la necesidad y el mecanismo para redactar una nueva constitución, que se llevó a cabo en octubre de 2020 (España, Ficha país Chile: 3).

En el párrafo previo se enuncia lo que constituye la aparición de un elemento estresor/habilitador del que derivan tanto una variación de paradigmas de política como una crisis de legitimidad que intenta resolverse con la convocatoria a un constituyente que produzca un texto constitucional distinto al heredado por la dictadura pinochetista a la democracia.

Ya con el Constituyente en curso, el proceso electoral de 2021 se distinguió de procesos previos por haberse disputado en segunda vuelta (19 de diciembre) entre dos candidatos ubicados en polos opuestos del sistema político, marginando a los partidos de la Concertación: Boric (el ganador), a la cabeza de la coalición “Apruebo Dignidad”, formada en 2021 a partir de dos coaliciones previas, y Kast, del Partido Republicano, fundado en 2019.

Para ninguno de ellos fue importante reivindicar los avances del país logrados a lo largo de sus primeros 30 años de su actual régimen democrático. En lugar de ello, durante el proceso electoral el candidato ganador (Boric) estuvo cuestionando tanto la democracia representativa como la economía de mercado, acusando las tres décadas previas como de gobiernos que traicionaron al pueblo, instalaron el neoliberalismo y perjudicaron a las clases medias y populares, fomentando la desigualdad. Ver El País, 2021.

Tales planteamientos evidencian la aparición de un paradigma político distinto con base en la crisis de legitimidad que vive la sociedad chilena sobre su desarrollo reciente. Sin embargo, aún es prematuro afirmar que Chile

experimentó un cambio de régimen de políticas con el triunfo de Gabriel Boric, porque el reordenamiento de fuerzas políticas que ha tenido lugar en este proceso electoral no favorece claramente a alguna sobre el resto. Es decir, el reacomodo de poder no se percibe como suficiente para que la variación de paradigmas se concrete en cambios organizacionales y de política pública si éstos precisan de cambios sustantivos en lo presupuestal o en lo legislativo.

Los resultados electorales por la presidencia y en el Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) apuntan más bien hacia una importante dispersión entre la multiplicidad de opciones.

En las elecciones presidenciales, participó casi la mitad del electorado (47.33%) y contendieron siete candidatos en la primera vuelta. Dos de ellos obtuvieron poco menos de un tercio de los votos (Kast, 27.91% y Boric, 25.83%) y tres más obtuvieron poco más de una décima parte cada uno (Parisi, 12.8%, Sichel, 12.78% y Provoste, 11.6%). En la segunda vuelta, ya con sólo dos candidatos, la participación se incrementó, aunque todavía alrededor de la mitad del electorado (55.64%). Boric obtuvo poco más de la mitad de los votos (55.87%) y Kast 44.13%.²⁸

En la Cámara de Diputados, la dispersión es notable. Los resultados se dividieron entre 13 pactos de partidos o partidos en lo individual. El pacto “Chile Podemos +”, de cuatro partidos, representa la fuerza principal de la Cámara con el 25.43% de los escaños. Esto, a pesar de que perdió 19 escaños. Apruebo Dignidad (la alianza del candidato ganador de la Presidencia) ganó 10 escaños, ubicándose como la segunda fuerza, con 20.94%. La coalición “Nuevo Pacto Social”, compuesta por seis partidos, perdió 7 escaños y es la tercera fuerza (17.16%) y el Frente Social Cristiano, con dos partidos nuevos, incluido el que postuló al candidato presidencial contendiente en la segunda vuelta, obtuvo 11.18%, con sus primeros 15 escaños.²⁹ Ver Cuadro 4.9.

²⁸ https://es.wikipedia.org/wiki/Elecci%C3%B3n_presidencial_de_Chile_de_2021

²⁹ https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_parlamentarias_de_Chile_de_2021#Resultados

Cuadro 4.9 CHILE. Alternancia política y acciones reformistas orientadas a la calidad (1990-2018)

PARTIDO	COALICIÓN	INICIO	PRESIDENTES	ETAPA	MEDIDAS
PDC	Concertación	1990 iii 11	Aylwin	1a	1990. P900 (focalizado) y MECE Básica (general). 1991. Restitución del Estatuto Docente.
PDC		1994 iii 11	Frei		1996. Adecuación del Estatuto Docente al establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED).
Partido por la Democracia		2000 iii 11	Lagos		
Partido Socialista		2006 iii 11	Bachelet		
Independiente	Coalición por el Cambio	2010 iii 11	Piñera	2a	2011. Se crean la Agencia de Calidad de la Educación y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (SAC)
Partido Socialista	Nueva Mayoría	2014	Bachelet		
Independiente	Chile Vamos	2018 iii 11	Piñera		

Fuentes: Wikipedia, “Anexo: Presidentes de Chile”. Disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Presidentes de Chile](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Presidentes_de_Chile) (Consultado el 30 de octubre de 2021).

Pese a lo anterior, cabe hacer notar que el Estatuto docente, piedra angular de las reformas educativas orientadas a la calidad en Chile, que ha estado vigente desde 1996, es una facultad ejecutiva que no pasa por el poder legislativo chileno en lo normativo (aunque sí en lo presupuestal). Por lo tanto, existe la posibilidad de que la crisis de legitimidad que pesa sobre el periodo democrático post-dictadura y la variación de paradigmas de política que esta implica, derive en un cambio del régimen de políticas, incluida la política educativa, si la evaluación del desempeño docente llega a ser cuestionada específicamente como parte de esa crisis.

4.2.3 Estabilidad del proceso de reformas educativas orientado a la calidad en Chile

De acuerdo con nuestras dos variables (Valor de la política de reforma educativa en su implementación y régimen de políticas), se observa en Chile una

combinación como la que se observó en Portugal: el valor de la política de reforma ha sido positivo para los actores implicados en su implementación, con una notable ausencia de costos concentrados y una suma sobresaliente de beneficios concentrados. Asimismo, el régimen de políticas ha permanecido constante hasta ahora, a pesar de una década de alternancia entre fuerzas post-Coalición y Coalición así como del reciente resultado electoral, muy distinto a la década previa pero aún sin revelar claramente una nueva concentración de fuerzas que permita modificar a fondo los paradigmas de las políticas públicas.

Por lo anterior, Chile se ubica en el primer cuadrante de la matriz de estabilidad:

Cuadro 4.10 CHILE: Estabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad (2001-2021)

		RÉGIMEN DE POLÍTICAS (variable independiente)	
		Continuidad	Cambio
VALOR DE LA POLÍTICA EN SU IMPLEMENTACIÓN (CC + BC) (variable interviniente)	Positivo: 62 puntos (CC < BC)	ESTABLE CHILE	MÁS ESTABLE QUE INESTABLE
	Negativo (CC > BC)	MÁS INESTABLE QUE ESTABLE	INESTABLE

Fuente: elaboración propia.

4.3 La inestabilidad en México (2013-2019)

La reforma educativa de 2013 fue parte de un pacto político entre el partido del presidente Peña Nieto (PRI) y las otras dos mayores fuerzas políticas representadas en el Congreso tras las elecciones del 2012 (PAN y PRD). El “Pacto por México” (2012) contempló 11 reformas estructurales, de las cuales la educativa fue la primera en concretarse. Sus tres objetivos³⁰ correspondieron a la mejora de la calidad: 1. Aumentar la calidad de la educación básica³¹, 2. Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior y 3. Que el Estado mexicano recobrara la rectoría del Sistema Educativo Nacional.³² Para lograrlos, el Pacto incluyó siete compromisos, entre ellos crear un Servicio Profesional Docente (compromiso 12) y consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (compromiso 8).

La relevancia empírica de esta reforma radica tanto por la dimensión política del cambio (Pacto por México) como por su dimensión técnica, a través de la construcción de un servicio profesional docente, constituyéndose “como un proceso técnico-político orientado a revertir problemas de baja calidad e inequidad educativas” (Del Castillo 2017: 1).

Los otros compromisos asociados a la reforma educativa previstos por el Pacto fueron la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa, robustecer la autonomía de gestión de las escuelas, establecer escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, dotar de computadoras portátiles con conectividad a los estudiantes, fortalecer la educación inicial de los maestros e incrementar la cobertura en educación media superior y superior y un programa nacional de becas.

³⁰ Ver Pacto por México. Disponible en https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf (Consultado el 19 de noviembre de 2021).

³¹ A partir de resultados en la prueba PISA de la OCDE.

³² Es decir, recuperando el control del ingreso, la promoción, los incentivos y la asignación de los docentes, hasta entonces controlados por el Sindicato Nacional.

Dado el protagonismo de la evaluación docente como cuestión claramente contenciosa en el conjunto de las medidas previstas, los opositores a la reforma la desacreditaron como exclusivamente laboral en lugar de pedagógica. En términos cronológicos, los cambios legales y administrativos (como la centralización de la nómina magisterial) se implementaron primero y la elaboración de un nuevo currículo (Nuevo Modelo Educativo) y su concreción en nuevos libros de texto, lo hicieron mucho después, casi al final del sexenio. Las acciones para el fortalecimiento de la formación inicial y la actualización docente quedaron relegadas. Ver Rodríguez Gómez, 2021.

La promulgación constitucional sobre la que se edificó la “perdurabilidad” de la reforma, se hizo el 25 de febrero de 2013, mismo día en el que la líder del sindicato nacional del magisterio fue detenida y acusada de desvío de fondos sindicales por 157 millones de dólares. Esta coordinación entre el pacto político que reformó la Constitución y la captura de la lideresa magisterial, en el cargo desde los años noventa, no logró blindar el proceso de implementación de la reforma de conflictos y resistencias.

Las movilizaciones magisteriales fueron particularmente agresivas en dos grandes momentos (Granados, 2018: 58 a 60): primero en 2013, durante la discusión de las leyes secundarias que definieron los términos del Servicio Profesional Docente. En septiembre de ese año se pretendió interrumpir el proceso legislativo secuestrando el acceso a la Cámara de Diputados y mediante un plantón en el Zócalo de la Ciudad de México, frente al Palacio Nacional, que en enero de 2014 fue retirado mediante la fuerza pública con apoyo de helicópteros de asalto (Blackhawk).

Las movilizaciones del 2016 se efectuaron al iniciar la evaluación obligatoria de docentes en servicio a lo largo y ancho del territorio. Su peor episodio tuvo lugar en Nochixtlán, Oaxaca, donde las fuerzas de seguridad de la entidad tuvieron un choque muy violento que ocasionó ocho muertos y varios

heridos (Ver Altamirano, 2016). En 2017 y 2018 las movilizaciones disminuyeron sensiblemente.

No es claro que la reforma educativa del 2013 haya sido satisfactoria en cuanto a su diseño y capacidad de implementación. Al menos esa es la conclusión de dos análisis, uno de la OCDE (OCDE, 2018) y otro de la FLACSO México (Gómez Morín, 2018). En términos generales, la OCDE señaló que el sistema educativo mexicano transitaba de una dirección enfocada en los insumos y las cifras hacia otra con mayor énfasis en el aprendizaje de los estudiantes. Estimó que las reformas legislativas habían priorizado la calidad y la equidad y que se habían adoptado políticas para cimentar su implementación. Juzgó que el nuevo currículo era de alta calidad y que había incorporado las mejores prácticas internacionales.

Asimismo, advirtió progresos significativos en los mecanismos para apoyar a las escuelas y sus comunidades de aprendizaje mediante el servicio profesional docente. Finalmente, consideró que se había avanzado en la consolidación de un sistema nacional de evaluación, dotando de autonomía al INEE para que éste estimara los avances y retos en el cumplimiento de los principios de calidad y equidad previstos por la ley (Ver OCDE, 2018: 11-13).

Sin embargo, el discurso con el que se promovía la reforma perdió la batalla ante la opinión pública. Del Castillo y Flores-Ilich estudiaron “la cobertura que recibió la última reforma educativa (RE) en la prensa mexicana entre 2012 y 2015” (Del Castillo y Flores Ilich, 2019: 502), con base en 6,213 notas de cuatro diarios de circulación nacional durante 37 meses (del 1 de diciembre de 2012 al 31 de diciembre de 2015). Su análisis identificó que “la cobertura mediática que recibió la reforma educativa fue amplia en cantidad, estuvo orientada hacia ciertos temas particulares (evaluación docente) y además estuvo muy polarizada” (*Ibid*: 532).

Asimismo, encontraron que el número de notas con una postura en contra de la reforma registró mayores niveles cuando se presentaron las principales manifestaciones de resistencia a la aprobación de las leyes secundarias y cuando tuvieron lugar decisiones y acciones políticas de alto impacto”. *Ibid*: 533. En su conjunto, observaron que esta reforma fue, en esencia, motivo de conflicto y que, en el contexto de las acciones de resistencia de los opositores o de acción directa de la autoridad, la narrativa que privó en las notas de prensa fue la de la coalición opositora, no la de la coalición promotora.

Tras las elecciones del 2018 no sólo se dio una alternancia entre el gobierno previo (PRI) y el nuevo (Morena). La configuración política del poder legislativo cambió radicalmente, tanto en el nivel federal como en los congresos locales, marginando a los tres partidos firmantes del Pacto por México. El contar con mayoría calificada en el Congreso federal y con mayoría absoluta en los congresos locales, el gobierno del presidente López Obrador pudo revertir la reforma educativa afianzada en la Constitución mediante el pacto político previo. En 2019, el Congreso reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa, incluida la abrogación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. Ver Senado de la República (2019).

En cuanto a las partes interesadas en el sistema educativo (gobiernos y legislaturas locales, docentes, padres de familia, empresarios, medios de comunicación, opinión pública, etc.), no se articuló una coalición para demandar la continuidad de los fundamentos de la Reforma del 2013.³³ Abordaré a continuación la dinámica de este fallido proceso de reforma.

³³ Con base en el marco de las coaliciones promotoras, este efecto no es de sorprender dado que “el proceso de las políticas, en cuanto al establecimiento de la agenda y otras etapas, está dominado por la opinión de las élites,” mientras que “el impacto de la opinión pública es, en el mejor de los casos, ‘modesto’” (Parsons, 2009: 227).

4.3.1 Valor de la política reformista mexicana en su implementación

Las medidas orientadas a la calidad de la Reforma Educativa mexicana del 2013 se desarrollaron a partir de tres ejes: 1. Rendición de cuentas, 2. Evaluación a los docentes y 3. Transformar las escuelas (Granados, 2018a). Seis de los ocho compromisos educativos del Pacto por México corresponden a alguno de esos tres ejes y dos contribuyen al acceso, no a la calidad, por lo que no los tendré en cuenta.

Cuadro 4.11 MÉXICO. La reforma educativa del 2013

EJES (GRANADOS)	PACTO POR MÉXICO	BALANCE FINAL (BONILLA Y GRANADOS)
1. Rendición de cuentas (mediante sistemas nacionales de monitoreo y de evaluación educativa).	1. Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) 2. Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)	
2. Sistema de evaluación para regular el ingreso, promoción y desempeño de los docentes basado en la transparencia y el mérito.	6. Servicio Profesional Docente. 7. Fortalecer la educación inicial de los maestros.	1.- Servicio Profesional Docente (Bonilla y Granados)
3. Transformar el funcionamiento de las escuelas.	3. Autonomía de gestión de las escuelas. 4. Escuelas de tiempo completo. 5. Computadoras portátiles con conectividad.	2.- Nuevo Modelo Educativo (Bonilla y Granados) 3.- Escuelas al Centro (Escuelas al Cien y Escuelas Dignas). Bonilla. 5.- Equidad e Inclusión (Escuelas de Tiempo Completo). Bonilla. 6.- Nueva Gobernanza (Bonilla y Granados)
Políticas sobre el acceso, no incluidas en los ejes sobre la calidad:	8. Incrementar cobertura en educación media superior y superior. 9. Programa Nacional de Becas.	

Fuente: elaboración propia, con base en Granados (2018a: 48-51), Pacto por México, Bonilla (2020) y Granados (2018b).

En cuanto a los balances sobre lo realizado, pueden destacarse el de Bonilla (2020) y los de Granados (2018a y 2018b), especialmente 2018b. El de Bonilla pone el foco en los elementos más pedagógicos de la Reforma, comenzando por el nuevo currículo (Nuevo Modelo Educativo), el cual no estaba previsto en el Pacto por México y se puso en práctica en la antesala del cierre de la administración. Asimismo, expone otros que no se desarrollaron plenamente. De

los balances de Granados, uno es más de divulgación a un público amplio (2018a) mientras que el segundo (2018b) estructura las prioridades de la Reforma de manera distinta al guión inicial: Nueva Gobernanza Educativa y Principales componentes (3). Ver cuadro 4.11.

Teniendo en cuenta estas fuentes, analizaré los elementos orientados a la calidad de la reforma educativa del 2013 que claramente tuvieron un impacto sobre los actores del sistema educativo en su implementación, ordenados de mayor a menor relevancia por sus efectos observables: 1. Servicio Profesional Docente, 2. Rendición de cuentas (Censo, Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo, FONE), 3. Escuelas al Centro, 4. Equidad e Inclusión (Escuelas de Tiempo Completo) y 5. Nuevo Modelo Educativo (NME).

Elemento 1. *Servicio Profesional Docente (SPD) con base en el mérito.*

El mexicano es el noveno sistema educativo más grande del mundo: con 36.4 millones de estudiantes en 260 mil escuelas (K-12), es atendido por dos millones de docentes (Bonilla, 2020: 107).

La reforma comenzó por incorporar³⁴ en el artículo 3° de la Constitución la aspiración de garantizar una educación de calidad como un derecho de las personas y la exigencia de que a) el servicio profesional docente se sustentara en el mérito y b) la evaluación independiente del Sistema Educativo Nacional, a través del INEE, permitiera la rendición de cuentas. Para un análisis detallado ver Villanueva Mendoza, A. (2018).

Con base en lo anterior, se actualizaron aspectos de la Ley General de Educación y se emitieron³⁵ dos legislaciones nuevas (Bracho y Zorrilla, 2015):

³⁴ 6 de febrero de 2013.

³⁵ 11 de septiembre de 2013.

- a. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Creado en 2002 como un órgano público descentralizado de la Secretaría de Educación Pública hasta el 2012, cuando se le definió como “no sectorizado”, el INEE adquirió su carácter de organismo constitucional autónomo, es decir, independiente del Poder Ejecutivo, con la atribución de evaluar de manera independiente al sistema educativo y de proponer los términos de la evaluación docente. Dadas sus nuevas atribuciones, su presupuesto se incrementó 752% en 2013 respecto del 2012 (Fernández Martínez y Herrera, 2021: 258).
- b. *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Reguló el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes, supervisores y directivos en el Sistema Educativo con base en el mérito, orientándose a la mejora del desempeño académico.

Los dos sindicatos docentes más importantes del país son dos: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). El SNTE agrupa al 80% de la nómina, con 1.6 millones de docentes afiliados en 31 de los 32 estados de la federación. Se le considera la organización sindical más grande del país y es posible que también lo sea en la región de América Latina. En el caso de la CNTE, facción autoproclamada “democrática” del SNTE, controla cuatro entidades que son también las menos aventajadas del país: Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán, y mantiene presencia dispersa en el resto (Bonilla, 2020: 108). Sólo en el caso del Estado de México, una organización supera en influencia a las otras dos: el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (Fuentes Molinar, 2013: 23).

Mediante la implementación de estos cambios legales, los sindicatos docentes mexicanos (SNTE y CNTE, principalmente) verían perjudicados los siguientes intereses (Bonilla Rius, 2020: 109):

- I. Su control sobre el ingreso, asignación y promoción de los docentes, con base en criterios no académicos (amiguismo y respuesta a solicitudes sindicales), que alentaba el ausentismo del 13% de los docentes.
- II. La venta, renta y herencia de plazas docentes.
- III. La doble negociación salarial y de prestaciones (a nivel federal y a nivel estatal, derivada de la reforma descentralizadora de 1993).
- IV. La existencia de plazas fantasma (alguien las cobra pero no es un docente frente a grupo).

Del 2014 al 2018 se asignaron por concurso de ingreso al servicio profesional docente 147,688 plazas y mediante concursos de promoción otras 36,383. Este mecanismo impidió un negocio cuyo valor oscila entre \$1,792 y \$3,052 millones de pesos, en función del costo que se estime en promedio de cada una de esas plazas (\$10 mil o \$50 mil pesos). Ver Fernández Martínez y Herrera, 2021: 257.

En cuanto a los docentes, supervisores y directivos ya en servicio, por primera vez serían evaluados individualmente con base en perfiles e instrumentos elaborados por el INEE, es decir, con independencia del gobierno y mediante evaluaciones periódicas y obligatorias ejecutadas por éste. Aunque la ley no contemplaba la pérdida del empleo para los docentes en servicio, sí consideraba la remoción del cargo frente a grupo y la reasignación a labores burocráticas en caso de no poder superarlas tras dos intentos consecutivos. Esto ocurrió en sólo el 0.8% de los casos (Fernández Martínez y Herrera, 2021: 257) pero, más allá de su mínima envergadura, lo más relevante es que ocurrió.

Sobre estas características de las evaluaciones se estructuró la oposición sindical, que alentó la incertidumbre, el miedo y el rencor entre muchos docentes para resistirse a la reforma en su conjunto:

Las consecuencias de una política basada en el mérito no fueron previstas correctamente, como tampoco los beneficios fueron bien comunicados a los docentes y al público en general. Por lo tanto, la narrativa dominante, alentada por los medios de comunicación, etiquetó a la reforma en su conjunto como un ejercicio *punitivo*" (Bonilla Rius, 2020: 117).

El SNTE, que tradicionalmente había sido un actor con un lugar central en todo proceso de toma de decisiones sobre la política educativa, fue excluido (junto con los otros sindicatos y los docentes) del Pacto por México y del diseño de este Servicio Profesional Docente (Del Castillo y Flores Illich, 2018: 510).³⁶ Sin embargo, teniendo en mente el arresto el 26 de febrero del 2013 de quien fue dirigente del SNTE (de 1989 a 2013), la cúpula de la organización no expresó públicamente su rechazo a la Reforma, aunque algunas de sus secciones sí fueron oponentes activas a la aprobación y la implementación de la reforma. Asumiremos por lo pronto que el efecto político de crear el SPD en el SNTE fue “neutro”:

- SNTE: (Valor: 0) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: 0

En cuanto a la CNTE, no obstante su carácter regional, esta organización sindical fue sumamente agresiva y activa en sus manifestaciones de rechazo mediante plantones, bloqueos, manifestaciones y acciones de amedrentamiento, claramente en los estados donde es predominante, pero también en las sedes del Poder Ejecutivo y Legislativo en la capital del país y en entidades del resto de la República donde su presencia se asumía sólo como testimonial. Por lo pronto, en el caso de este actor el efecto en puntos que tuvo la creación del Servicio Profesional Docentes es claramente:

- CNTE: (Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8

Respecto de los docentes, la reserva, la incertidumbre y, en algunos casos, la intimidación en nombre de la CNTE inevitablemente tuvo un efecto negativo. Al ser obligatorias, so pena de perder el nombramiento, el abultado número de evaluaciones presentadas por los docentes en servicio (diagnóstica, promoción,

³⁶ El contraste más claro lo ofrece el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, firmado en mayo de 1992 por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el SNTE (a cargo de la misma líder sindical detenida en 2013), con base en el cual se inició la descentralización del sistema educativo en aras de la calidad educativa “a través de un sistema que supere los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que aquejan al sistema educativo nacional”.

permanencia y desempeño), realizadas entre el 2015 y el 2018, no puede considerarse como un indicador de la aceptación plena de los docentes sobre el instrumento. Ver Romero Badillo, 2021.

A decir de Bonilla, las consecuencias de la obligatoriedad de la evaluación del desempeño “no fueron correctamente anticipadas ni sus beneficios comunicados a los docentes y al público en general” (Bonilla, 2020: 117). Se interpretó como una forma de responsabilizar a los docentes de todos los males del sistema educativo.

Tampoco puede serlo el número de aspirantes a ingresar al sistema educativo, dado que la nueva evaluación fue el único método posible. Para los propios funcionarios a cargo de instrumentar este elemento de la Reforma, más que una mayoría de docentes que respaldó el Servicio Profesional Docente y sus instrumentos específicos se reconoció que “no todos los maestros se opusieron” (Bonilla, 2020: 117).

De hecho, dichos funcionarios reconocieron eventualmente (Bonilla, 2020: 117) que la narrativa dominante entre docentes y opinión pública fue la de los opositores a la reforma, no la del gobierno, algo que Del Castillo y Flores Illich (2019) documentaron en su revisión de notas de prensa. El efecto, por lo tanto, fue negativo:

- Docentes: (Valor: -2) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: -4

En cuanto al compromiso de mejorar la formación inicial de docentes y la de fortalecer la asesoría pedagógica a los docentes en servicio, no hubo grandes avances (Bonilla, 2020: 118).

El del 2015 es un buen ejemplo de lo primero, se concentra en la investigación del “cambio de políticas” como objeto de estudio, a partir de la política educativa mexicana, en la que “la estabilidad ha prevalecido a pesar de la necesidad de cambios más profundos”, al menos hasta la reforma educativa

del 2013 (Del Castillo, 2015: 5 y 6). Esto, teniendo en cuenta la persistencia de la baja calidad de la educación básica mexicana desde la reforma educativa previa (1992). La autora sostiene que “sin cambio político es imposible generar cambios de políticas no incrementales”.

Elemento 2. Rendición de cuentas – Gobernanza del sistema.

Para la implementación de este elemento, la reforma educativa se apoyó en tres instrumentos: un Censo, un Sistema de Información y un Fondo centralizado para el pago de la nómina docente.

El Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), realizado en 2013, fue el primer censo educativo en la historia del Sistema Educativo Mexicano (Terrazas González, Soriano Montero y Robles Vázquez, 2019: 10) y su objetivo fue dotar a la autoridad educativa de los insumos necesarios para crear el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), conforme a lo dispuesto en los cambios constitucionales (DOF 26/02/2013) hechos por la Reforma Educativa (artículos 3° y 73° fracción XXV y artículo 5° transitorio, fracción I).³⁷

Su ejecución no fue del todo nacional, puesto que las secciones sindicales de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, de la CNTE primordialmente, lo impidieron como parte de su rechazo a la reforma educativa. En esos tres estados radica el 8.1% de los maestros del país (Sheridan, 2014). Al divulgarse los resultados del Censo fue notoria la razón de su rechazo al mismo:

El Censo identificó 39 mil 222 personas que cobran en escuelas específicas, pero en las cuales nadie pudo identificar ni responder desde cuándo cobran ahí. A ello se sumaron 30 mil 695 personas que cobran como docentes pero que en realidad están comisionados de tiempo completo para desempeñarse en labores sindicales (SNTE y CNTE). Finalmente, se identificó

³⁷ <http://www.censo.sep.gob.mx/index.php/marco-legal>

que 114 mil 998 personas continúan cobrando como maestros en activo por medio de amigos o parientes a pesar de estar jubilados, retirados o inclusive difuntos. La suma de personas en los tres subgrupos asciende a 184 mil 915 personas (Sheridan, 2014).

Con un sistema educativo federalizado desde 1992-1993, el Censo hizo patente la magnitud de la fuga de recursos transferidos por la federación a los gobiernos estatales para nómina docente e infraestructura escolar. Si el sueldo promedio de esas personas registradas en la nómina docente pero que no laboran en un aula frente a grupo alguno fuera de 10 mil pesos mensuales, el monto ascendería a mil 849 millones de pesos mensuales o a 24 mil millones de pesos anuales. Tal fuga de recursos humanos y financieros se percibió como alarmante en la prensa y entre quienes se ocupan de analizar la política educativa. Al tener en cuenta las severas brechas en la infraestructura educativa del país que el Censo también identificó, la consternación se acentuó: entre las escuelas públicas, 48.8% no tiene drenaje; 31% carece de agua entubada; 11.2% no cuenta con energía eléctrica y el 12.8% no tiene sanitarios (Sheridan, 2014).

Ya con ese tipo de información en manos de la autoridad educativa federal, tanto los sindicatos como los gobiernos estatales comenzaron a perder margen de maniobra para el patronazgo de nómina docente y recursos para infraestructura escolar. Entre 2016 y 2017, los esfuerzos de conciliación permitieron liberar y regularizar a 22 mil personas en 44 mil plazas, que representaban 5 mil millones de pesos anuales (Granados, 2018: 80).

Un instrumento clave en ese proceso fue la sustitución del mecanismo para transferir los recursos para la nómina docente de la federación a los estados. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) sustituyó en 2014 al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), ya que este último “distorsionó gravemente el manejo de dicha nómina a nivel estatal y en especial en entidades dominadas por la CNTE” (Granados, 2018: 59).

Mediante el FONE, la SEP comenzó a generar directamente el pago quincenal de más de un millón de trabajadores en todas las entidades del país, conformado por 500 diferentes tipos de plazas y 8 mil conceptos de ingresos. (Granados, 2018c, 30). Este Fondo suprimió de tajo un fenómeno que se había desarrollado desde la federalización de principios de los años noventa: que los sindicatos docentes negociaran salarios y prestaciones dos veces al año, una a nivel federal y otra a nivel local (estados).³⁸

Un instrumento crucial para la operación cotidiana de lo anterior fue la puesta en marcha del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). La creación de un sistema nacional de información sobre el sistema educativo fue incorporada en la Ley General de Educación en 2011, pero no había logrado consolidarse debido a la capacidad dispar de los distintos gobiernos locales y a la insuficiente disponibilidad presupuestal para edificarlo (Quiroz, 2018: 181). De ahí que en 2013 se modificara nuevamente la LGE (artículos 10 y 12) para incorporar dicho Sistema como parte del Sistema Educativo Nacional.

En lo que a docentes y personal del sistema educativo se refiere, el SIGED incluye las estructuras ocupacionales, las plantillas de personal de las escuelas y datos sobre su formación, trayectoria y desempeño profesional. Permitiría asimismo una comunicación directa entre las autoridades educativas federales y los directores de las escuelas (Quiroz, 2018: 182), con lo cual la SEP tendría un canal de comunicación propio, sin la intermediación de los sindicatos o de los gobiernos locales.

Al término de la administración, el SIGED controlaba el Padrón de Escuelas, la nómina educativa de educación básica, el control escolar y la estadística educativa, así como con la información de los resultados de las evaluaciones del Servicio Profesional Docente (Quiroz, 2018: 189). Sin embargo, pese a haber desarrollado progresivamente un Documento Único de Requerimientos de Información y una ventanilla única para atender las solicitudes de información para recabar y devolver información a su fuente primaria (las

³⁸ <https://www.educacionfutura.org/se-acaba-doble-negociacion-salarial-con-el-snte/>

escuelas), el Sistema nacional seguía dependiendo tanto de la madurez operativa y tecnológica de los gobiernos estatales, así como del nivel de coordinación interinstitucional (federación-estados). (Quiroz, 2018: 187, 191-192).

En su conjunto, estimo que el efecto que estos instrumentos en materia de rendición de cuentas produjeron entre los actores implicados por ellos fue como sigue:

- SNTE: (Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8
- CNTE: (Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8
- Gobiernos estatales: (Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8

Elemento 3. Autonomía de Gestión - Escuelas al centro.

Conforme a lo previsto en el Pacto por México sobre la autonomía de gestión de las escuelas, el 25 de enero de 2016 el Secretario de Educación anunció y explicó mediante un artículo el plan “Escuela al Centro”, concebido para llevar la “Reforma educativa” a las aulas. De acuerdo con el mismo, el objetivo fue que el sistema estuviera al servicio de las escuelas y de sus alumnos para elevar la calidad de la educación, y no viceversa. (Nuño, 2016)

Escuela al centro consistió en seis acciones:

1. Disminuir la carga burocrática de las escuelas (al dotarlas de un subdirector de gestión y de otro de académico, al tiempo que se reducirían las solicitudes de información que diversas instancias solicitan a las escuelas);
2. Un presupuesto propio para cada escuela, que la comunidad escolar decidiría en qué invertir.
3. Fortalecer a los Consejo Técnicos Escolares, compuestos por docentes y director de la escuela: cada escuela podría elegir el día del mes y la hora en que se reunirán.

4. Participación social activa, mediante los Consejos Escolares (padres de familia, osc, sectores sociales y productivos, para la rendición de cuentas).

5. Mejor uso del tiempo en la jornada escolar (flexibilidad para organizar su calendario).

6. Escuelas de verano.

Al intentar estimar el impacto de este elemento de la reforma lo primero que puede advertirse es la dispersión de sus elementos, no sólo en su número (seis) sino también entre la simplicidad y la complejidad de su implementación. Sorprenden por su simpleza al punto de la intrascendencia las medidas relativas al trabajo académico colegiado y al uso del tiempo en el aula.

Padres de familia y estudiantes saben que el último viernes de cada mes los niños no asisten a la escuela porque ese día el director y los docentes sostienen su reunión académica. Es una práctica cuyo criterio es fácil de entender y recordar para las partes, lo que favorece la regularidad y la certeza en la organización del tiempo.

El admitir burocráticamente que pudiera ser de otro modo, en un día y en un horario distinto ¿sumó valor a los involucrados en términos de organización? El horario para realizarlas, ¿fue durante el asignado a la jornada escolar o fuera de ésta? Más aún, ¿debería esperarse que esa cuestión operativa sobre el día y la hora de las reuniones colegiadas de cada escuela tuviera algún impacto en el resultado académico de sus estudiantes? Dado lo anterior, lo más probables que es el porcentaje de escuelas que utilizó esa flexibilidad haya sido mínimo, pues no era práctico para nadie. Su efecto habría sido neutro.

- Escuelas: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Docentes: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Familias: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 0

Algo similar sucede con el uso del tiempo en la jornada escolar. Si bien el diagnóstico de la autoridad educativa reconocía que en México se destina el 56% del tiempo de la jornada escolar en actividades de aprendizaje, cuando la sugerencia de estudios y expertos internacionales es que sea de al menos 85%, la medida que se adoptó en este plan al respecto consistió en ofrecer a las escuelas dos alternativas de calendario escolar (mediante una reforma al Art. 51 de la Ley General de Educación), en la que lo que varió fue el número de días: un calendario corto y uno largo (185 o 200 días), con el mismo número total de horas en el mismo ciclo escolar.

Esto resultó sumamente confuso para autoridades locales, escuelas y familias, tanto en el aspecto práctico (¿cuándo termina el ciclo escolar en la escuela de mi hijo y a qué hora saldrá todos los días?) como en el aspecto de fondo ¿cómo favorece eso un mejor uso del tiempo en el aula para priorizar el tiempo dedicado al aprendizaje? Su efecto fue negativo, aunque coyuntural y, dada su naturaleza voluntaria (que cada escuela eligiera entre el *status quo* o probar la nueva alternativa),³⁹ quizá neutro:

- Escuelas: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Docentes: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Familias: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 0

El primer elemento, relativo a aliviar la carga burocrática de las escuelas, fue planteado de una manera en que tampoco resulta sencillo que los actores pudieran discernir si había progreso, retroceso o estancamiento, pues consistió en dos medidas simultáneas sobre las escuelas: una mayor oferta de recursos humanos y una demanda reducida de trámites. En cuanto a la oferta, ¿cuántas escuelas lograron incorporar en su plantilla laboral a un subdirector de gestión, cuya formación y presencia le permitiera liberar al director y al subdirector académico (en caso de contar con uno) de atender cualquier aspecto burocrático de la escuela? En el caso de la demanda, ¿en qué proporción los trámites fueron

³⁹ <https://lopezdoriga.com/nacional/no-se-impondra-nuevo-calendario-escolar-aurelio-nuno/>

automatizados, suprimidos u optimizados, si éstos se derivan tanto de normas, sistemas, proyectos y acciones específicas, federales y estatales? Ver Treviño Cantú y Velasco Sodi, 2018: 135. Lo más probable es que su efecto haya sido neutro:

- Escuelas: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Docentes: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0

De 2013 a 2018 se invirtió 3.2 veces más recursos que entre 2000 y 2012 para rehabilitar la infraestructura física de las escuelas de educación básica más necesitadas. Dicha inversión focalizada se basó en el primer Censo de Escuelas, Maestros, y Alumnos de Educación Básica, CEMABE (INEGI-SEP, 2013) y habría logrado que el porcentaje de escuelas sin electricidad se redujera de 11 a 3%, el de escuelas sin sanitario de 13 a 10% y el de escuelas sin accesibilidad para personas con discapacidad de 71 a 57%. Dichas inversiones se canalizaron mediante un racimo de programas: Escuelas al CIEN, Escuelas Dignas, Reforma Educativa y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) de los Estados. Treviño y Velasco, 2018: 141. En cuanto a dotar a las escuelas de recursos financieros para que éstas decidieran en qué recursos materiales ocuparlos (reparaciones, equipo, materiales), se utilizó el Programa Escuelas de Calidad, iniciado en 2001.

En principio, estas inversiones constituyen un beneficio concreto en comunidades escolares que proporcionalmente fueron muy superiores durante el periodo de ejecución de la reforma educativa del 2013. Sin embargo, dada la multiplicidad de programas, que algunos eran federales y otros operaban a través de los gobiernos locales (FAM y Escuelas de Calidad) y que algunos eran nuevos y otros, como Escuelas de Calidad,⁴⁰ ya contaban con tres lustros de funcionamiento en el sistema, lo más probable es que en la percepción de los actores del sistema que se vieron beneficiados asumo no se haya construido un

⁴⁰ Para una descripción detallada y una primera evaluación de resultados del PEC en sus primeros cinco años de operación, ver Murnane, R., Willet, J., & Cárdenas, S. (2006). ¿ Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México. *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México. México: Harvard-SEP-FCE-ILCE.*

vínculo claro la dotación recibida y el proceso de reforma del 2013, dando como resultado un efecto neutro:

- Escuelas: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Docentes: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Estudiantes: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 0
- Gobiernos estatales: (Valor: 0) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: 0

Finalmente, está la cuestión de organizar escuelas de verano. Mantener operando los planteles durante el periodo vacacional para celebrar actividades deportivas, artísticas, lúdicas y de refuerzo académico, ¿implicó una modificación en las condiciones laborales y de ingreso para los directores, docentes y personal no académico de las escuelas y de los gobiernos estatales a cargo de ellas? ¿Cuántos estuvieron dispuestos a dedicar el tiempo de sus vacaciones de verano a trabajar en las escuelas y a cambio de qué? ¿Fue opcional o obligatorio? Quizá por esas severas disyuntivas, este elemento no llegó a ejecutarse, dado que no fue considerado por Treviño y Velasco en su balance final del Plan “Escuela al Centro”.

Tras haber revisado en específico y en su conjunto los componentes del elemento “Autonomía de gestión”, su efecto sobre la percepción de los actores implicados habría resultado más bien neutro. Una constante es que, al no incidir en las condiciones laborales de los docentes, ninguno de dichos componentes se convirtió en un tema contencioso con los sindicatos docentes.

Elemento 4. *Equidad e inclusión.* ETC.

El elemento de equidad e inclusión tuvo en la expansión del Programa Escuelas de Tiempo Completo (2009) su principal instrumento. Conforme a su descripción, el Programa busca contribuir a mejorar el rendimiento de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, mediante:

- i. La ampliación del horario de los alumnos en la escuela.

- ii. Capacitación para personal directivo, docente y de apoyo
- iii. Dotación a las escuelas de material didáctico y equipo informático para uso educativo
- iv. Recursos para el acondicionamiento y equipo de espacios escolares
- v. Seguimiento, acompañamiento, asesoría a las escuelas de tiempo completo;
- vi. Apoyos para servicios e insumos para la alimentación de alumnos y docentes.

La cobertura de este programa registró incrementos marginales entre 2009 y 2012,⁴¹ mientras que se multiplicó por cuatro entre 2012 y 2017, de 6,700 a 25,132 escuelas (del 10% al 62% de su población objetivo, que es notablemente menor al número total de escuelas públicas de educación básica, es decir, el 20%)⁴². Al igual que con Escuelas de Calidad, el programa es previo al proceso de reforma educativa del 2013 y no es claro en qué medida su significativa expansión fue percibida por los actores implicados como resultado de dicho proceso de reforma educativa orientado a la calidad. Junto con su limitado alcance, su efecto habría sido neutro.

- Escuelas: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Docentes: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Familias: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 1) = Efecto: 0
- Gobiernos estatales: (Valor: 0) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: 0

⁴¹ CONEVAL, Ficha de monitoreo 2012-2013. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25496/Programa_Escuelas_de_Tiempo_Completo.pdf (Consultada el 30 de noviembre de 2021).

⁴² En el ciclo 2016-2017, la población objetivo fue de 40 mil escuelas. Ver CONEVAL, Ficha de monitoreo 2016-2017. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_S221.pdf mientras que en ese mismo ciclo escolar, el número de escuelas públicas en primaria y secundaria fue de 122,050 (cálculo propio, con base en SEP (2018)). https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018.pdf

En adición a dicho Programa, el balance de Bonilla (2018: 119) también contempló la reubicación de 7,660 estudiantes en escuelas muy pequeñas y mal equipadas, mil millones de dólares en seis años para becar a 7.7 m de estudiantes, un programa sobre habilidades socioemocionales y uno más en STEM para niñas y jóvenes.

Elemento 5. *Nuevo Modelo Educativo* (Nuevo currículo, 2017)

Reformar el currículo de la educación obligatoria en México no fue parte de los compromisos educativos del Pacto por México (2012). Los tres documentos que lo componen se elaboraron mediante procesos de consulta realizados en 2016 y fueron publicados del 2017 en adelante, en la víspera del cierre de la administración del presidente Peña Nieto.

El Nuevo Modelo Educativo consistió en tres documentos: El Programa de educación inicial (0 a 3 años), conocido como “Un buen comienzo”⁴³, “Aprendizajes clave para la educación integral” (currículo de preescolar, primaria y secundaria baja K-9) y el “Marco Curricular Común” (secundaria alta, grados 10 a 12). Los dos primeros estuvieron a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica y el tercero de la Subsecretaría de Educación Media Superior. De los tres, sólo el segundo fue de carácter nacional y obligatorio (Bonilla, 2020: 114 y 115) y el único que coincidía con aquellos actores (sindicatos, docentes y gobiernos locales) afectados por la creación del Servicio Profesional Docente.

En 2012, la educación inicial fue incorporada en la Ley General de Educación como uno de los tipos y modalidades educativos que el Estado debe promover y atender. Sin embargo, dicha atención no es escolarizada, a cargo de la SEP.⁴⁴ Por lo anterior, el Programa de Educación Inicial fue una guía hecha

⁴³ https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/inicial/1Educacion-Inicial_Digital.pdf

⁴⁴ Ver “Decreto por el que se reforma el Artículo 9o. de la Ley General de Educación”, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2012. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5242436&fecha=09/04/2012 (Consultado el 22 de noviembre de 2021).

por la Secretaría para apoyar una pléyade de servicios y programas públicos a) que apoyan a quienes cuidan a bebés y niños en el hogar, b) de atención especializada para atender problemas individuales de salud, nutrición y desarrollo y c) que crean ambientes para el desarrollo infantil fuera del hogar. Ver SEP, 2017: 25 a 29.

El Marco Curricular Común tampoco fue de alcance nacional ni responsabilidad exclusiva de la SEP (que cuenta con más de 30 subsistemas académicos y vocacionales). La ley también otorga a gobiernos estatales, algunas universidades públicas e instituciones privadas la atribución de impartir este nivel educativo (Bonilla, 2020: 115).

Una de las críticas más reiteradas por los opositores a la reforma educativa del 2013 es que se trataba de una reforma laboral, centrada en las condiciones laborales de los docentes, no educativa. Ver Guevara Niebla, 2016: 79-82. A ese respecto, se planteó que “No era necesario un documento oficial sobre ‘modelo educativo’ para asegurar el carácter *educativo* de la reforma (...) comenzó, es verdad, con la parte más dura: desmontar la estructura política viciada que ha obstaculizado por décadas la mejora de la educación nacional. Es decir, *comenzó por lo más importante*” (Guevara Niebla, *op.cit.*: 80).

En sentido similar, el tercer y último secretario de educación de la administración peñanietista juzgó como “una tesis insostenible”, desde el punto de vista político, considerar que se habrían evitado tensiones innecesarias con algunas porciones del magisterio si la Reforma Educativa hubiera comenzado con la reforma curricular ya que, desde su punto de vista, “el diseño, la formulación y la ejecución de la Reforma pasaba, inevitablemente, por un elemento de sentido común (...): recuperar la conducción y el liderazgo de la gestión y de las decisiones de política pública educativa, sin lo cual habría sido imposible emprender una transformación de fondo con mediana posibilidad de éxito” (Granados Roldán, 2018: 52-53).

En consecuencia, en lo que a nuevo currículo se refiere, el único documento relevante en términos de su efecto político fue el correspondiente a

la Educación Básica. Aun cuando su proceso de elaboración y su resultado final no resultó de ninguna manera contencioso estimo que, dada su presentación tardía, tal efecto sobre organizaciones sindicales y docentes fue neutro:

- Orgs. sindicales: (Valor: 0) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: 0
- Docentes: (Valor: 0) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 0

Cuadro 4.12 MÉXICO. Valor de la política reformista en su implementación

MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	VALOR	TIPO	PODER	EFECTO
1. Servicio Profesional Docente	SNTE	0	2	2	0
	CNTE	-2	2	2	-8
	Docentes	-2	1	2	-4
	Gobiernos estatales	-2	-2	-2	-8
2. Rendición de Cuentas	SNTE	-2	2	2	-8
	CNTE	-2	2	2	-8
	Gobiernos estatales	-2	-2	-2	-8
3. Autonomía escolar.	Gobiernos estatales	0	2	2	0
	Escuelas	0	1	2	0
	Docentes	0	1	2	0
	Familias	0	1	1	0
4. Equidad e inclusión	Gobiernos estatales	0	2	2	0
	Escuelas	0	1	2	0
	Docentes	0	1	2	0
	Familias	0	1	1	0
5. Nuevo Modelo Educativo.	Sindicatos	0	2	2	0
	Docentes	0	1	2	0
SALDO (Σ)					-44

Fuente: elaboración propia.

4.3.2 Régimen de políticas en México

En la reforma educativa del 2013, la obligatoriedad de las evaluaciones docentes y la inestabilidad laboral que implicaba no aprobarlas constituye un elemento estresor/habilitador del cambio del régimen de políticas. Sin embargo, la muerte en Oaxaca de varios docentes manifestantes a partir de los enfrentamientos entre policías constituyó la crisis de legitimidad de este elemento de la reforma y, por ende, del proceso de reforma en su conjunto.

Ese estrés y esa crisis se combinaron con otras, dentro de la variación de paradigmas de política que había venido encabezando Andrés Manuel López Obrador. Su victoria electoral en 2018 constituyó algo más que una alternancia: fue un profundo reacomodo del poder con base en el cual el gobierno lopezobradorista llevó a cabo el cambio organizacional y de política pública que revirtió mucho más que la reforma del 2013: el proceso de reforma educativa orientado a la calidad en su conjunto, iniciado desde el 2000 con la participación de México en la prueba PISA de la OCDE y con la creación del INEE (2002).

Además de la presidencia del país, las elecciones de julio del 2018 involucraron al Congreso federal (500 diputaciones federales y 128 senadurías) y a los congresos locales de 27 entidades. En cuanto a los gobiernos locales, nueve estados eligieron gubernatura o jefatura de Gobierno (Ciudad de México) y 25 estados renovaron sus ayuntamientos (o alcaldías).

El resultado de la elección no sólo destacó por haber dado como resultado una alternancia partidista en la presidencia: “México experimentó con esta elección un cambio dramático de los apoyos electorales que históricamente habían recibido los partidos tradicionales, es decir, los partidos que habían competido en el sistema desde el proceso de liberalización política” (Garrido y Freidenberg, 2021: 19).

En su conjunto, la votación del electorado cambió la configuración del sistema de partidos. Además de ganar la presidencia con una diferencia de más de treinta puntos sobre el segundo competidor, la candidatura ganadora tuvo “un fuerte efecto de arrastre sobre la elección de los demás cargos institucionales

federales y subnacionales (diputaciones, senadurías, gobernaciones, presidencias municipales)" (Garrido y Freidenberg, 2021: 2).

Tal efecto tuvo consecuencias en dos aspectos: en la pluralidad o estructura de competencia (por la masiva reorientación del voto en buena parte del país, la reconcentración de poder en un partido, la reducción de la fragmentación partidista y los cambios en la nacionalización de voto de las principales fuerzas) y en la dinámica de competencia o competitividad, al surgir el primer gobierno de partido unificado desde 1994 con base en los resultados legislativos.

Respecto de la estructura de la competencia y, dada la naturaleza de la reforma educativa del 2013, cimentada sobre una reforma constitucional mediante una coalición de tres fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD), debe resaltarse el siguiente dato: la del 2018 fue la primera elección de diputados federales de mayoría relativa desde 1994 en la cual la primera fuerza (Morena, fundado en 2011 y con registro desde el 2014), obtuvo más votos que la segunda y la tercera juntas: 20.8 millones de votos para Morena contra 19.3 millones de votos para candidaturas del PAN y del PRI (Garrido y Freidenberg, 2021: 11).

Asimismo, con base en datos de la elección de diputados federales de mayoría relativa, en 2018 Morena superó al resto de partidos en la distribución territorial de los apoyos, calculada mediante el índice de nacionalización de Jones y Mainwaring. Con datos a partir del 2009, el PRI había sido el partido con el mayor valor en dicho índice frente al PRI, el PAN y Morena (a partir del 2015), pero en 2018 Morena los superó a todos, incluido al PRI: 0.79 de Morena frente a 0.77 del PRI (Garrido y Freidenberg, 2021: 16).

También se invirtió la tendencia alcista del Número Efectivo de Partidos (NEP) en el periodo 1991-2018, que mide cuántos partidos compiten en un sistema, dado que en el valor del índice del NEP en la Cámara de Diputados pasó de 4.69 a 3.25 en menos de 15 días, pasada la elección del 2018. Esto ocurrió al integrarse sus grupos parlamentarios en la LXIV Legislatura: 25 diputados del Partido Encuentro Social (PES) y 32 del Partido del Trabajo (PT) renunciaron a

esos partidos y se integraron a la bancada de Morena (29 de agosto de 2018), cinco del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) hicieron el mismo movimiento (4 de septiembre) y cuatro más del PT lo hicieron al día siguiente. Se interpreta que el uso de “partidos taxis” fue parte de una estrategia ideada para evitar la penalización que la exigencia de evitar la sobrerrepresentación legislativa habría supuesto para la coalición mayoritaria (Garrido y Freidenberg, 2021: 15 y 16).

Lo anterior también tuvo un efecto en la dinámica de la competencia: por primera vez desde 1994, se gestó un nuevo gobierno unificado, regresando a la dinámica de partido en la que el presidente cuenta con suficientes apoyos en el Congreso para que sus propuestas de política pública se conviertan en ley gracias a su mayoría en ambas cámaras: se configuraron mayorías legislativas disciplinadas hacia el partido en el gobierno (Garrido y Freidenberg, 2021: 19).

En síntesis, el resultado electoral del 2018 en el sistema político mexicano implicó un movimiento pendular en la configuración del poder hacia una configuración más cercana al sistema de partidos hegemónico que caracterizó a México hasta 1997/2000 que al sistema de pluralismo limitado que se había venido desarrollando en las dos décadas siguientes. Con ello y con los elementos descritos previamente, se completó en México un cambio en el régimen de políticas, la educativa incluida.

4.3.3 Inestabilidad del proceso de reformas educativas orientado a la calidad en México

México es un caso en el que el cambio en el régimen de políticas que acaba de describirse se combinó con una dinámica de implementación negativa, lo que propició la inestabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad, revertidos sus elementos originales del 2013 y algunos presentes desde el 2002 (al ser sustituido el INEE por la Mejoredu). Ver Cuadro 4.13.



Cuadro 4.13 MÉXICO: Estabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad (2013-2018)

		RÉGIMEN DE POLÍTICAS (variable independiente)	
		Continuidad	Cambio
VALOR DE LA POLÍTICA EN SU IMPLEMENTACIÓN (CC + BC) (variable interviniente)	Positivo (CC < BC)	ESTABLE	MÁS ESTABLE QUE INESTABLE
	Negativo: -44 puntos (CC > BC)	MÁS INESTABLE QUE ESTABLE	INESTABLE MÉXICO

Fuente: elaboración propia.

4.4 La inestabilidad en Polonia (1999-2016)

Diez años después de transitar del comunismo a la democracia y a una economía de libre mercado, Polonia llevó a cabo una nueva ola de reformas⁴⁵ que incluyó, por primera ocasión, una correspondiente a su sistema educativo. Sus medidas buscaron mejoras en tres aspectos: calidad (logros de aprendizaje), equidad y escolaridad (en el nivel secundario y superior). (Wisniewski y Zahorska, 2021: 314).

Esa primera década entre 1989 y 1999 fue propicia para el desarrollo, en un contexto de cambio de régimen, de algunos cambios en el sistema educativo polaco: al contenido de los planes de estudio se le depuró de ideología comunista, el monopolio de la empresa estatal de libros de texto (WSiP) comenzó a abrirse a editoriales privadas, se propició que los colegios involucraran a padres y estudiantes en la vida escolar, se introdujeron los primeros exámenes externos para evaluar el logro de los aprendizajes y se desarrolló una colaboración creciente con países occidentales desarrollados, el Banco Mundial, la OCDE y la Unión Europea con miras a la adhesión de Polonia a esta última⁴⁶ (Wisniewski y Zahorska, 2021: 319 y 326).

Esos primeros cambios en materia educativa dan un indicio del sentido y la aspiración de los gobiernos polacos. Para Wisniewski y Zahorska, su dispersión es reflejo de las dificultades de un escenario político inestable, en el que los gobiernos cambiaron con rapidez y sus emprendimientos se abandonaban poco después. Asimismo, los ajustes en la economía derivaron en un incremento en el desempleo y recortes salariales a los empleados del sector público, incluidos los profesores (Wisniewski y Zahorska, 2021: 318).

En 1999, Polonia puso en práctica una reforma estructural de su sistema educativo, al insertar un nuevo nivel entre la primaria de ocho años y la secundaria de tres. Esa medida estructural, junto con algunas otras reformas

⁴⁵ Las otras reformas del sector público incluían la del sistema de pensiones, la atención médica y la administración pública (Wisniewski y Zahorska 2021: 320).

⁴⁶ Polonia ingresó a la OCDE en 1996 y a la UE en 2004.

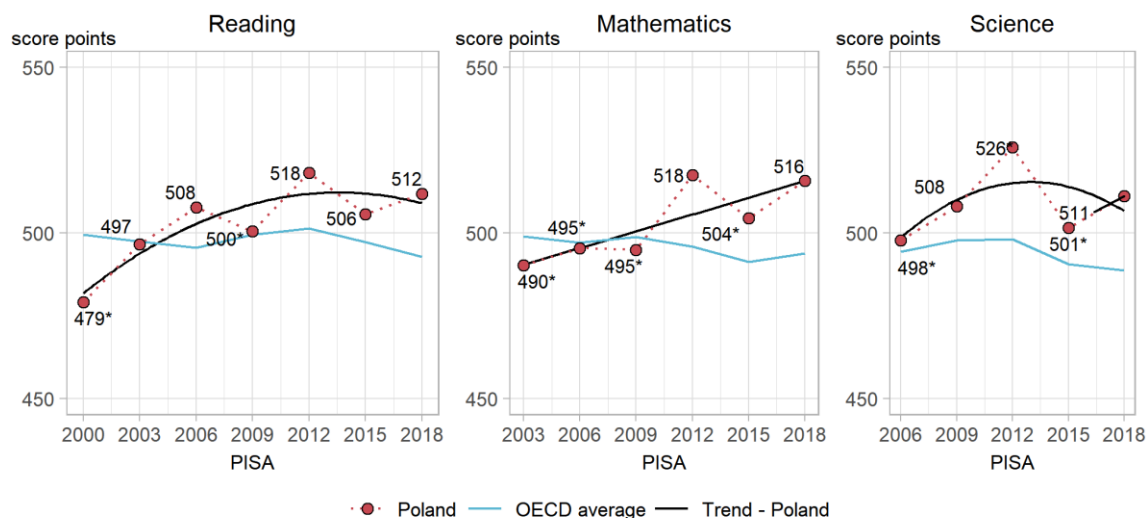
complementarias, no estuvo exenta de polémica, de tropiezos iniciales y de externalidades negativas para algunos actores.

En 2008 se hizo un nuevo cambio estructural, esta vez en el nivel preescolar. Fue un cambio notablemente polémico y adverso para la mayoría de las familias del país, pues la forma en la que se le diseñó no tuvo en cuenta las necesidades de aquellas. El descrédito fue tan grande que se sumó a los agravios de la reforma previa y fue utilizado como bandera política por la fuerza política opositora que en 2015 llegó al poder con amplia ventaja, misma que usó para dismantelar todo lo hecho desde 1999 y devolver al sistema educativo polaco en el tiempo, en un afán por restaurar la configuración que éste tenía recién concluido el régimen comunista.

Polonia ha participado con regularidad en la prueba PISA, desde su inicio en 2000 hasta la edición más reciente (2018). Esto ha permitido registrar la manera en la que sus estudiantes mejoraron sus logros de aprendizaje. Los resultados de PISA en 2000 retrataron el nivel que tenían los estudiantes polacos antes de la implementación de la reforma, mientras que los del 2003 al 2018 corresponden a jóvenes que ya habían tenido experiencia con sus medidas.

Al inicio, Polonia se ubicaba notablemente por debajo del promedio de la OCDE (lectura, 2000 y matemáticas, 2003). Al final de este periodo (2018) el país se posicionó notablemente por encima del mismo (ver gráfico) y “entre los países con mejor rendimiento en Europa” (Wisniewski y Zahorska, 2021: 351). Los resultados del 2018 fueron los mejores registrados por el país en su historia, fruto del trabajo de escuelas que dejaron de existir en 2016.

Figura 4 POLONIA. Desempeño en lectura, matemáticas y ciencias (PISA, 2000-2018)



Fuente: OECD, 2018: 3. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_POL.pdf

Estos resultados se sustentaron principalmente en las medidas adoptadas por la reforma educativa polaca de 1999, a la que se incorporaron algunos ajustes en 2008 para seguir mejorando. Dado que uno de estos últimos produjo una nueva dinámica de conflicto que se engarzó con la ocurrida en la primera etapa, estimo necesario analizar la dinámica del proceso en ambos momentos para apreciar cabalmente el resultado que a partir del 2015 derivó en la inestabilidad del proceso de reforma educativa orientado a la calidad en Polonia. Ver Cuadro 4.14

Cuadro 4.14 POLONIA. Medidas del proceso de reforma educativa (1ª y 2ª etapas)

1ª ETAPA: 1999	2ª ETAPA: 2008
1. Creación del Gimnazium (revertida en 2016) <ul style="list-style-type: none"> a. Condiciones laborales b. Estabilidad y equipamiento c. Ubicación d. Ambiente escolar e. Gestión descentralizada de escuelas f. Costos no salariales de operación de escuelas 	1.- Reforma del plan de estudios (revertida en 2017) 2.- Escolarización obligatoria de niños de seis años y preescolar para los niños de cinco años (revertida en 2015)
2. Nuevo plan de estudios básico nacional	
3. Exámenes de egreso externos para acceder al siguiente nivel de estudios.	
4. Sistemas de evaluación interna	

Fuente: elaboración propia.

4.4.1 Valor de la política reformista polaca en su implementación

4.4.1.1 Primera etapa (1999-2007)

Primera medida: *inserción de un nuevo nivel educativo (gimnazjum)*. La educación general obligatoria en Polonia iniciaba a los siete años y terminaba a los 16, con escuelas primarias de 8 años, tras lo cual los adolescentes podían matricularse en tres tipos de escuelas secundarias: superior o *liceum* (3 años), técnica (cuatro años) o profesional (dos o tres años).

En 1999 se creó un nuevo nivel educativo,⁴⁷ insertando una nueva escuela secundaria inferior de tres años, entre la escuela primaria y los tres tipos de escuelas secundarias. Para hacerle espacio, se redujo la duración de las escuelas primarias de 8 a 6 años, mientras que el tercer año de este nuevo nivel se obtuvo sumando un año a la educación general obligatoria (Wisniewski y Zahorska 2021: 321). Este nivel intermedio sirvió para llevar a la práctica un conjunto de innovaciones en el funcionamiento del sistema educativo polaco,

⁴⁷ La ley “Reglamento para la Reforma del Sistema Escolar” se aprobó en enero de 1999 (Wisniewski y Zahorzka, 2021: 320).

incluyendo la implementación del plan de estudios nacional recién reformado (*Loc. Cit.*). Tales elementos produjeron impactos diferenciados entre múltiples actores:

-Planteles bien dotados (plantilla docente, instalaciones y equipo). Los planteles debían contar con una plantilla integral de profesores especializados (física, química, biología, etc.) y con instalaciones completas (talleres, laboratorios, aulas de cómputo, etc.). (*Loc. Cit.*) Muchos de estos planteles mejor equipados que las primarias se construyeron *ex profeso*, es decir, fueron nuevos, mientras que otros se instalaron en escuelas rehabilitadas. (Wisniewski y Zahorska 2021: 334)

Para que lo anterior fuera posible, la matrícula de cada plantel debía ser lo suficientemente grande para hacerla viable financieramente. Eso implicó que su zona de influencia territorial sería mayor a la de varias escuelas primarias (Wisniewski y Zahorska 2021: 321). Los estudiantes que pasaban al 7° u 8° grado de la antigua primaria debían cambiarse a una escuela distinta de la recién creada secundaria (Wisniewski y Zahorska 2021: 334). En zonas urbanas eso no necesariamente implicó un serio inconveniente, pero en zonas rurales implicó por lo general que los alumnos que vivían en zonas alejadas del plantel tomaran un transporte para regresar a sus casas y, por lo tanto, prescindieran de las actividades extra-curriculares y de las tutorías de sus profesores, de las que se beneficiaron únicamente quienes residían cerca de ellas (Wisniewski y Zahorska 2021: 338).

Algunos de estos inconvenientes de cobertura se fueron matizando con el tiempo, por ejemplo, con la adición de nuevos planteles (Wisniewski y Zahorska 2021: 335). Sin embargo, éste y algunos otros tropiezos logísticos al inicio de la implementación de la reforma (ver más adelante) constituyó un shock para algunos de los estudiantes y sus comunidades y, en conjunto, contribuyeron a la percepción negativa sobre este nivel entre la opinión pública (Wisniewski y Zahorska 2021: 334).

Esta readscripción entre planteles y lejanía territorial representó un costo concentrado para los estudiantes que residían lejos de los planteles del nuevo nivel, tanto en el ámbito urbano como en el rural: -4 (-2*1*2).

-Percepción sobre ambiente escolar. En los primeros años de su operación, los docentes de las escuelas secundarias inferiores tropezaron con su inexperiencia para trabajar con adolescentes, lo que desató conflictos que alarmaron a las familias. Si bien esto se resolvió eventualmente, los episodios conflictivos dejaron una mácula permanente en la opinión pública que asociaba este nuevo nivel educativo con planteles que favorecían la desmoralización de los jóvenes por la vía de violencia, adicciones y sexo. (Wisniewski y Zahorska 2021: 335). Este tropiezo inicial añadió la siguiente puntuación: -4 (-2*1*2).

-Descentralización de la gestión y del financiamiento no salarial de las escuelas primarias y secundarias inferiores. En paralelo a la reforma educativa, la reforma administrativa al Estado polaco incluyó una decisión que tuvo un impacto en lo educativo: delegar en los gobiernos municipales⁴⁸ la gestión y los compromisos financieros no salariales tanto de las escuelas primarias como de las recientemente creadas secundarias inferiores.

Estos gobiernos debieron hacerse cargo de decidir dónde establecer nuevos planteles para las escuelas secundarias inferiores recién creadas y sobre el funcionamiento o cierre de primarias, todas con matrícula más pequeña al pasar de 8 a seis años. Asimismo, las subvenciones que el gobierno nacional transfirió a los gobiernos locales cubrieron exclusivamente los sueldos de los profesores de ambos niveles. Este modelo de financiamiento y gestión se evidenció como sumamente frágil en el ámbito rural, donde muchas de las escuelas cerraron y sus alumnos fueron matriculados en escuelas más grandes (Wisniewski y Zahorska 2021: 329).

⁴⁸ Polonia es una República Parlamentaria Unitaria que se divide en 16 regiones (*województwo*, *voivodato* o *voivodía*), 380 comarcas o *powiat* (incluidas 66 ciudades) y 2,478 municipios o *gminas*, sin que existe dependencia jerárquica entre ellas (Oficina de Información Diplomática, 2021c: 1).

El hecho de haber tenido que asumir nuevas responsabilidades, tanto administrativas como financieras no salariales sobre las escuelas de nivel básico (edificar, equipar, dotar de insumos para su operación y dar mantenimiento), puede ser considerado como un cuádruple costo concentrado para los gobiernos municipales: un tipo de actor que se conforma de 2,478 unidades institucionales.⁴⁹

Dado que los municipios representan un nivel dentro del poder ejecutivo (el más cercano a los ciudadanos, de hecho) y dado que su modo de funcionamiento es el mismo, de acuerdo al Capítulo VII de la Constitución polaca,⁵⁰ estimo que debe ser considerado con el múltiplo correspondiente a una “organización”. Asimismo, al ser este nivel de gobierno un ejecutor directo de los planteles del sistema educativo en los primeros nueve años de vida escolar de los niños y adolescentes de todo un país, me parece que cuenta con poder de veto sobre la implementación de sus servicios.

Este elemento asociado a la creación de escuelas secundarias inferiores generó cuatro costos concentrados sobre un mismo tipo de actor (*gminas* o municipios del país):

- Municipios - Gestión de escuelas primarias:
(Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8
- Municipios - Gestión de las nuevas escuelas secundarias inferiores:
(Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8
- Municipios - Compromisos financieros de las escuelas primarias:
(Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8
- Municipios - Compromisos financieros de las nuevas escuelas secundarias inferiores:
(Valor: -2) * (Tipo: 2) * (Poder: 2) = Efecto: -8

⁴⁹ http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/polonia_ficha%20pais.pdf

⁵⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=es

Considero que son cuatro y no dos o uno por las razones siguientes: los gobiernos municipales no eran responsables de gestionar escuelas primarias ni de incluir sus costos no salariales en su presupuesto. Al crearse las nuevas escuelas secundarias inferiores, el gobierno nacional pudo dividir estos costos a la mitad, asumiendo la gestión y los costos presupuestales no salariales de las nuevas escuelas y cediéndolos a los municipios en el caso de las primarias reducidas o bien, cediendo la gestión pero reteniendo el compromiso presupuestal de ambos niveles de escuelas. En lugar de ello, junto con la iniciativa de modificar la estructura del sistema educativo, el gobierno nacional delegó compromisos financieros y de gestión a los gobiernos más modestos del país, tanto de las escuelas viejas como de las nuevas.

-Condiciones laborales de los docentes: la reforma implicó que algunos profesores de primaria perdieran su empleo. Disminuir dos años la duración de la primaria implicó el cierre de aquellas escuelas primarias rurales que no lograron una matrícula suficientemente grande para ser sostenibles. Los docentes que buscaron emplearse en las escuelas secundarias inferiores recientemente creadas se toparon con requisitos más exigentes, como contar con un título universitario (Wisniewski y Zahorska 2021: 332).

Aun cuando muchos profesores de primarias rurales no perdieron su empleo, surgió inquietud entre ellos por esa posibilidad. Sus escuelas perdían alumnos y se encontraban en malas condiciones. En contraste, los profesores de las nuevas escuelas secundarias inferiores tenían escuelas nuevas o rehabilitadas, notablemente bien equipadas, con pares y directivos cualificados y dispuestos a innovar (Wisniewski y Zahorska 2021: 334).

La reacción diferenciada de los profesores fue documentada mediante encuestas, una al inicio de la reforma (2000), por encomienda del Ministerio de Educación, y otra de un académico, cuatro años después. En 2000, el porcentaje de respuestas positivas acerca de la creación de escuelas secundarias inferiores fue bajo entre los profesores de primaria (41%) y alto entre los profesores de secundaria inferior (72%) (Wisniewski y Zahorska 2021: 332).

Un contraste similar se registró mediante la encuesta realizada en 2004, que además distinguió si los profesores de primaria y secundaria inferior laboraban en los ámbitos rural o urbano. En el ámbito rural, 54% de los profesores de primaria tuvo opiniones negativas sobre los cambios producidos por la reforma (44% consideró que se produjeron más cambios negativos que positivos y 10% que todos los cambios fueron negativos). Entre los profesores de escuelas secundarias inferiores del ámbito rural, 47% tuvo respuestas positivas (44% respondió los cambios habían sido más positivos que negativos y 3% que todos habían sido positivos). En el ámbito urbano, esa mayoría de opiniones positivas se matizó un poco: 33% (32% + > - y 1% todo +). (Reimers, 2020: 195). Es decir, el mayor contraste entre la opinión negativa de los maestros de primaria y la positiva de los maestros de secundarias inferiores se dio precisamente en el ámbito rural.

Estos resultados son indicios de que, en términos generales, la reforma implicó un costo concentrado entre la mayoría de los profesores de primaria, sobre todo si se encontraban en el ámbito rural y de que, en sentido contrario, implicó una ganancia para casi la mitad de los profesores de secundaria inferior en el ámbito rural y para un tercio de esos profesores en el ámbito urbano.

Si, más allá de la proporción registrada por las encuestas (un dato que no siempre está disponible para medir el alcance de un efecto sobre los actores ante una medida concreta de un proceso de reforma educativa), interpretamos que la introducción del nivel de escuelas secundarias inferiores resultó en un costo concentrado para los profesores de primaria y un beneficio concentrado para los de secundaria inferior, el puntaje parcial en cada caso sería:

- Docentes de primaria:
(Valor: -2) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: -4
- Docentes de secundaria inferior:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

Segunda medida. *Nuevo plan de estudios básico nacional.* En adición a la creación de un nuevo nivel, intermedio entre primarias y secundarias, la reforma educativa de 1999 en Polonia estableció objetivos generales de aprendizaje para cada nivel de escolaridad y delegó en los profesores decisiones sobre el temario, los métodos pedagógicos y los libros de texto a emplear. Era una queja de los docentes del país que los programas adolecían de una sobrecarga de contenidos y que el tiempo disponible para practicar las aptitudes era insuficiente (Wisniewski y Zahorska 2021: 324).

Este nuevo plan de estudios encontró una correa de transmisión en la creciente oferta de libros de texto de editoriales privadas que, si bien aún no se repartían todo el mercado frente a la editorial estatal, tomaron como base el nuevo plan para que sus libros propusieran innovaciones en métodos y materiales didácticos, que acompañaron con manuales y conferencias para docentes lo que, a decir de Wisniewski y Zahorska, animó a los profesores a buscar nuevas soluciones (2021: 327). Conforme a dichas características, esta medida constituyó un beneficio para los profesores, tanto de primaria como de secundaria inferior, por lo que en ambos casos sus puntajes parciales son 2:

- Docentes de primaria:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2
- Docentes de secundaria inferior:
(Valor: 1) * (Tipo: 1) * (Poder: 2) = Efecto: 2

Tercera medida: *introducción de exámenes externos al final de cada ciclo escolar: primaria, secundaria inferior y secundaria superior.* Los exámenes de egreso de primaria y de secundaria inferior se volvieron obligatorios, mientras que el de secundaria superior (Baccalaureate o Matura), que ya existía y que siguió siendo opcional, se convirtió en la práctica en el examen exigido por las universidades para admitir a los estudiantes (Wisniewski y Zahorska 2021: 327).

Con esta medida, las autoridades esperaban contar con información fiel y completa para retroalimentar a las escuelas, considerando su contexto particular.

Sin embargo, el empleo que hicieron la prensa y la familia de los datos generados por estas evaluaciones censales derivó en una práctica de “ranqueo” de unas escuelas sobre otras. Asimismo, el resultado de los estudiantes en el examen, se convirtió en un filtro para que las escuelas secundarias superiores de renombre admitieran estudiantes lo que, junto con un buen resultado en el examen de bachillerato mejoraba las posibilidades de ser admitido de manera gratuita en una universidad estatal (Wisniewski y Zahorska 2021: 328).

Estos exámenes facilitaron el ingreso de los estudiantes a las instituciones de educación superior, con lo que el nivel de escolaridad del país aumentó notablemente. Esto benefició a los estudiantes, pero perjudicó a dos actores de nicho:

- Escuelas profesionales: este tipo de escuelas secundarias superiores vio una caída estrepitosa de aspirantes, llevando a su hundimiento como subsistema de bachillerato. En la era comunista, este subsistema absorbía a la mitad de los egresados de la escuela primaria (Wisniewski y Zahorska 2021: 337), por lo que para aquellos sectores sociales asociados a ellas, como egresados y como parte de una economía industrial en la era comunista, su declive tuvo un impacto significativo.

Es decir que, si bien el costo concentrado de su declive fue específico de docentes y administrativos de este subsistema, éste se habría vinculado como un costo afectivo o nostálgico con aquella parte de la opinión pública formada en ellas: la mitad de los estudiantes del país que en su momento alcanzaron este nivel educativo.

- Familias de clase media. Ante la expansión masiva del nivel universitario, este grupo de familias percibió una caída en el nivel de preparación de los estudiantes universitarios y la devaluación de los títulos de sus egresados (*Loc. Cit.*). A partir de esa percepción, la fuente no especifica si las familias buscaron matricular a sus hijos en escuelas de mayor prestigio o privadas.

En las elecciones de 2001 al Parlamento, la oposición ganó y su gobierno introdujo dos ajustes: mantener las secundarias técnicas y posponer el examen final externo de la escuela secundaria. (Wisniewski y Zahorska 2021: 338).

Cuadro 4.15 POLONIA. Valor de la política reformista en su implementación (1ª etapa)

MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	VALOR	TIPO	PODER	EFFECTO
1ª, a: creación del gimnazjum. Condiciones laborales.	Docentes primarias	-2	*1	*2	-4
	Docentes gimnazjum	1	*1	*2	2
1ª, b: creación del gimnazjum. Estabilidad y equipamiento.	Escuelas primarias rurales	-2	1	*2	-4
	Escuelas gimnazjum	1	1	2	2
1ª, c: creación del gimnazjum. Ubicación.	Estudiantes	-2	*1	*2	-4
1ª, d: creación del gimnazjum. Ambiente escolar.	Padres de familia	-2	*1	*2	-4
1ª, e: creación del gimnazjum. Gestión descentralizada de escuelas	Gobiernos municipales (primarias)	-2	*2	*2	-8
	Gobiernos municipales (secundarias inferiores)	-2	*2	*2	-8
1ª, f: creación del gimnazjum. Costos no salariales de operación de escuelas	Gobiernos municipales (primarias)	-2	*2	*2	-8
	Gobiernos municipales (secundarias inferiores)	-2	*2	*2	-8
2a: nuevo plan de estudios básico nacional	Docentes de primaria.	1	*1	*2	2
	Docentes de secundaria inferior.	1	*1	*2	2
3ª: uso de exámenes de egreso externos para segmentar el acceso al siguiente nivel de estudios.	Estudiantes (primaria y secundaria inferior).	-2	*1	*1	-2
	Estudiantes (secundaria superior).	-2	*1	*1	-2
4ª: sistemas de evaluación interna.	Docentes (primaria y secundaria inferior)	1	1	*2	2
SALDO (Σ)					-42

Fuente: elaboración propia.

Cuarta medida: *sistemas de evaluación interna*. Consistió en que un equipo de profesores determinara las reglas, los criterios y la escala de calificación de los profesores (Wisniewski y Zahorska 2021: p. 332 y 333).

4.4.1.2 Segunda etapa reformista (2008-2015)

Medida reformista No. 1 (MR 1): *reforma del plan de estudios*. Consistió en un nuevo plan de estudios de educación general, con dos ciclos de seis años: el primero para la escuela primaria y el segundo para las escuelas secundarias, inferiores y superiores. Con base en una recomendación del Parlamento Europeo,⁵¹ el plan asumía como objetivo de la educación el desarrollo de competencias, definido como una combinación de conocimientos, capacidades y actitudes (Wisniewski y Zahorska, 2021: 340).

Además de su estructura conceptual en torno a siete competencias transversales,⁵² una innovación específica es que todos los alumnos debían participar en al menos un proyecto educativo durante la secundaria inferior y exponer sus resultados a toda la escuela. Si bien no se evaluaba, quedaba registrado en el certificado de finalización de estudios. Con base en lo anterior es posible estimar que la introducción de este nuevo plan fue neutra en términos de costos o beneficios concentrados tanto para docentes como para estudiantes.

Medida reformista No. 2 (MR 2): *escolarización obligatoria de niños de seis años y educación preescolar para los niños de cinco*. Esta medida se introdujo en 2008 con dos propósitos: que los niños de seis años contaran con un plan de estudios sobre capacidades básicas (lectura, escritura y aritmética) en escuelas primarias

⁵¹ Recomendación del Parlamento Europeo y el Consejo sobre las competencias del aprendizaje continuo (18 de diciembre de 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006H0962&from=EN>)

⁵² 1. Lectura, 2. Razonamiento matemático, 3. Pensamiento científico, 4. Capacidad para comunicarse en el idioma nativo, 5. Capacidades TIC, 6. Capacidad de aprender y 7. Capacidad para trabajar en equipo. Wisniewski y Zahorska, 2021: 340.

y que el espacio que dejaban en las guarderías permitiera incorporar en éstas a más niños de entre 3 y 5 años (Wisniewski y Zahorska, 2021: 344).

A diferencia de las guarderías de jornada completa en las que estaban previamente a esta medida, los niños de seis años sólo podían estar unas horas en las escuelas primarias que los recibían, lo que trastornó la vida laboral de muchas familias y produjo su reacción adversa. Aun cuando las primarias ofrecieron atención extraescolar, las familias percibían que ésta era inapropiada para niños pequeños. Con base en lo anterior, se gestó un movimiento “de protesta social popular” con el lema “Salvemos a los niños pequeños” (Wisniewski y Zahorska, 2021: 345), al que se sumaron los medios de comunicación y la oposición parlamentaria. Lo anterior llevó al gobierno a retrasar varias veces la implementación de esta reforma.

A finales de 2014, casi un millón de ciudadanos firmó una solicitud al Parlamento para convocar a un referéndum sobre:

- A) La edad de inicio de la escuela.
- B) Obligatoriedad de la educación para niños de 5 años.
- C) Restauración de la estructura educativa previa a 1999.
- D) Cambios curriculares.

El Parlamento rechazó la solicitud por juzgar que los temas eran demasiado limitados y específicos para un referéndum nacional (*Loc. Cit.*).

Con base en lo anterior, podemos señalar que esta medida representó un costo para las familias que, al ser apoyado por los medios de comunicación (con capacidad de organización) y por la oposición en el Parlamento (con capacidad de veto), su efecto se vio potenciado:

- Familias:

(Valor: -2) * (Tipo: 2, vía medios) * (Poder: 2, vía Parlamento) = Efecto: -8

Al saldo previo de -34, debemos ahora sumarle un nuevo -8: -42.

Cuadro 4.16 POLONIA. Valor de la política reformista en su implementación (2ª etapa)

MEDIDA REFORMISTA	ACTOR	VALOR	TIPO	PODER	EFECTO
1ª: reforma del plan de estudios	Docentes	0	*1	*2	0
	Estudiantes	0	*1	*1	0
2ª: Escolarización obligatoria de niños de seis años y preescolar para los niños de cinco años.	Padres	-2	*2	*2	-8
SALDO (Σ)					-8

Fuente: elaboración propia.

En un ejercicio de autocrítica, Sadura y Wisniewski (2019: posiciones 1502 a 1505) reconocen que las acciones del gobierno polaco sobre su proceso de reforma educativa se caracterizaron por una gestión con base en legislación y control jerárquico de arriba abajo, así como por su inconsistencia y una respuesta mínima a la opinión pública. Adicionalmente, juzgan que una supervisión pobre de su implementación hizo difícil reaccionar pronta y satisfactoriamente cuando la opinión pública se volvió negativa. En particular, el gobierno reformista no reconoció el vínculo afectivo que los residentes sentían por sus escuelas e ignoraron la importancia de la memoria colectiva como un fundamento para la resistencia (Sadura y Wisniewski, 2019: posición 1461).

A pesar de que los estudiantes polacos han mejorado continuamente su desempeño en la prueba PISA, la percepción popular sigue siendo que las escuelas polacas ofrecen una educación de mala calidad (Sadura y Wisniewski, 2019: posición 1483). A ese respecto, estiman que esa percepción debió ser confrontada con evaluaciones basadas en evidencia, aún si dichas evaluaciones representaban un desafío (Sadura y Wisniewski, 2019: posición 1471).

Dado lo anterior, recomiendan llevar a cabo una evaluación de impacto rigurosa, con base en evidencia, que tome en cuenta las experiencias positivas y negativas, llevar a cabo consultas públicas en la etapa de diseño y en la de implementación, que tengan en cuenta la voz de grupos minoritarios en lugar de que se les utilice como herramienta de manipulación de la opinión pública, y

difundir ampliamente los objetivos de la reforma mediante una estrategia de comunicación profesional. Finalmente, consideran necesario sacar a la política de la educación para romper el círculo vicioso de ajustar iniciativas de reforma con base en ciclos políticos (Sadura y Wisniewski, 2019: posiciones 1513 a 1523).

A pesar de sus buenos resultados técnicos, nuestra matriz sobre la dinámica del proceso de reforma educativa orientado a la calidad en Polonia registra un saldo sumamente adverso: -34. Dicha puntuación es resultado de la acumulación de costos concentrados en una amplia variedad de los actores del sistema educativo que resultan relevantes para su implementación. Con base en dichos costos y conforme a sus propios intereses ideológicos, la fuerza política que obtuvo el poder en 2015 construyó un proceso de contrarreforma educativa como un elemento del cambio en el régimen de políticas que impulsa.

4.4.1.3 Proceso de contra reforma educativa orientado a (2015)

El partido de oposición al gobierno que había impulsado el proceso de reformas educativas orientado a la calidad resultó ganador en las elecciones de 2015. A diferencia de la ocasión previa (2001), esta vez su triunfo logró brindarle mayoría absoluta en el Parlamento, un fenómeno que no se había dado desde 1989, el año en el que Polonia transitó del régimen socialista al democrático y de libre mercado. Ese mismo año, el Parlamento aprobó una nueva Ley de Educación impulsada por ese nuevo gobierno, con las siguientes medidas contrarreformistas (Wisniewski y Zahorska, 2021: 347):

Medida contra reformista No. 1 (MCR 1): Se eliminaron las escuelas secundarias inferiores, con lo cual se reestableció la primaria de ocho años (a partir de los siete años), la secundaria general de cuatro años, la técnica de cinco años y una secundaria profesional de tres años.

Esta medida contra reformista fue percibida por los docentes de las secundarias inferiores como un rechazo a su trabajo de los últimos años, al que habían dedicado notables esfuerzos, diluyéndose el capital social y profesional adquirido (Wisniewski y Zahorska, 2021: 347).

Medida contra reformista No. 2 (MCR 2): Se abolió la obligación de una escuela preparatoria para los niños de cinco años, devolviéndolos a guarderías. Esta medida suscitó la protesta de los gobiernos locales, que habían invertido en adaptar las escuelas para acoger a los niños de seis años (Wisniewski y Zahorska, 2021: 345). Si bien se trata de un costo concentrado, su efecto resulta más bien coyuntural.

En los meses que transcurrieron entre el anuncio y la adopción de estas medidas se manifestaron expresiones de rechazo por parte de estudiantes y padres (la fuente no especifica si sólo de escuelas secundarias inferiores), así como de investigadores. En respuesta a ellas, el Ministerio de Educación lanzó un proceso de consulta nacional que se limitó a discusiones en internet mal moderadas y sin resúmenes o conclusiones (Wisniewski y Zahorska, 2021: 345). En el lado contrario, lo más probable es que estas medidas hayan constituido un beneficio concreto para cada uno de los actores agraviados previamente por las medidas durante la prolongada ejecución del proceso de reforma educativa orientado a la calidad polaca, iniciado en 1999.

Medida contra reformista No. 3 (MCR 3): Dos años más tarde (2017) también se modificó el plan de estudios. Por una parte, aún cuando el desarrollo de actividades de aprendizaje basado en proyectos no era sujeto a evaluación, éste dejó de ser obligatorio, eliminando así la integración de varios campos temáticos. Por el otro, se ampliaron los contenidos de historia y lengua polaca para fortalecer la identidad nacional.

No es claro si el efecto de esta medida adicional sobre uno o varios actores habría sido más bien disperso y, por lo tanto, neutro.

Algunos acontecimientos del 2018 pueden ofrecer una guía sobre el efecto conjunto del proceso de contra reforma educativa: ese año tres grupos distintos de empleados públicos (médicos, policías y profesores) iniciaron protestas salariales a gran escala. En 2019, el principal sindicato de profesores (ZNP) convocó a una huelga mediante un referéndum, en el que participó más del 80% de los centros escolares. Más de medio millón de profesores iniciaron una huelga el 8 de abril, en la que en adición a sus exigencias salariales expresaron su disgusto por la sobrecarga curricular desde 2017 y la eliminación de las escuelas secundarias inferiores del 2016. En este sentido, no es claro si para el sindicato también eran relevantes las inquietudes de sus docentes sobre estos dos últimos puntos. Dado que la huelga fue convocada por razones salariales, deberíamos asumir en principio que estas dos demandas no eran un objetivo prioritario de su negociación con las autoridades.

En su mayoría, los padres de familia respaldaron la huelga de docentes: evitaron quejarse por la interrupción de clases e, incluso, contribuyeron cuidando a sus hijos durante la huelga. Muchas empresas admitieron que sus trabajadores se presentaran a laborar junto con sus hijos en oficinas y centros de trabajo y hubo algunas que contrataron profesionales para cuidar y realizar actividades de aprendizaje con los niños. Por su parte, gobiernos locales financiaron el libre acceso a museos para facilitar actividades de aprendizaje para los niños (Wisniewski y Zahorska, 2021: 348 y Ziomecka, 2019⁵³).

En este proceso de reajuste contrareformista, es posible identificar algunas puntuaciones parciales. Ver Cuadro 4.17.

⁵³ https://www.eldiario.es/internacional/huelga-maestros-polonia-despertando-sociedad_1_1596784.html

Cuadro 4.17 POLONIA. Valor de la política contra-reformista en su implementación (2016 y 2017)

MEDIDA CONTRA REFORMISTA	ACTOR	VALOR	TIPO	PODER	EFFECTO
1ª: restablecimiento de la primaria de ocho años.	Docentes de secundaria inferior	-2	*1	*1	-2
	Estudiantes de secundaria inferior	-2	*1	*1	-2
	Padres con estudiantes en secundaria inferior	-2	*1	*1	-2
	Escuelas primarias	1	*1	*2	2
	Padres con niños de seis años	1	*1	*1	1
2ª: Retorno a guarderías de niños de cinco años.	Municipios	-2	*2	*2	-8
	Padres con niños de cinco años	1	*1	*1	1
3ª: Plan de estudios con mayor contenido de historia y lengua polacas y sin aprendizaje basado en proyectos.	Docentes de primaria restituida	-2	*2 ⁵⁴	*2	-8
SALDO (Σ)					-8

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, hay un cúmulo de aspectos sobre los que aún no es claro el efecto de este proceso contra reformista sobre el saldo negativo que se buscaba resarcir:

a) ¿se vio perjudicada la estabilidad laboral de los docentes de secundarias inferiores, qué proporción de ellos se integró en las primarias de ocho años?,

b) ¿el gobierno nacional retomó la gestión y los costos financieros no salariales de las escuelas primarias, aliviando esa carga para los municipios?,

⁵⁴ Por alianza con huelga sindical.

c) ¿se reabrieron las escuelas primarias rurales que habían cerrado, en beneficio de sus estudiantes y comunidades locales, y qué uso se le dio a los planteles de secundarias inferiores construidos ex profeso?,

d) dada la percepción de que las escuelas secundarias inferiores alentaban comportamientos indeseados en los adolescentes, ¿qué proporción de los padres consideró su desaparición como un beneficio?,

e) los exámenes obligatorios de egreso al término de la secundaria inferior, ¿continuaron como exámenes de egreso de la restituida primaria de 8 años?,

f) ¿se buscó reactivar las escuelas secundarias profesionales con recursos e incentivando que más estudiantes regresaran a ellas?

4.4.2 Régimen de políticas en Polonia

En su primera etapa, de 1999 a 2007, el proceso de reforma educativa se implementó bajo tres gobiernos distintos:

- I. **1997-2001 (AWS-UW):** La coalición de la Alianza Electoral Solidaria (AWS) y la Alianza de la Libertad (UW) derrotó al gobierno previo (formado por la Alianza de la Izquierda Democrática, SLD y el Partido Socialdemócrata de Polonia, SdRP), e inició el proceso de reforma educativa orientado a la calidad (1999).
- II. **2001-2005 (SLD-UP / PSL):** La Alianza de la Izquierda Democrática (SLD) y la Unión del Trabajo (UP), en coalición con el Partido Campesino Polaco (PSL) derrotan al gobierno previo (AWS-UW) y realizan ajustes en algunas de las medidas del proceso de reforma de la educación.
- III. **2005-2007 (PiS):** Los mayores ganadores de esta elección fueron el PiS (partido nacional-conservador) y PO (Plataforma Cívica, partido liberal-conservador), ambos fundados en 2001. Si bien intentaron un gobierno de coalición, éste no fue posible, así que el gobierno se

estableció con un arreglo minoritario a cargo del PiS. A partir de este momento se estructura un bi-partidismo en el sistema político polaco.

En su segunda etapa, de 2007 a 2015, el proceso de reforma educativa sumó dos nuevas medidas orientadas a la calidad y se implementó bajo dos gobiernos (2007-2011 y 2011-2015) de un mismo partido: PO (Plataforma Cívica). Plataforma Cívica se fundó en 2001 principalmente como el trasvase de políticos provenientes de la Alianza Electoral Solidaria (AWS) y de la Alianza de la Libertad (UW). En las elecciones parlamentarias de ese año, este nuevo partido obtuvo sus primeros 65/460 escaños en el Sejm y propició el colapso de los dos partidos del que surgieron sus miembros: ni AWS ni UW obtuvieron escaño alguno en esa elección.

En el cuadro 4.18 se presentan la evolución de la alternancia política y el desarrollo en el tiempo del proceso de reforma educativa orientado a la calidad y de contra reforma acontecidos en Polonia.

Desde 2005, las dos fuerzas políticas dominantes en Polonia han sido PiS y PO. El partido PO es el heredero absoluto de los desaparecidos AWS y UW, la coalición de partidos que echó a andar el proceso de reforma educativa orientado a la calidad cuando gobernó de 1997 a 2001. Ese proceso de reforma fue revertido por el PiS a partir de su segundo gobierno (2015), no del primero en 2005.

Más arriba se señaló que en 2005, PiS y PO triunfaron sobre todos los demás, pero que sólo PiS pudo formar un gobierno minoritario al fracasar el intento de formar un gobierno de coalición con PO. Esa debilidad podría ser un factor para entender por qué el primer gobierno de PiS no intentó modificar la reforma implementada por la coalición antecesora de PO.

Cuadro 4.18 POLONIA. Alternancia política y procesos de reforma educativa (1999-2016)

ALTERNANCIA POLÍTICA					PROCESOS DE REFORMA Y DE CONTRA – REFORMA EDUCATIVA	
PARTIDO	INICIO	PRESIDENTE	FECHA DE ELECCIÓN	MAYORÍA EN EL SEJM	ETAPA	ACCIONES
SdRP ⁵⁵	1995 xii 23	Kwaśniewski	1997 ix 21	AWS ⁵⁶ (201/460) + UW ⁵⁷ (60/460)	1ª etapa	1999. Creación de la escuela secundaria inferior (gimnazjum), descentralización de financiamiento no laboral y gestión, nuevo plan de estudios básico nacional, exámenes obligatorios de egreso de cada nivel primario y secundario inferior.
			2001	SLD ⁵⁸ -UP ⁵⁹ (216/460)		2001 ajuste impulsado por el nuevo gobierno emanado de la oposición: se mantienen las secundarias técnicas y se pospone el examen final externo de la escuela secundaria.
PiS ⁶⁰	2005 xii 23	Kaczyński	2005	PiS (155/460)	2ª etapa	2008. Reforma al plan de estudios, escolarización obligatoria de niños de seis años y educación preescolar para los de cinco.
			2007	PO (209/460)		
PO ⁶¹	2010 iv 10	Komorowski (interino)	2011	PO (207/460)	Contra reforma	2016. -Se suprimen las secundarias inferiores. -Se reestablece el inicio de la edad escolar a partir de los 7 años y se suprime la obligación de preescolar para niños de 5 años.
	2010 vii 8	Schetyna (interino)				
	2010 viii 6	Komorowski				
PiS	2015 viii 6	Duda	2015 x 25	PiS (1ª mayoría absoluta desde 1989 con 235/231 escaños requeridos)		

Fuentes: Wikipedia, “Anexo: Presidentes de Polonia”. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Presidentes_de_Polonia (Consultado el 6 de octubre de 2021) y Crato, 2021.

https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_parlamentarias_de_Polonia_de_1997

⁵⁵ SdRP: Partido Social Demócrata de la República de Polonia (f. 1990).

⁵⁶ AWS: Acción Electoral Solidaridad (1997 – 2001).

⁵⁷ UW: Unión de la Libertad (1994-2005).

⁵⁸ SLD: Alianza de la Izquierda Democrática (f. 1999)

⁵⁹ UP: Unión del Trabajo (f. 1992).

⁶⁰ PiS: Ley y Justicia (2001).

⁶¹ PO: Plataforma Cívica (2001).

A diferencia de 2005, el PiS obtuvo en 2015 una victoria abrumadora sobre PO y el resto de sus rivales, al grado de obtener una mayoría absoluta, algo que ningún partido había obtenido desde 1989, cuando Polonia transitó hacia un régimen democrático y una economía de mercado. En otras palabras, el gobierno de PiS obtuvo en 2015 una fuerza inédita con base en la cual impulsar políticas reformistas y, en el caso particular de la educación, contra reformistas.

¿Por qué el cambio de gobierno en 2001 (SLD-UP) y en 2005 (PiS) no derivó en la reversibilidad del proceso a pesar de que accedieron al poder fuerzas opositoras a los gobiernos que habían promovido el proceso de reforma educativa orientado a la calidad?

Un elemento para responder esa pregunta es la fuerza con la que dichos gobiernos obtuvieron el poder. Si bien, ya desde entonces, proponían una variación de paradigmas de política, no se concretaba aún un reacomodo de poder con la fuerza suficiente para traducirlo en un cambio organizacional y de política pública: el SLD-UP contó con 216 escaños en el Sejm, 15 por debajo del umbral de mayoría absoluta. La segunda fuerza política representada en la Cámara fue la de PO, con 65/430 escaños.

Respecto de sus paradigmas de política, SLD-UP fue un partido de izquierda proclive al intervencionismo y cuya mayor base de votantes corresponde al ex partido comunista de Polonia (PZPR), seguido de funcionarios y servidores públicos del periodo de la República Popular de Polonia.⁶² Con base en ese paradigma se entiende el sentido de los ajustes que impulsó para favorecer los intereses de su base de votantes, y con base en su fuerza se entiende que ese gobierno no pusiera en pausa o revirtiera la continuidad del proceso iniciado por su antecesor.

En cuanto al PiS, este partido ha representado un nuevo paradigma político en el país⁶³: su agenda es “reparar a Polonia” de la era pos-comunista, mediante una política de “buen cambio” (Ministerio, 2021: 3). A partir del 2001

⁶² https://en.wikipedia.org/wiki/Democratic_Left_Alliance#Voter_base

⁶³ <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2020.1787161>

comenzó a erosionarse la alternancia histórica entre fuerzas post-Solidaridad (AWS-UW) y post-comunistas (SLD-UP), conforme a la cual se habían observado coaliciones de gobierno y de oposición. (Bill y Stanley, 2020: 381). Los grupos conservadores y los movimientos sociales que cuestionaban el liberalismo se mantuvieron aislados e ineficaces durante los años noventa pero comenzaron a ganar influencia, particularmente tras la crisis económica del 2008, en tres frentes: económico, cultural y político.

En el frente económico, el legado del liberalismo fue calificado como de creciente inequidad social, redistribución de la propiedad pública en las manos de unos pocos y corrupción; en el cultural, surgieron expresiones en el sentido de que el rol de Europa del Este era el de ser un defensor de los auténticos valores europeos, es decir, una Europa blanca, cristiana, con roles de género tradicionales y en contra de los inmigrantes extra-Europeos o del occidente decadente y, en el frente político, comenzó a plantearse la necesidad de llevar a la práctica una repolitización de la vida pública y que las naciones recuperaran parte de la soberanía que se había cedido a la UE (Bill y Stanley, 2020: 382).

La fuerza política que ha conseguido amalgamar estas interpretaciones de la sociedad polaca ha sido el Partido Ley y Justicia (PiS), impulsando una agenda que “asocia el nativismo con políticas redistributivas, destinadas a corregir las inequidades sociales mediante la acción del Estado y una reforma a fondo de la arquitectura político-institucional de Polonia” (*Loc. Cit.*). PiS ha roto la predominancia del consenso neoliberal pero, al hacerlo, ha atrincherado otras narrativas anti-pluralistas (Bill y Stanley, 2020: 387).

Su narrativa explica la política post-comunista como una época de traición a la nación por parte de falsas élites domésticas, asociadas con intereses extranjeros. Considera como amenazas al multiculturalismo a los migrantes del mundo islámico y a las ideologías “LGBT” y “de género”. Económicamente, los líderes del PiS juzgan que la transformación post-1989 fue injusta, dirigida por neoliberales occidentales, por lo que es necesario respaldar a quienes habrían sido excluidos de los beneficios de la transición, lo que, en suma, ha implicado

que “el polaco promedio no se sienta en casa en Polonia” (Bill y Stanley, 2020: 382).

Cuando el PiS llegó al poder en 2015, lo hizo no en el contexto de disputas políticas sobre los distintos méritos de políticas específicas, sino en el contexto de una disputa sin resolver sobre la ubicación legítima de la autoridad política (...) No se trataba simplemente de retirar temporalmente a la oposición, sino de reemplazar de manera permanente a una élite ilegítima (...) quienes se oponen a sus políticas no son sólo rivales políticos, sino elementos hostiles a los intereses fundamentales de Polonia y a los “verdaderos” polacos.

(Bill y Stanley, 2020: 390).

La crisis económica del 2008 y sus múltiples efectos económico, culturales y políticos son el estresor/habilitador clave con base en la cual los políticos que formaron el PiS comenzaron a adquirir poder. De ésta se desprenden la variación de paradigmas y la crisis de legitimidad que los líderes de dicho partido han propuesto al electorado polaco.

El resultado electoral del PiS en 2015 constituye el reacomodo de poder con base en el cual el paradigma alterno se llevó a la práctica. El cambio organizacional y de política pública en cuanto a las reformas educativas iniciadas en 1999, es la concreción efectiva del cambio del régimen de políticas que había caracterizado la política educativa polaca en el periodo 1999-2015.

4.4.3 Inestabilidad del proceso de reformas educativas orientado a la calidad en Polonia

En la primera etapa de su proceso de reformas educativas, de 1999 a 2007, el valor de la política de reforma fue negativo pero hubo continuidad en el régimen de políticas, por lo cual Polonia se ubicó en el cuadrante “Más inestable que estable” de la matriz de estabilidad.

En la segunda etapa del proceso de reformas educativas, el valor de la política de reforma educativa no sólo mantuvo su valor negativo sino que lo

incrementó, lo que, combinado con el cambio en el régimen de políticas que se gestó a partir de la crisis económica del 2008 hasta concretar un reacomodo de poder mediante las elecciones del 2015, Polonia se ubica en el cuadrante inestable de la matriz de estabilidad. Ver Cuadro 4.19:

Cuadro 4.19 POLONIA: Estabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad (1999-2016)

		RÉGIMEN DE POLÍTICAS (variable independiente)	
		Continuidad	Cambio
VALOR DE LA POLÍTICA EN SU IMPLEMENTACIÓN (CC + BC) (variable interviniente)	Positivo (CC < BC)	ESTABLE	MÁS ESTABLE QUE INESTABLE
	Negativo 1ª etapa: -42 puntos 1ª y 2ª etapas: -50 puntos Contra-reforma: -18 puntos (CC > BC)	MÁS INESTABLE QUE ESTABLE POLONIA (1ª etapa y contra-reforma)	INESTABLE POLONIA: (1ª y 2ª etapas)

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 5. Resultados, conclusiones y recomendaciones de política

Resultados

La pregunta de esta investigación fue: *al implementar reformas y procesos de reforma educativa orientados a la calidad, ¿qué combinación de elementos favorece su estabilidad política, incluso si cambia su régimen de políticas?*

A ese respecto, en la revisión de literatura se encontró que una reforma orientada al acceso se caracteriza por producir beneficios concentrados a partir de costos dispersos mientras que una orientada a la calidad tiende a caracterizarse por la producción de beneficios dispersos mediante costos concentrados.

En términos de estabilidad, se justificó por qué era necesario estudiar la fase de implementación en función de los actores implicados por ella, con base en los costos y los beneficios concentrados que las medidas reformistas orientadas a la calidad les imponían, algo que la literatura sobre el proceso político de reformas educativas orientadas a la calidad no parece haber estudiado de manera específica. Conforme a la revisión de la literatura sobre el proceso de política de las reformas educativas orientadas a la calidad, se ha otorgado prioridad a las dimensiones declarativa (formulación, introducción en la agenda y adopción de la política) y de resultados (evaluación), no a la dimensión de su implementación.

Por lo anterior, se desarrolló un marco teórico metodológico mixto con base en el cual analizar el proceso político de este tipo de reformas educativas durante su fase de implementación. Para poder determinar si el valor global de la política reformista era positivo o negativo y en qué magnitud, se planteó que era necesario identificar sobre qué actores se ejercían dichos costos o beneficios concentrados, y estimar su efecto agregado.

En la estimación de los efectos específicos, se definió una fórmula de utilidad con base en la cual estimar un valor medido en puntos en la que se incorporaron tres sesgos: el sesgo de aversión a la pérdida, ya que un costo es percibido con un valor que duplica al de un beneficio, el sesgo del tipo de actor (grupo de personas con una característica en común u organización clientelar/grupo de interés) y el sesgo del poder del actor (con o sin capacidad de veto).

A partir de estos criterios, se estimó la magnitud de cada efecto, agregando el valor obtenido para cada costo o beneficio concentrado sobre los actores correspondientes. La diferencia entre ambos valores agregados permitió determinar si la implementación de la reforma adquiriría un valor positivo o negativo de manera global.

La evidencia empírica que ofrece esta selección de cuatro casos con máximas similitudes es consistente con la hipótesis, en el sentido de que la estabilidad se observa cuando un valor positivo en la implementación de la reforma educativa coincide con la continuidad del régimen de políticas y que la inestabilidad se verifica cuando la implementación de la reforma educativa tiene un valor negativo en combinación con un cambio en el régimen de políticas.

En el capítulo previo se validó que Portugal y Chile tienen en común un valor positivo en la política de reforma educativa durante su implementación, así como continuidad en su régimen de políticas. Esta combinación de variables se puede asociar con la observación de la estabilidad política de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad.

En sentido contrario, se constató que Polonia y México tienen en común un valor negativo para su respectiva política de reforma educativa así como el cambio en su régimen de políticas. Esta combinación de valores en ambas variables puede asociarse con la inestabilidad política observada en su proceso de reforma educativa orientado a la calidad. Ver Cuadro 5.1:

Cuadro 5.1 CHILE, MÉXICO, POLONIA Y PORTUGAL. Comparación de la estabilidad del proceso de reforma educativa orientado a la calidad

		RÉGIMEN DE POLÍTICAS (variable independiente)	
		Continuidad	Cambio
VALOR DE LA POLÍTICA EN SU IMPLEMENTACIÓN (CC + BC) (variable interviniente)	Positivo (CC < BC)	ESTABLE CHILE: 62 puntos PORTUGAL: 1ª etapa: 10 puntos 2ª etapa: 4 o 18 puntos	MÁS ESTABLE QUE INESTABLE
	Negativo (CC > BC)	MÁS INESTABLE QUE ESTABLE POLONIA: 1ª etapa: -42 puntos Contra-reforma: -18 puntos	INESTABLE POLONIA: 1ª y 2ª etapas: -50 puntos MÉXICO: -44 puntos

Fuente: elaboración propia.

En los cuatro países se observa alternancia política: los gobiernos que emprendieron el proceso de reforma educativa perdieron las elecciones ante fuerzas políticas que podrían haber elegido suspenderlo o revertirlo una vez en el poder. De los dos países que registran un valor negativo en la política de reforma educativa durante su implementación, Polonia es un caso muy relevante, puesto que permite distinguir que ese valor negativo no es condición suficiente para que el proceso se torne políticamente inestable, aún con alternancia política (ver el tercer cuadrante en el Cuadro 5.1).

A diferencia de México, en el que la alternancia política y el cambio en el régimen de políticas coinciden en el tiempo sobre el proceso de reforma educativa emprendido en el 2013, en Polonia puede observarse que la primera fase de dicho proceso, pese a su abultado valor negativo, se mantuvo estable políticamente a pesar de la alternancia política y que sólo hasta que dicha

alternancia conllevó también un cambio en el régimen de políticas (como en México) el proceso de reforma se tornó políticamente inestable.

Aún es necesario poder observar un cambio en el régimen de políticas de Chile o Portugal para discernir si un valor positivo en la política de reforma educativa orientado a la calidad es condición suficiente para su estabilidad política.

Conclusiones

Esta investigación se propuso identificar elementos que pudieran explicar la estabilidad política de un proceso de reforma educativa orientado a la calidad y plantear una lógica causal, conforme a un marco teórico, que se pudiera verificar mediante un análisis cualitativo. En la hipótesis se definió una combinación de dos variables que explicarían esa estabilidad (o su ausencia) mientras que el análisis comparado permitió constatar que lo observado en los casos seleccionados coincide con lo previsto por la hipótesis y por los enfoques teóricos que la sustentan.

A partir de la experiencia de estimar el valor que una medida reformista produce en un actor implicado en su implementación, conviene señalar lo siguiente:

Esa estimación no es un ejercicio unidimensional: facilita tanto el análisis global como el de sus acciones específicas. El análisis detallado del valor que las acciones reformistas producen en los actores de un sistema educativo durante su implementación permite identificar matices que de otro modo no resultan fáciles de advertir. El primero de ellos y quizá el más importante es que no se verifica la presunta dicotomía según la cual un proceso de reforma educativa orientado a la calidad forzosamente produce costos concentrados sobre actores específicos. Chile es un caso que sorprende por su asepsia de costos.

Un segundo elemento, presente en todos los casos, es que un proceso de reforma educativa orientado a la calidad también puede producir beneficios

concentrados para los actores del sistema educativo. Algunos de ellos representan mejoras en el acceso o la restitución de beneficios clientelares que se usan como moneda de cambio o como medidas de distensión y de creación de confianza.

Un tercer elemento es que las acciones reformistas orientadas a la calidad son reformistas en función de un cambio cualitativo previamente ausente en el sistema, pero cuya implementación puede ser incremental, de nicho o focalizada. No todas las acciones reformistas orientadas a la calidad deben ser estructurales o integrales para ser consideradas de fondo.

Un cuarto elemento es que algunos procesos evadieron la materialización de costos concentrados al presentar la medida reformista como una oportunidad en lugar de hacerlo como un requisito o una instrucción. Al permitir la libre elección, tal medida dejó de ser percibida como un costo.

Un quinto elemento es que, en un proceso de reforma educativa orientado a la calidad, puede incorporar acciones en materia de acceso que lo apoyan. Sin embargo, se estimó el valor de dichas mejoras en el acceso sólo si estaban claramente identificadas con el proceso de acciones orientadas a la calidad, tanto por su propósito o sentido como por su destino: por ejemplo, si los materiales, equipo y recursos financieros se destinan sólo a quienes participan de un programa de tutorías para la mejora de aprendizajes.

Un sexto elemento es que, en el conjunto de acciones reformistas en un proceso, aquellas que adquieren un valor positivo sin vínculo directo con valores negativos, continúan implementándose a pesar de una alternancia política. En Portugal, el conjunto de medidas reformistas enfocado en el trabajo en el aula tuvo un valor positivo, mientras que aquellas enfocadas en el insumo docente produjeron un valor negativo. Al no estar vinculada la ejecución de las primeras con la ejecución de las segundas, en un contexto de alternancia política y sin llegar a uno de cambio de régimen de políticas, las de valor negativo dejaron de ser estables y fueron revertidas, no así las de valor positivo.

No todas las acciones de reforma requieren cambios constitucionales o legales ni complejas negociaciones presupuestales. Chile y Portugal hicieron de la necesidad, virtud. Al enfrentar severas restricciones económicas, Portugal se enfocó en acciones que pudieran tener impacto en las aulas con los recursos disponibles. Al enfrentar severas restricciones políticas, Chile evitó reconfigurar la estructura de su sistema educativo que la dictadura pinochetista le heredó y se enfocó en hacer uso de sus facultades ejecutivas para restaurar normativa y presupuestalmente las condiciones laborales de sus docentes, aprovechando una coyuntura de crecimiento económico, lo que facilitó la cooperación de los docentes con las medidas pedagógicas implementadas y desactivó la oposición sindical, política y aún la de los gobiernos municipales. A la fecha, su estatuto docente se mantiene vigente.

Finalmente, la estimación del valor de un proceso de reforma (o de reformas sucesivas) no es definitiva: puede ser dinámica al actualizarse con información nueva o a lo largo del tiempo. Asimismo, la profundidad y el detalle de la información disponible nunca es semejante entre un país y otro. Tampoco se puede juzgar de manera tajante que un actor (como los docentes de un país completo) valora en un sentido positivo o negativo una medida específica. Si la mayoría se expresa en un sentido, se tomará esa parte por el todo. O bien, si el apoyo se manifiesta activamente, mientras que el rechazo, aunque existe, no lo hace, se tomará el primero.

Por lo anterior, estimar el valor de una política de reforma educativa orientada a la calidad durante su implementación mediante una fórmula y una matriz no es un instrumento de medición precisa. En palabras de Lijphart: “el método comparado es concebido aquí como un método para descubrir relaciones empíricas entre variables, no como un método de medición” (Lijphart, 1971: 683).

Recomendaciones de política

En el caso de diseñar y proponer la adopción de una reforma educativa orientada a la calidad, la primera recomendación de política es que sus promotores presten

tanta o más importancia a la estabilidad de su implementación que a la estrategia para su adopción, puesto que resulta clave para el éxito de la reforma en el tiempo, dada su naturaleza de largo plazo.

En ese sentido, quienes diseñen y emprendan procesos de reforma educativa orientados a la calidad, encontrarán que la matriz propuesta para estimar el valor de la política reformista en su implementación puede resultar una herramienta muy útil para identificar con anticipación o actualizar durante el proceso de implementación el efecto que las acciones reformistas planeadas generan sobre los actores del sistema educativo.

El análisis realizado en esta investigación permite mostrar que el fundamento teórico con base en el cual se elaboró dicha matriz es lo suficientemente sólido como para sustentar el resultado que se obtiene de alimentarla con datos.

Una virtud de esta matriz es que la interpretación que ofrece es consistente a pesar de las diferencias y particularidades de los casos estudiados. En ese sentido, a diferencia de los modelos de transferencia de políticas, no favorece un modelo de reforma sobre otro. En lugar de ello, su aplicación permite evaluar el diseño o la ejecución de un proceso de reforma educativa orientada a la calidad a partir de las restricciones y las oportunidades específicas del sistema educativo en cuestión, sean éstas políticas, presupuestales, institucionales, normativas o culturales.

Índice de Cuadros y Figuras

Cuadros

- 1.1 Tipos de reformas educativas según su implementación y su alcance sobre el sistema
- 1.2 Matriz de Wilson (1973) y tipos de políticas que producen
- 1.3 Matriz de Wilson (1973) aplicada a reformas educativas
- 1.4 Matriz sobre la naturaleza de beneficios y costos en reformas educativas
- 1.5 Matriz sobre beneficios y costos en reformas educativas, según la amplitud de su distribución, su naturaleza y su horizonte temporal.

- 3.1 Máximas similitudes entre Chile, Polonia, Portugal y México.
- 3.2 Evolución del IDH de Polonia, Portugal, Chile y México (1990, 2000, 2010 y 2019)
- 3.3 Dimensiones y actores en el tiempo de una reforma educativa con costos concentrados y beneficios dispersos.
- 3.4 Matriz de estabilidad de una política de reforma educativa orientado a la calidad.
- 3.5 Valor de la política reformista en su implementación

- 4.1 PORTUGAL. Medidas del proceso de reforma educativa (1ª y 2ª etapas)
- 4.2 PORTUGAL. Valor de la política reformista en su implementación (1ª etapa – A)
- 4.3 PORTUGAL. Valor de la política reformista en su implementación (1ª etapa – B)
- 4.4 PORTUGAL. Valor de la política reformista en su implementación (2ª etapa – A)
- 4.5 PORTUGAL. Valor de la política reformista en su implementación (2ª etapa – B)

- 4.6 PORTUGAL. Alternancia política y acciones reformistas orientadas a la calidad (2001-2015).
- 4.6 PORTUGAL. Estabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad (2001-2015).
- 4.7 CHILE. Medidas del proceso de reforma educativa (Incremental y fundamental)
- 4.8 CHILE. Valor de la política reformista en su implementación
- 4.9 CHILE. Alternancia política y acciones reformistas orientadas a la calidad (2001-2015)
- 4.10 CHILE: Estabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad (2001-2021)
- 4.11 MÉXICO. La reforma educativa del 2013
- 4.12 MÉXICO. Valor de la política reformista en su implementación
- 4.13 MÉXICO: Estabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad (2013-2018)
- 4.14 POLONIA. Medidas del proceso de reforma educativa (1ª y 2ª etapas)
- 4.15 POLONIA. Valor de la política reformista en su implementación (1ª etapa)
- 4.16 POLONIA. Valor de la política reformista en su implementación (2ª etapa)
- 4.17 POLONIA. Valor de la política contra-reformista en su implementación (2016 y 2017)
- 4.18 POLONIA. Alternancia política y procesos de reforma educativa (1999-2016)
- 4.19 POLONIA: Estabilidad de su proceso de reforma educativa orientado a la calidad (1999-2016)
- 5.1 CHILE, MÉXICO, POLONIA Y PORTUGAL. Comparación de la estabilidad del proceso de reforma educativa orientado a la calidad

Figuras

1. Función de aversión a la pérdida
2. Elementos de una Matriz de evaluación mixta
3. CHILE. Desempeño en lectura, matemáticas y ciencias (PISA, 2000-2018)
4. POLONIA. Desempeño en lectura, matemáticas y ciencias (PISA, 2000-2018)

BIBLIOGRAFÍA

- “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” (1992, mayo 18). Diario Oficial de la Federación, México, D.F. Disponible en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf> (Consultado el 16 de octubre de 2020).
- Altamirano, C. (2016, 21 de junio). “Ocho muertos en violentos enfrentamientos entre policías y maestros en Oaxaca”, *El País*, disponible en https://elpais.com/internacional/2016/06/19/mexico/1466364724_760244.html (Consultado el 15 de enero de 2021).
- Angell, A., 1997. “Reforma educativa y política en Chile” en *Perfiles Latinoamericanos*, 6 (10), pp. 9-34. Disponible en <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/400/353>
- Alzate Zuluaga, M.L. y Romo Morales, G. (2017). “La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa”. *Revista Enfoques*, Vol. XV (26), pp. 13-35. Disponible en <https://www.google.com/url?q=https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6871115.pdf&sa=D&ust=1585962337520000&usq=AFQjCNGwKx1TJim3wA9nWlXnWRz1HmzWQQ>
- Ávila Díaz, A. (2018). “Las reformas educativas en América Latina: recuento y perspectivas desde México” en *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, Año 4, Núm. 12, pp. 22 a 33., Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Disponible en <https://www.inee.edu.mx/las-reformas-educativas-en-america-latina-recuento-y-perspectivas-desde-mexico/>
- Banco Central Europeo (2017, octubre 18). “¿Qué son las reformas estructurales?”, Disponible en https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/what-are-structural_reforms.es.html

- Banco Mundial (2018). *World Development Report 2018. Learning to realize education's promise*, Washington: World Bank Group.
- Bazúa, F. y Valenti, G. (1993). "Hacia un enfoque amplio de política pública". *Revista de Administración Pública*, (84), 25-82.
- Bentancur, N. (2016). "Las 'Coaliciones Promotoras' de las políticas educativas. Marco conceptual y aplicación a un caso nacional", *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, V.1, N.1, pp. 150-170. Disponible en <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10454>
- Bill, S. y Stanley, B (2020). Whose Poland is it to be? PiS and the struggle between monism and pluralism, *East European Politics*, 36:3, 378-394. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2020.1787161>
(Consultado el 12 de octubre de 2021).
- Bonilla-Rius, E. (2020) "Education truly matters: Key Lessons from Mexico's Educational Reform for Educating the Whole Child" en Reimers, F.M. (Ed.) (2020). *Audacious Education Purposes. How Governments Transform the Goals of Education Systems*, Cham (Switzerland), Springer, pp. 105 a 151. Disponible en <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3>
- Bracho, T. (2018) "Hacia un concepto de calidad", *Bitácora. Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, Año 4, Núm. 10, marzo-junio, pp. 23 a 27. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/G10ES.pdf>
- Bracho González, T. y Zorrilla Fierro, M.M. (2015). "Perspectiva de un gran reto" en Orduña Chávez, M.N. (2015). *Reforma educativa. Marco normativo*. México, INEE. Disponible en <https://historico.mejoredu.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/P1E101.pdf>
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). "Las actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Santiago de Chile: PREAL.

Disponible en <https://revistas.uam.es/reice/article/view/10077> (Consultado el 16 de junio de 2021).

Bruns, B., Macdonald, I.H.; Schneider, B.R. (2019, June). “The politics of quality reforms and the challenges for SDGs in education”, *World Development*, Vol.118, pp.27-38. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X19300336>

Cevallos Estarellas, P. y López, N. (2018). “La política educativa de México en el contexto de América Latina” en *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, 4(12), noviembre 2018 - febrero 2019, INEE, Ciudad de México, pp. 8 - 15. Disponible en https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/G12_ESP.pdf (Consultada el 16 de junio de 2021).

Cobb, R. y Elder, C. (1986). *Participación en Política Americana; la Dinámica de la Estructuración de la Agenda*, México, D.F., NOEMA Editores, México.

Collier, D. (1994). “El método comparativo: dos décadas de cambios” en Sartori, G. y Morlino, L. (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*, pp. 51-79, Madrid, Alianza.

Comisión para la Educación de Calidad para Todos (2016). *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina*. Buenos Aires, Inter American Dialogue/Fundación Santillana. Disponible en <http://1m1nttzpbhl3wbhghahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/08/Construyendo-una-educacio%CC%81n-de-calidad-WEB.pdf> (Consultado el 10 de mayo de 2021).

Corrales, J. (1999). Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas, Santiago de Chile, PREAL. Disponible en <https://www.yumpu.com/es/document/read/14778044/aspectos-politicos-en-la-implementacion-de-las-reformas-educativas>

Cox, C. (1997). “Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996”, en *Chile 96: análisis y opiniones*, Santiago, FLACSO – Sede Chile. Disponible en

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/5500-opac> (Consultado el 30 de octubre de 2021).

_____ (2003). “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX”, en Cristián Cox, ed., *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Crato, N. (2021). “Reformas educativas y curriculares en Portugal: análisis de cómo y por qué han mejorado los conocimientos y las aptitudes del alumnado” en Reimers, F. (2021). *Propuestas Educativas Audaces*, Madrid, Universidad Camilo José Cela, pp. 353 – 391.

Cuban, L. (1992). Why Some Reforms Last: The Case of the Kindergarten. *American Journal of Education*, 100(2), 166-194. Retrieved May 27, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/1085567>

Delannoy, F. (2000). *Education reforms in Chile, 1980-98. A Lesson in Pragmatism*. Country Studies. Education Reform and Management Publication Series, Vol. 1, No. 1 (junio). Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en <https://web.worldbank.org/archive/website002381/WEB/PDF/DELANNOY.PDF>

Del Castillo, G. (2015). “Policy change in mexican basic education: politics and policy tension. A policy study approach”. International Conference on Public Policy, Milan, Italia, Julio. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/281444755_Policy_Change_in_Mexican_Basic_Education_Politics-Policy_Tension_A_Policy_Study_Approach

_____ (2017a). “Las ciencias sociales en la solución de problemas públicos: una mirada desde las políticas públicas”. En C. Puga (Ed.), *Un panorama de las ciencias sociales en México* (pp. 18-204). México: UNAM.

_____ (2017b). “El cambio de políticas en la Reforma Educativa en México una aproximación desde los estudios de política pública”, *Revista de estudios teóricos y epistemológicos en política educativa*, Vol. 2 (2017), páginas 1-20. DOI: 10.5212/retepe.v.2.005

- _____ (2020) “El cambio en el campo de la política pública” en Del Castillo, G. y Dussauge, M. (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, FLACSO México, Ciudad de México, pp. 209-238.
- Del Castillo, G. y Azuma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. México: Flacso México.
- Del Castillo, G. y Flores-Ilich, G. (2019). “La cobertura de la reforma educativa en México. Un asunto de medios y políticas”. *Gestión y política pública*, Vol. XXVIII (2), pp. 501 - 539. DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v28i2.628>
- Domínguez Virgen, J.C. (2011). “Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica”, *Secuencia*, 79, enero-abril, 63-87, disponible en <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i79.1260>
- EFE (2019, abril 28). “Portugal amplía la enseñanza obligatoria hasta los 18 años” en *La Voz de Galicia*, Arteixo. Disponible en: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2009/04/28/portugal-amplia-ensenanza-obligatoria-18-anos/0003_7681277.htm (Consultado el 24 de enero de 2022).
- El País (2021, octubre 18). “La tragedia chilena” (editorial). Montevideo. Disponible en <https://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/tragedia-chilena.html> (Consultado el 19 de octubre de 2021).
- Fernández Martínez, M.A. y Herrera, L.N. (2021). “El espejo presupuestal de la reforma educativa” en Guevara Niebla, G (Coord). *La regresión educativa*, Grijalbo, Ciudad de México, pp. 247-290.
- Flores-Crespo, P. (2011). “Análisis de política educativa. Un nuevo impulso”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 16, n. 50, pp. 687-698.

Flores Crespo, P.A. y Mendoza Cázares, D.C. (2012). *Implementación de políticas educativas: los concursos de oposición y la Alianza por la calidad de la educación*, México, Gernika/Universidad Iberoamericana.

Franco Chuaire, M. & Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. IDB Documento de Política. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13797/la-politica-de-las-politicas-publicas-re-examinando-la-calidad-de-las-politicas>

Frigerio, G. (2001). “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas”, Séptima Reunión del *Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Disponible en http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/20105_Planeam_y_gest_pol_educ/U4_Frigerio_Las_reformas.pdf

Garrido, S. y Freidenberg, F. (2020). “El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018”. *Política y gobierno*, 27(2), ePYG1279. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372020000200010&lng=es&tlng=es (Consultado el 01 de diciembre de 2021).

Gomez-Morín, L. (Ed.). (2018). *Seguimiento a la implementación de la Fase 0 del componente de Autonomía Curricular*. México: FLACSO. Disponible en <https://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/basica-autonomia/Seguimiento-a-la-implementacion-de-la-fase-0.pdf> (Consultado el 23 de septiembre de 2020).

Granados Roldán, O. (2018a). *Reforma educativa*. FCE, México.

_____ (2018b). “Desafíos de la gestión educativa en México”, en SEP (2018). *Educación en México 2013-2018: balance y perspectiva*, Ciudad de México, Secretaría de Educación Pública, pp. 283-313.

_____ (2018c). “Los grandes temas de la Reforma Educativa: Introducción”, en SEP (2018). *Educación en México 2013-2018: balance y perspectiva*, Ciudad de México, Secretaría de Educación Pública, pp. 14-31.

_____ (2020). “Reformar la educación: ¿misión imposible? Los consejos y experiencias de los líderes educativos”. *Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*; v. 11, n. 3, pp. 170-175. Disponible en <https://rde.inegi.org.mx/index.php/2020/12/02/reformar-la-educacion-mision-imposible-los-consejos-y-experiencias-de-los-lideres-educativos/>

Grindle, M. (2007). “Reform despite the odds: Improving Quality in Education”. *Rev. Pensamiento Educativo*, Vol. 40, No. 1, pp. 131-152.

Guerra Cruz, E. (2020, 27 de noviembre). “México: el secuestro de la educación” en *Educación Futura*. Disponible en <http://www.educacionfutura.org/mexico-el-secuestro-de-la-educacion/> (consultado el 12 de enero de 2021).

Guevara Niebla, G. (2016). *Poder para el maestro, poder para la escuela*. Cal y Arena, México.

Hall, P. (2018). “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics* 25, 275-296, 1993. Disponible en: https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall1993_paradigms.pdf

Heredia, B. (2016, junio 1). “¿Habría que blindar la reforma educativa?”, en *El Financiero*, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/blanca-heredia/habria-que-blindar-la-reforma-educativa>

_____ (2016, junio 8). “Más sobre el blindaje de la reforma educativa”, en *El Financiero*, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/blanca-heredia/mas-sobre-el-blindaje-de-la-reforma-educativa>

_____ (2016, junio 29). “La reforma educativa: lo negociable y lo no negociable” en *El Financiero*, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/blanca-heredia/la-reforma-educativa-lo-negociable-y-lo-no-negociable>

_____ (2016, julio 13). “Reforma educativa: implementación, implementación, implementación”, en *El Financiero*, disponible en [https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/blanca-heredia/reforma-educativa-
implementacion-implementacion-implementacion](https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/blanca-heredia/reforma-educativa-implementacion-implementacion-implementacion)

_____ (2016, diciembre 7). “México en PISA 2015: sobre la urgencia de transformar la educación nacional”, en *El Financiero*, disponible en [https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/blanca-heredia/mexico-en-pisa-2015-
sobre-la-urgencia-de-transformar-la-educacion-nacional](https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/blanca-heredia/mexico-en-pisa-2015-sobre-la-urgencia-de-transformar-la-educacion-nacional)

Huefner, R.P. (2003, 18 de marzo). “Subsystems? A Framework for Considering Where and How Policy Is Determined” (Notas de clase, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Utah). Disponible en: <https://content.csbs.utah.edu/~rhuef/courses/Notes5321-6321/Subsystems.htm> (Consultado el 9 de marzo de 2022).

Jakubowski, M.; Patrinos, H.A.; Porta, E.E.; Wisniewski, J. 2010. “The impact of the 1999 education reform in Poland” (English). Policy Research working paper; no. WPS 5263. Washington, DC: World Bank, disponible en [http://documents.worldbank.org/curated/en/153761468095960833/The-impact-
of-the-1999-education-reform-in-Poland](http://documents.worldbank.org/curated/en/153761468095960833/The-impact-of-the-1999-education-reform-in-Poland)

Kaufman, R. y Nelson, J. (2005). “Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países”. *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (PREAL)*, Documento No. 33, Santiago, Chile., disponible en [https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/07/Las-politicas-de-la-
reforma-educativa-Comparacion-entre-naciones-Nelson-y-Kaufman.pdf](https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/07/Las-politicas-de-la-reforma-educativa-Comparacion-entre-naciones-Nelson-y-Kaufman.pdf)

King, G., Keohane, R. y Verba, S. (2000), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.

Lachapelle, E. y Hundozi, B. (2015). “Whitepaper ISO 31000. Risk management – Principles and Guidelines”, Professional Evaluation and Certification Board, (PECB), Montreal. Disponible en: [https://pecb.com/whitepaper/iso-31000-risk-
management--principles-and-guidelines](https://pecb.com/whitepaper/iso-31000-risk-management--principles-and-guidelines) (Consultado el 5 octubre de 2021).

- Lijphart, A. (1971). "Comparative politics and the comparative method", *The American Political Science Review* 65, No. 3, pp. 682-693. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lindblom, C. (1992). "Todavía tratando de 'salir del paso'". En: Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Martínez Rizo, F. (2017, marzo 1). "¿Hay realmente una catástrofe educativa en México?" en Distancia por tiempos. Blog de educación, Nexos, México. Disponible en <https://educacion.nexos.com.mx/?p=477>
- Martinic, S. (2001). "Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina" en *Revista Iberoamericana de Educación*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Madrid, No. 27, pp. 18 - 33. Disponible en: <https://doi.org/10.35362/rie270967>
- Mehta, J., y Cohen, D. 2017. "Why Reform Sometimes Succeeds: Understanding the Conditions That Produce Reforms That Last. *American Educational Research Journal*. 54(4): 644-690. Disponible en: <https://doi.org/10.3102%2F0002831217700078>
- Méndez Martínez, J.L. (1993). "La política pública como variable dependiente. Hacia un análisis integral de las políticas públicas". *Foro Internacional*, 33(1), 111-144. Disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1329>
- _____ (2018). "President's strategic action and policy change in Mexico: A comparison of the hydrocarbon policy reforms of Enrique Peña and Felipe Calderon, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(2), 209-222. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/316251062_Presidents'_Strategic_Action_and_Policy_Change_in_Mexico_A_Comparison_of_the_Hydrocarbon_Policy_Reforms_of_Enrique_Pena_and_Felipe_Calderon
- _____ (2019a). *La formación de la agenda en la política pública. Guía de estudio de la materia. Sección I*, FLACSO México.

_____ (2019b), *La Formación de la Agenda en Política Pública. Guía de estudio de la materia. Sección II*, FLACSO-México.

_____ (2020) “Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites” en Del Castillo, G. y Dussauge, M. (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, FLACSO México, Ciudad de México, pp. 55-84.

Mizala, A. y Schneider, B.R. (2014), “Negotiating Education Reform”. *Governance*, 27: 87-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12020>

Munda, G. (2004). “Métodos y procesos multicriterio para la evaluación social de las políticas públicas” en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 1: 31:45.

Nuño, A. (2016, 25 de enero). “La escuela al centro”. Secretaría de Educación Pública. Disponible en <https://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049> (Consultado el 29 de noviembre de 2021).

OECD (2001). *Knowledge and Skills for Life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris. Disponible en: <https://www.oecd.org/education/school/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/33691596.pdf> (Consultado el 23 de agosto de 2021).

_____ (2018). *Strong foundations for quality and equity in Mexican schools*. Paris: OECD Publishing. Paris. Disponible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/OECD%20Mexico%20Schools%20Report%20FINAL.pdf> (Consultado el 23 de septiembre de 2020).

_____ (2018)

Oficina de Información Diplomática (2021a). *Ficha País. Chile. República de Chile*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CHILE_FICHA%20PAIS.pdf (Consultada el 5 de octubre de 2021).

_____ (2021b) *Ficha País. México. Estados Unidos Mexicanos*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MEXICO_FICHA%20PAIS.pdf (Consultada el 5 de octubre de 2021).

_____ (2021c) *Ficha País. Polonia. República de Polonia*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/polonia_ficha%20pais.pdf (Consultada el 5 de octubre de 2021).

_____ (2021d) *Ficha País. Portugal. República Portuguesa*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Madrid. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PORTUGAL_FICHA%20PAIS.pdf (Consultada el 5 de octubre de 2021).

Oszlak, O. (2018). *El rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina*, Fundación Friedrich Ebert, Representación en México, Ciudad de México. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/14654.pdf> (Consultado el 17 de junio de 2021).

Pacto por México (2012, diciembre 2). Disponible en https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf (Consultado el 19 de noviembre de 2021).

Perdomo, J.L. y Valera, J. (2015). “Metodología para la medición de riesgos sociales” en *Paradigmas*, Vol. 7, No. 1. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5238175.pdf> (Consultado el 5 de octubre de 2021).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*, Nueva York.

Quiroz Téllez, J. (2018). “SIGED: Sistema de Información y Gestión Educativa” en SEP (2018). *Educación en México 2013-2018: balance y perspectiva*, Ciudad de México, Secretaría de Educación Pública, pp. 181-193.

Reimers, F.M. (Ed.) (2019). *Letters to a new Minister of Education*, edición independiente.

_____ (Ed.) (2020). *Audacious Education Purposes. How Governments Transform the Goals of Education Systems*, Cham (Switzerland), Springer, disponible en <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3>

Rodríguez Gómez, R. (2021). “Claroscuro de la reforma educativa 2013-2018” en Guevara Niebla, G (Coord). *La regresión educativa*, Grijalbo, Ciudad de México, pp. 67-106.

Romero Badillo, J.J. (2021). “La reconstrucción de la gobernabilidad corporativa en la educación” en Guevara Niebla, G (Coord). *La regresión educativa*, Grijalbo, Ciudad de México, pp. 193-213.

Sabatier, P.A. y Weible, C.M. (2010). “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones” en Sabatier, P.A. *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina, pp. 203 - 283.

Salazar-Elena, R. (2019, febrero). *Metodología I. Guía de estudio de la materia. Primera parte*, FLACSO México.

_____ (2019, febrero). *Metodología I. Guía de estudio de la materia. Segunda parte*, FLACSO México.

_____ (2020a). *Metodología II. Guía de estudio de la materia. Primera parte*, FLACSO México.

_____ (2020b). *Metodología II. Guía de estudio de la materia. Segunda parte*, FLACSO México.

_____ (2020) “La arquitectura de la decisión: economía conductual aplicada al diseño de las políticas públicas” en Del Castillo, G. y Dussauge, M. (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, FLACSO México, Ciudad de México, pp. 331-362.

Saavedra, Jaime (2017, septiembre 5). “Tres ingredientes para sostener una reforma educativa” en Education for Global Development, World Bank, Washington, disponible en: <http://blogs.worldbank.org/es/education/3-ingredientes-para-sostener-una-reforma-educativa> (Consultado el 11 de febrero de 2020).

Schattschneider, E.E. (1961). *The Semisovereign People*. Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.

SEP, 2017. *Aprendizajes clave para la educación integral: Educación Inicial: Un buen comienzo. Programa para la educación de las niñas y los niños de 0 a 3 años*. México: Secretaría de Educación Pública. Disponible en: https://www.planyprogramasdestudio.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/inicial/1Educacion-Inicial_Digital.pdf (Consultado el 22 de noviembre de 2021).

_____ (2018). *Educación en México 2013-2018: balance y perspectiva*, Ciudad de México, Secretaría de Educación Pública.

Senado de la República (2019, mayo 8). “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos Segunda respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa”, Senado de la República, LXIV Legislatura, Disponible en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-05-09-2/assets/documentos/Dic_Reforma_educativa_mayo_2019.pdf y en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/95345

Sheridan, G. (2014, abril 14). “Los vivales y los fantasmales”, Ciudad de México, *Letras Libres*. Disponible en: <https://letraslibres.com/revista-espana/los-vivales-y-los-fantasmales/> (Consultado el 1 de diciembre de 2021).

Stein, E. y Tomassi, M. (2006, 2° semestre) “La política de las políticas públicas” en *Política y gobierno*, Vol.XIII(2), pp. 393-416. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286/196>

Stein, Tomassi, et.al. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16950/la-politica-de-las-politicas-publicas-progreso-economico-y-social-en-america>

Tedesco, Juan Carlos (1994). “Tendencias actuales de las reformas educativas” en *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO, No. 35, diciembre de 1994. Disponible en: https://problemaseducativoscontemporaneos.files.wordpress.com/2015/03/retc3b3ricas_educativas_amc3a9rica_latina_.pdf

Terrazas, G., Soriano, M. y Robles, H. (2015). *Calidad de la estadística educativa: CEMABE y F-911*. México, INEE. Disponible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/P1C149.pdf> (Consultado el 1 de diciembre de 2021).

Treviño Cantú, J. y Velasco Sodi, P. (2018) “Educación básica: la escuela al centro” en SEP. *Educación en México 2013-2018: balance y perspectiva*, Ciudad de México, Secretaría de Educación Pública, pp. 130-153.

UNESCO (2014) “La crisis mundial del aprendizaje tiene un costo anual de 129.000 millones de dólares”, disponible en https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/Press_release_SP.pdf

Villanueva Mendoza, A. (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 para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales, XXI Promoción 2016-2018, FLACSO México. Disponible en: <https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/174>

Wilson, C. A. (2000). “Policy Regimes and Policy Change”. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247–274. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4007691>

Wilson, James Q. (1973). *Political Organizations*. New York: Basic Books.

Wisniewski, J. y Zahorska, M. (2020). “Reforming education in Poland” en Reimers, F.M. (Ed.) (2020). *Audacious Education Purposes. How Governments Transform the Goals of Education Systems*, Cham (Switzerland), Springer, pp. 181 a 208. Disponible en <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3>

Wisniewski, J. y Zahorska, M. (2021). “La reforma educativa en Polonia” en Reimers, F. (2021). *Propuestas Educativas Audaces*, Madrid, Universidad Camilo José Cela, pp. 311 – 352.

Zorrilla, M. “La reforma educativa: la tensión entre su diseño y su instrumentación”. *Revista Electrónica Sinéctica*, núm. 18, enero-junio, 2001, pp. 11-23, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/998/99817934003.pdf>