



De la estabilidad al Pacto: análisis del cambio en el sistema educativo mexicano

Erika Jazmin Gómez Zamarripa*

Alejandro Navarro Arredondo**

Recibido: 06 de noviembre de 2017

Aceptado: 10 de enero de 2018

Resumen

Este artículo tiene por objeto examinar los factores que han hecho posible el surgimiento de algunas reformas educativas en México. Comúnmente se asume que para su aprobación se requiere en mayor medida del consenso de diversos actores con poder, lo que ha centrado gran parte de los estudios en la toma de decisión ejecutiva o legislativa, segregando el análisis de los elementos contextuales que pueden influir en un momento determinado. Por este motivo, el texto se centra en la comprensión de la dinámica política en los casos en los que el cambio ha ocurrido. En particular, se explica por qué el sistema educativo mexicano ha mostrado estabilidad en sus políticas educativas durante largos periodos de tiempo, y por qué se han presentado oportunidades de reformas que trastocan varias dimensiones del sistema educativo. Para entender estas dinámicas se hará uso del marco de análisis del institucionalismo comparado y se examinarán las configuraciones causales de actores, ideas, intereses e instituciones que conducen al éxito o al fracaso de las reformas educativas.

* Erika Yazmin Gómez Zamarripa, es Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como auxiliar de investigación de Encuestas de Gobierno y Seguridad Pública en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

** Alejandro Navarro Arredondo es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente se desempeña como Director General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Palabras clave

Cambio político, reforma educativa, políticas públicas.

Abstract

This article aims at the factors that have made possible the emergence of some educational reforms in Mexico. It is commonly assumed that a higher level of consensus is required for its approval than the other actors with power, which can be considered as a large part of the studies in executive or legislative decision-making, segregating the analysis of contextual elements that can influence at a certain time. For this reason, it is intended to focus on understanding the political dynamics in cases where the change has occurred. In particular, we try to understand why the Mexican educational system has shown stability in its educational policies for long periods of time, and why there have been opportunities for reforms that disrupt several dimensions of the education system. To understand these dynamics, the framework of analysis of comparative institutionalism will be used and the causal configurations of actors, ideas, interests and institutions that lead to the success or failure of educational reforms will be examined.

Keywords

Political change, educational reform, public politics.

1. Introducción

Este artículo tiene por objeto examinar los factores que han hecho posible el surgimiento de algunas reformas educativas en México. El escaso abordaje que ha recibido este tema, se relaciona con la conceptualización predominante de la reforma educativa como un proceso de planeación racional o de reestructuración institucional, diseñado por expertos y considerado por ellos como independiente de los intereses políticos. Sin embargo, los factores políticos son cruciales en el proceso de reforma educativa pues forman parte de un juego de poder en el que actores y eventos se involucran para lograr la aprobación y/o la no aprobación de las reformas.

Al respecto, es necesario señalar que muchas de las investigaciones recientes que analizan los vínculos entre política y reforma educativa, han estado dominadas por el rol

que juegan las organizaciones magisteriales, sin embargo ese marco de análisis no se ha preocupado por explicar cómo y por qué, en ocasiones, se han adoptado con éxito las reformas. Por ello, este artículo pretende centrarse en la comprensión de la dinámica política en los casos de éxito. En particular, se explora por qué el sistema educativo mexicano ha mostrado estabilidad en sus políticas educativas durante largos periodos de tiempo, y por qué se han presentado oportunidades de reformas que trastocan varias dimensiones del sistema educativo. Para entender estas dinámicas, se hará uso del marco de análisis del institucionalismo comparado y se examinarán las configuraciones causales de actores, ideas, intereses e instituciones que conducen al éxito o al fracaso de las reformas educativas.

En virtud de lo anterior, en este artículo se sostiene la hipótesis de que las reformas educativas en México han sido posibles, gracias a la ocurrencia y combinación de tres principales factores: la reformulación del problema público, las acciones desarrolladas por los emprendedores legislativos y la ocurrencia de eventos políticos coyunturales.

En consecuencia, en la primera parte de este artículo se discute el concepto de reforma educativa para adentrarnos en el enfoque de la teoría del equilibrio puntuado, el cual permite observar un patrón muy frecuente: largos periodos de estabilidad o de cambio incremental que son interrumpidos ocasionalmente por cambios radicales. Posteriormente, se realiza un estudio empírico basado en el modelo cualitativo-comparativo que permite observar la ausencia o presencia de factores que pudieron haber provocado la ocurrencia del cambio.

2. Sobre el concepto de reforma educativa

Muchos asumen a la reforma educativa como aquella serie de acciones y decisiones que apuntan a introducir un cambio importante en uno o más aspectos del sistema educativo (Baker y Wiseman, 2005). Según esta concepción, lo esencial es su orientación hacia los cambios del *status quo*. Por esa razón, en la palabra reforma está implícita la idea de que el *statu quo* es insatisfactorio. La pregunta es: ¿Quién se siente perjudicado por el *statu quo*?

quo? Idealmente, la reforma debería estar estimulada por una sensación generalizada de insatisfacción. Sin embargo, la revisión de algunas experiencias demuestra que esto no siempre ocurre (Buchert, 1998). A veces las autoridades educativas, parecen percibir ciertas necesidades sociales que quizás no adviertan los ciudadanos. En tal caso, tienen el objetivo de convencer al público y legitimar la reforma, además de planearla e implementarla.¹

En el extremo opuesto, las reformas tienen a veces su origen en la base social: los padres de familia, alumnos, profesores e incluso sindicatos de maestros perciben ciertas necesidades que no han advertido las autoridades educativas. En este caso, corresponde a la ciudadanía convencer de sus ideas al gobierno, lo que se suele hacer mediante peticiones, reclamos, manifestaciones y, a veces, paros de labores. Pero más allá de cuál actor sea el detonante de la reforma educativa, hay consenso en que su propósito consiste en “establecer las medidas o estrategias para conseguir algún objetivo en materia educativa. Éstas representan los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades y los representantes ciudadanos para elevar la calidad educativa, ampliar la cobertura, mejorar la atención a ciertos grupos poblacionales o cualquier otro objetivo explícito que se persiga” (Santibáñez, 2008:425).

En ese sentido, la reforma educativa ha surgido como una cuestión prioritaria tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Dicha reforma se ha asociado con dos objetivos: en primer lugar, el aumento de la calidad educativa como una fuente de competitividad económica internacional: en una economía global, los países compiten entre sí por los mercados, la inversión extranjera y el desarrollo tecnológico. Una mano de obra altamente educada, se considera una ventaja en esta competencia económica. En segundo lugar, la educación de alta calidad se ha convertido en una palanca de desarrollo y en una condición necesaria para un mejor nivel de vida. Por ello, los gobiernos han empezado a ver a la reforma educativa como un catalizador necesario para el desarrollo. De hecho, a finales del siglo XX, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que un factor

¹ No obstante, Sack (1981:37), advierte que: “Al abordar el tema de la reforma de la educación es muy importante tener presente que se trata de una forma especial de cambio, que implica una estrategia planificada para la modificación de ciertos aspectos del sistema de educación de un país con arreglo a un conjunto de necesidades específicas, de resultados previstos, de medios y de métodos adecuados. Este fenómeno se produce en muy diversos ambientes y puede perseguir diferentes objetivos y recurrir a procedimientos también diferentes para alcanzarlos. Por ello, toda definición de la reforma educativa ha de tener un carácter bastante general”.

crucial en el éxito económico de Asia Oriental fue la inversión en capital humano, especialmente a través de inversiones educativas bien orientadas (Stiglitz, 1996).

Además de este creciente consenso sobre el vínculo entre la reforma educativa y los intereses económicos de las naciones, la presión internacional también jugó un rol importante. Los organismos multilaterales de crédito incluyeron a la reforma educativa como parte de su paquete de reformas económicas (Carnoy, 1995). La reforma educativa se consideró un eje fundamental de la "segunda generación" de reformas, es decir, el siguiente paso después de lograr la estabilización y la liberalización económica. Esta ola de "reformas" se centró en reducir el gasto público en educación. El criterio utilizado para disminuirlo fue reducir las partidas presupuestarias que permitieran ahorrar más dinero. Se optó por recortar el gasto en profesores, contratando menos profesores y/o reduciendo su salario, aunque también se recortaron las partidas destinadas a infraestructura educativa. Sin embargo, después se consideró que dicho gasto educativo era una inversión, pues se trataba de recursos que inciden de modo directo y significativo en la formación de los alumnos, en su éxito educativo. Por lo tanto, se corría el riesgo de disminuir el capital humano (Naim, 2000).

Por ello, otros comenzaron a ver a la reforma educativa como parte de una estrategia de desarrollo más integral, como un "esfuerzo deliberado para avanzar hacia una mejor situación, como una reforma que conduce a una transformación radical de la organización y funcionamiento del sistema educativo para apoyar un cambio social más amplio" (Buchert, 1998:14). De acuerdo con esta visión, la reforma educativa consiste en los cambios que producen transformaciones esenciales en el presupuesto educativo, en la pendiente de la pirámide de la matrícula escolar o en las repercusiones de las inversiones realizadas en la educación en el desarrollo individual y social.

Al respecto, la definición de lo que constituye una reforma educativa se ha visto afectada por los lentes conceptuales o los diferentes enfoques disciplinarios que han promovido el cambio en los sistemas educativos. Un análisis detallado de Sack (1981), sugiere que hay tres enfoques que se aplican comúnmente en el análisis de una reforma educativa: el económico, el educativo y el político. Cada uno de estos promueve una agenda de investigación diferente y, por separado, presentan límites para abordar un asunto

multidimensional como el cambio educativo, además, dichos límites constituyen importantes obstáculos para un análisis integral de las reformas educativas.

Al respecto, Easton y Klees (1990) consideran que la motivación más común para una reforma educativa es económica, particularmente aquella que aborda la necesidad de preparar una mano de obra educada y competitiva. Así, la reforma educativa se entiende como un componente clave de la capacidad de los países para mantener o mejorar su bienestar económico. La mayoría de los análisis que abordan el cambio educativo desde esta perspectiva están inspirados en enfoques económicos como el de elección racional y el gerencialismo. Por ello, hay un énfasis en la formación de competencias, la descentralización y la generación de cuasi mercados escolares, a través de los vouchers y la privatización.

Quienes adoptan el enfoque educativo, creen que la reforma educativa debe entenderse como un movimiento progresivo hacia etapas más avanzadas del desarrollo social; o como un proceso que intenta hacer frente a los desequilibrios del sistema educativo (Espinoza, 2010). De esta manera, la reforma educativa implica ajustes incrementales en los propósitos y el marco normativo de las instituciones educativas (Buchert, 1998). Así, desde este enfoque, la reforma educativa se considera el resultado de un proceso de cinco etapas: (1) el surgimiento de una necesidad en la sociedad; (2) asignar al sistema educativo la tarea de satisfacer dicha necesidad; (3) promover el cambio en la estructura educativa para dar lugar a esa nueva función o tarea; (4) esa nueva función o tarea es asumida por las escuelas; y (5) los cambios ocurren en la sociedad como consecuencia de las nuevas funciones educativas (Paulston, 1977: 380-381).

Los teóricos del enfoque educativo también hacen hincapié en que el éxito de una reforma educativa está asociado a diferentes factores, incluyendo la provisión de oportunidades educativas, recursos y materiales, así como ambientes educativos apropiados. Sin estas condiciones sería posible tener una reforma educativa que se oriente hacia una sociedad más equitativa y justa, o en otras palabras, a tener un sistema educativo que satisfaga las necesidades de todos los grupos sociales.

Sack (1981) considera que existen traslapes entre los enfoques educativo y económico, por ejemplo, la cuestión de la efectividad escolar y los análisis de eficiencia son similares en ambos enfoques, ya que hablan de una combinación eficiente de insumos y recursos. Sin embargo, el enfoque político guarda pocas semejanzas con los otros dos, especialmente con respecto a los obstáculos que paralizan o distorsionan las iniciativas de reforma. Esta visión es compartida por Grindle (2004), quien señala que la reforma educativa buscó aumentar la eficiencia con la que se prestan los servicios educativos, reducir el analfabetismo y las tasas de repetición, impulsar el aprendizaje de los estudiantes a través de nuevos planes de estudios e impulsar sistemas de evaluación docente. Estas medidas fueron importantes, pero no hubieran sido posibles sin procesos paralelos de negociación política. Por ello, esta autora señala que para comprender la reforma educativa es importante analizar cómo se convierte en parte de una agenda política, cómo se desarrollan las iniciativas de reforma, qué interacciones y negociaciones dan forma o alteran su contenido, y cómo los diferentes actores e intereses responden a las propuestas de cambio. Para ella, analizar la reforma educativa incluye comprender cómo los reformadores encuentran margen de maniobra para impulsar sus propuestas de cambio y cómo anular las fuentes de resistencia.

De esta manera, la reforma educativa es el resultado de la competencia entre diferentes grupos que buscan proteger sus intereses y negociar para lograr sus fines. Los cambios propuestos por la reforma educativa podrían afectar varios intereses al otorgar beneficios a algunos actores e imponer costos a otros, convirtiéndose en un juego de poder en el que el mayor beneficiado será el que logre imponer sus intereses. Es probable que los actores se organicen y trabajen colectivamente en contra de las reformas si los cambios previstos afectan su poder o sus intereses, es por ello que aquí se sostiene la hipótesis de que las reformas educativas en México fueron posibles gracias a la ocurrencia y combinación de tres principales factores: la reformulación del problema público, las acciones desarrolladas por los emprendedores legislativos y la ocurrencia de eventos políticos coyunturales.

Según Baumgartner, et. al (2014), estos factores pueden provocar la apertura de una ventana de oportunidad por la cual se introduce el cambio en una política pública. La reformulación del problema público tiene que ver con un proceso intencional que ejecutan

ciertos actores con el objetivo de obtener algún beneficio de su transformación. Generalmente los problemas cuentan con un diagnóstico dominante que prevalece por largos periodos, pero cuando los actores consideran que modificarlo les ofrece incentivos mayores a los que tienen, buscan movilizar sus recursos e imponer nuevas visiones del problema.

El papel que juegan los emprendedores legislativos es importante para movilizar el tema al interior de los órganos parlamentarios, pues tienen la capacidad de formular una solución a un problema e incluirlo en la agenda deliberativa, al tiempo que poseen la capacidad de ser escuchados por otros actores, ejercer presión política, disponer de una red de contactos y habilidades para negociar temas. Además, cuentan con una gama de recursos políticos, económicos, organizacionales, entre otros.

Finalmente, el surgimiento de eventos coyunturales puede generar ambientes propicios que movilicen a los actores a tomar decisiones sobre ciertos temas. Estos acontecimientos generan el apoyo de los grupos de interés, de los medios de comunicación y de la sociedad en general, con lo que se crean fuerzas que inducen a los actores legislativos a tomar decisiones sobre reformas de política pública.

Bajo el enfoque de la teoría del equilibrio puntuado, se argumenta que en los procesos de política pública puede observarse un patrón muy frecuente: largos periodos de estabilidad o de cambio incremental que son interrumpidos ocasionalmente por cambios radicales. La estabilidad se debe a la existencia de un monopolio institucionalizado² que se apoya en una idea poderosa o una imagen del problema que puede ser comunicada al público de manera sencilla. De hecho, los monopolios de política tienden a disminuir las presiones para el cambio. No obstante, estos no duran indefinidamente, lo que da pie al surgimiento de oponentes que consiguen diseñar nuevas “imágenes del problema” e imponer exitosamente su concepción y solución (Baumgartner, et. al, 2014).

² La estabilidad en el sistema político es inducida a través de controles monopólicos de la agenda gubernamental, por cada área o sistema de política, lo cual permite únicamente la influencia y participación de actores con poder suficiente para imponer su perspectiva e influir en la toma de decisiones. Este monopolio institucionalizado se refiere a un conjunto de individuos que generalmente forman un “triángulo de hierro”, que se conforma en la mayoría de los casos por grupos de interés, miembros del Poder Ejecutivo, miembros del Congreso y sindicatos; “si ellos están de acuerdo nadie más puede entrar al juego de la política, e incluso si llegan a estar en desacuerdo procuran mantener cerrado el triángulo hasta lograr acuerdos entre sí” (Bardach, 2008).

Para producir cambios en la política pública, los problemas primero deben ser redefinidos o deben agregarse nuevas dimensiones a la imagen de política prevaleciente. Posteriormente, los defensores del cambio deben buscar activamente espacios donde las probabilidades de conseguir apoyo para su nueva imagen de política sean más altas. Si los defensores tienen éxito en la consecución de apoyo para una nueva imagen de política, esto puede causar cambios significativos en la política. Cuando una nueva imagen de política atrae seguidores y es ampliamente aceptada, ocurre una reforma de gran envergadura, esto generalmente marca el inicio de otro periodo prolongado de estabilidad en la política. La imagen se institucionaliza y un nuevo monopolio de política es creado. De esta forma, este ciclo se repite indefinidamente, permitiendo largos periodos de estabilidad y episodios de reforma de las políticas públicas (Baumgartner, et al, 2014).

En consecuencia, aquí se considera que el cambio en la política educativa tuvo lugar a partir de un conjunto de factores que se vieron influidos entre sí, provocados principalmente por el surgimiento de una nueva percepción del problema educativo. En ese tenor, el cambio de una perspectiva del problema a otra fue respaldado por un grupo de actores con poder suficiente para actuar de manera activa en la defensa de sus intereses y apoyarse en la ocurrencia de eventos coyunturales capaces de desestabilizar el *statu quo*. Este fenómeno es analizado en la siguiente parte del presente artículo a través de un análisis cualitativo comparativo, que permite analizar de manera particular y general las variables mencionadas.

3. Las reformas educativas en México bajo el modelo cualitativo-comparativo

La reforma educativa impulsada por el Ejecutivo Federal a través de la firma de un acuerdo interpartidista denominado *Pacto por México*, logró elevar a rango constitucional el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación de los docentes; otorgarle autonomía de gestión al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y limitar el poder del SNTE. Dicho cambio normativo llama la atención debido a que durante un largo periodo, no fue posible llevar a cabo una transformación de tal magnitud. Además, pese a

las movilizaciones a lo largo del territorio mexicano a través de mítines, marchas, bloqueos, plantones, toma de carreteras, edificios públicos, centros comerciales y de radiodifusoras, se logró el objetivo de movilizar un cambio de alta importancia para la política pública, es por esta característica que llama la atención la ocurrencia del cambio, y en ese sentido, los factores que lo determinaron.

Para dar continuidad a dicha interrogante, en este trabajo se plantearon tres variables, cuya ausencia o presencia pudieron haber provocado la ocurrencia del cambio. De este modo, la primera variable se centró en el discurso del problema educativo, es decir en la definición que los actores dieron al mismo en un momento determinado; para ello, se realizó un repaso histórico en el que se analizaron los discursos de los titulares del Poder Ejecutivo en diferentes sexenios (Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña), así como las soluciones que adoptaron para atender el problema. Es necesario precisar que únicamente se tomaron en cuenta las acciones impulsadas por los jefes del Ejecutivo Federal en su respectivo sexenio y en las que se requirió la participación del legislativo.

La segunda variable se enfocó en las acciones impulsadas por los emprendedores legislativos, de esto modo, se partió del análisis de la composición de la Comisión de Educación en ambas cámaras del Congreso de la Unión (de la LVIII a la LXII Legislatura), para posteriormente, complementar con los discursos de los principales actores al interior de las cámaras legislativas durante los procesos de reforma constitucional. En este punto, el objetivo fue identificar la percepción de los actores involucrados en el problema educativo, la solución adoptada, su capacidad para movilizar apoyos políticos (contactos y recursos), así como las acciones emprendidas.

Finalmente, en la tercera variable se observaron algunos aspectos coyunturales que acontecieron en el contexto del cambio y la estabilidad. Esto se observó a través de un conjunto de indicadores que midieron su ausencia/presencia: (1) la construcción de un pacto partidista; (2) la alternancia en el Ejecutivo Federal; (3) la influencia de los organismos internacionales; y (4) los conflictos surgidos en el monopolio de política (rompimiento de acuerdos SEP-SNTE). A continuación, se presentan los resultados del análisis empírico realizado.

Cuadro 1. Variables e Indicadores

Reformulación del problema	Emprendedores legislativos	Eventos coyunturales
a. Surgimiento una nueva interpretación del problema público (si/no) b. Las alternativas de solución promovían un cambio profundo a la política educativa (si/no) c. Las soluciones implicaban reformas constitucionales (si/no) d. El SNTE poseía amplia influencia en el establecimiento de la agenda decisional (si/no) e. Hubo participación de actores externos al monopolio de política dominante (si/no)	f. La composición de las comisiones era favorable para inducir el cambio profundo [mayoría absoluta] (si/no) g. Existencia de promotores del cambio (si/no) h. Existencia de defensores del <i>status quo</i> al interior de las Cámaras (si/no) i. Fuerte disciplina partidista (si/no) j. Posturas contrarias al paquete de ideas dominante (si/no)	k. Acuerdos interpartidistas al exterior de las Cámaras (si/no) l. Alternancia en el ejecutivo (si/no). m. Presiones internacionales (si/no) n. Clima político favorable (si/no) o. Crisis en el monopolio de política (si/no)

Fuente: elaboración propia.

Una vez identificadas las variables y recabada la información teórica y empírica, se procedió a emplear el método cualitativo comparado para realizar una simplificación de la información, lo que significó la estandarización de los indicadores a través de una tabla

dicotómica que muestra la ausencia o presencia de una variable, expresada de forma binaria (0,1).³

El cuadro 2, muestra el hallazgo de dos casos en los que hubo cambio profundo en el sistema educativo (resultado = 1), y tres en los que esta condición no se cumplió (resultado = 0). Por otra parte, dos de los quince indicadores analizados se presentaron en los cinco casos objeto de estudio (h, m), lo que permite deducir que dichas características corresponden a una 'constante' tanto en periodos de estabilidad como en los de cambio; es decir, la presencia de defensores del *status quo* al interior de las Cámaras y las presiones internacionales dictadas principalmente por la OCDE, no son características suficientes para explicar el cambio profundo en el sistema educativo mexicano, puesto que su comportamiento es el mismo tanto en periodos de estabilidad, como en los de cambio. Esto los convierte en factores poco relevantes para la explicación.

Otra situación que es posible identificar en el cuadro 2 es la existencia de dos casos positivos de reforma educativa y tres en los cuales sólo hubo cambios marginales en el sistema educativo, dicho de otra manera, durante esos tres sexenios hubo un periodo de relativa estabilidad que no trastocó el núcleo de la política.

En cuanto a los casos positivos (periodos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari y Enrique Peña Nieto), que es cuando se presentaron reformas educativas profundas, la evidencia muestra que el surgimiento de una reinterpretación del problema educativo, más la existencia de una alternativa de solución que afectaba el *statu quo*, más el hecho de que estos cambios tuvieron que ver con reformas constitucionales, resultó en una configuración causal que agrupa tres condiciones necesarias para desestabilizar el sistema educativo, pero no suficientes, puesto que en los casos positivos de reforma educativa estas variables se combinaron con algunas otras para permitir el cambio

³ Los pasos para desarrollar este método son cuatro. El primer paso es la definición del fenómeno a investigar y la elección, basada en la teoría, de las variables explicativas. Tanto el resultado como las variables explicativas deben ser categorizadas según la técnica específica que se desea utilizar (en este caso fue la construcción de una clasificación binaria de indicadores). El segundo paso consiste en la construcción de la tabla de verdad. Dicha tabla ofrece una lista de las distintas combinaciones de valores de las condiciones causales y el valor de la variable de resultado. El tercer paso consiste en la producción de una ecuación primitiva (principalmente de aquellos casos que presentan el resultado) en base a la tabla de verdad. Por último, se debe someter esta ecuación primitiva a una minimización, la que producirá una fórmula minimalista para el resultado que interesa analizar (véase Ariza, y Gandini, 2012) .

educativo. Esto se representa de manera aritmética a través de las siguientes combinaciones causales:⁴

Cuadro 2. Tabla de verdad dicotómica

Sexenios	Indicadores															Resultado
	a	b	c	d	e	f	G	h	i	j	k	l	m	n	o	
Carlos Salinas de Gortari	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1
Ernesto Zedillo Ponce de León	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0
Vicente Fox Quesada	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0
Felipe Calderón Hinojosa	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Enrique Peña Nieto	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia

Análisis de las configuraciones causales en los casos positivos⁵

$$ABCDefgHljkIMno = 1$$

$$ABCdEFGHiJKLMNO = 1$$

Aplicando el método de minimización⁶ y omitiendo los indicadores “h, m”, se obtiene la siguiente ecuación:

⁴ Las combinaciones causales ocurren cuando el efecto de cualquier variable (causal) particular depende de la presencia o ausencia de otras variables (causales). Gracias a esta característica, no es posible evaluar la contribución independiente o por separado de cada una de las condiciones causales que explican el resultado. El efecto de las condiciones causales en estas situaciones solo se manifiesta cuando éstas se combinan (Collier y Collier, 2002).

⁵ La presencia de una variable se representa con letra mayúscula, mientras que la ausencia de la misma se representa en minúscula.

⁶ Para reducir o minimizar esta ecuación primitiva en una fórmula final parsimoniosa, se debe eliminar a las variables irrelevantes. Para ello, el investigador hará uso de la regla de minimización que consiste en la siguiente declaración: “si dos

configuración necesaria

$$ABC = R$$

en donde la presencia de *ABC* son características necesarias para conducir a la reforma del sistema educativo

En relación con los casos negativos, la ausencia de reinterpretaciones del problema educativo y por ende de alternativas de solución, así como la presencia del control del SNTE sobre la agenda deliberativa, la falta de posturas contrarias al interior de la arena legislativa, la ausencia de un acuerdo interpartidista al exterior del legislativo y la estabilidad en el monopolio de política dominante, se mostraron como condiciones necesarias para mantener la estabilidad en el sistema educativo. Lo anterior se representa con las siguientes configuraciones:

Análisis de las configuraciones causales en los casos negativos⁷

$$abcDefgijklno = 0$$

$$abCDEfGijkLNo = 0$$

$$abCDEFGijklnO = 0$$

configuración necesaria

$$abDjko \rightarrow R^*$$

en donde la ausencia de *ab*, la presencia de *D* y la ausencia de *j*, *k* y *o* son características necesarias para mantener la estabilidad.

Retomando los casos positivos del cuadro 2, es decir, los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y de Enrique Peña Nieto, se trata de las reformas educativas de mayor impacto

expresiones booleanas difieren solo en una condición causal y aún producen el mismo resultado, luego la condición causal que distingue a las dos expresiones pueden ser considerada irrelevante y pueden ser removida para crear una expresión combinada y más simple. Así lo más importante es detectar y contrastar las expresiones booleanas que tengan sólo una condición diferente, la que luego será eliminada por ser considerada irrelevante para la producción del resultado. Luego de esa eliminación, ambas expresiones se fusionarán para producir una nueva expresión más simple (Ragin, 1987:93).

⁷ La presencia de una variable se representa con letra mayúscula, mientras que la ausencia de la misma se representa en minúscula.

que ha tenido nuestro sistema educativo en las últimas décadas. Dichos casos presentan varias similitudes:

- 1) Ambas reformas fueron consumadas por gobiernos encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI);
- 2) Ambas reformas implicaron reformas al marco normativo constitucional;
- 3) En ambas se firmó un pacto político para diseñarlas e implementarlas; y
- 4) En ambos casos se demostró la fuerza del Estado al encarcelar a los respectivos líderes sindicales.

Sobre estas similitudes, Aguilar (2013:55) sugiere que “la reforma educativa promulgada el 25 de febrero de 2013 se dio en un contexto similar al del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando asume la presidencia después de un fraude electoral –por la caída del sistema–, quedando en duda su legitimidad. Otro aspecto más se refiere a la insurgencia magisterial dirigida por la CNTE, que a partir de magnas movilizaciones durante la primavera de 1989 logró la caída del líder vitalicio del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios, quien se había opuesto a la descentralización educativa”.

En cuanto a las diferencias que presentan ambos casos de reforma, éstas se manifiestan en la gestión política empleada y se observan en los patrones de comportamiento de ciertos indicadores contenidos en el cuadro 2, tales como el control de agenda educativa por parte del SNTE. Así, durante los gobiernos del partido hegemónico, el SNTE sostuvo una fuerte influencia en el establecimiento de la agenda. Sin embargo, esta situación se manifestó de manera diferente en el segundo caso de éxito, es decir, en el sexenio de Enrique Peña Nieto. Como se mencionó con anterioridad, a partir de 2012, la representación del magisterio se vio disminuida en las mesas directivas de las comisiones de educación de ambas cámaras del Congreso.

Por otra parte, la participación de actores externos al monopolio de política dominante y, en ese tenor, la participación de promotores del cambio al interior de las Cámaras legislativas, también fueron dos características que se mostraron distintas en ambos casos, pues mientras en el primero de ellos (Carlos Salinas de Gortari) se reflejaba un sistema cerrado y dominado principalmente por el presidente y su partido, en el segundo caso (Enrique Peña Nieto), esta práctica había cambiado, sobre todo por tratarse de un

entorno democrático que incluía mayor participación política y social provenientes de diversas posturas y en defensa de múltiples intereses. Esto se relaciona con el surgimiento de posturas contrarias al paquete de ideas defendido al interior de las Cámaras, pues mientras que en el periodo salinista había una marcada disciplina partidista que impedía a los actores manifestarse en contra del presidente o de la mayoría, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, la multiplicidad de partidos políticos al interior de las Cámaras y el poder concentrado por éstos, permitió la manifestación de posturas contrarias.

Lo anterior se vincula con otra característica de diferenciación que resulta altamente relevante: el acuerdo interpartidista al exterior de las Cámaras. En el primer caso (Carlos Salinas de Gortari), el poder se concentraba en el partido dominante, y su estrecha vinculación con el gremio magisterial le permitían dominar la agenda educativa, este aspecto se vio mermado en el segundo caso (Enrique Peña Nieto), con el fortalecimiento de los partidos políticos tanto al interior como al exterior de las cámaras legislativas. Por último, la combinación de tres variables: la alternancia en el ejecutivo, el clima político favorable al cambio en el sistema educativo, así como la crisis al interior del monopolio de política, también pudieron crear un contexto favorable para la aprobación de la reforma del sistema educativo mexicano.

5. Conclusiones

En el análisis presentado en las secciones anteriores, se sostuvo la idea de que el sistema educativo mexicano se ha caracterizado por tener largos periodos de estabilidad. Sin embargo, en ocasiones se ha visto afectado por episodios de cambio abrupto cuyos objetivos han sido la transformación de una o varias dimensiones del sistema. Como se puede apreciar, los modelos basados en el análisis de política pública son apropiados para analizar este tipo de fenómenos, ya que permiten crear explicaciones a través de múltiples variables que se relacionan unas con otras para lograr un objetivo: la estabilidad o el cambio.

Así, se identificó que la política educativa mexicana respondió a un largo periodo de estabilidad, que inició con las modificaciones inducidas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en 1988, las cuales prevalecieron hasta la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República en 2012. Dicha estabilidad se mantuvo durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, pues hubo una continuidad en la política educativa, sin reflejar mayores cambios.

En ese sentido, se parte de la idea de que la reforma educativa de Enrique Peña Nieto, fue impulsada por la combinación de tres principales variables: la reformulación del problema público, la presencia de emprendedores legislativos al interior de las Cámaras y el surgimiento de eventos coyunturales, cada una conformada por indicadores que ya sea por su ausencia o presencia, influyeron para crear un entorno susceptible al cambio. Así, se concluye que el sistema educativo mexicano opera, como lo argumenta la teoría del equilibrio puntuado, bajo una dinámica de estabilidad caracterizada por pequeños cambios incrementales, que se centran únicamente en ciertas dimensiones del problema educativo, pero que eventualmente puede ser trastocado por cambios abruptos que transforman el *status quo* en alguna de sus dimensiones.

En cuanto al modelo explicativo empleado en el presente trabajo, se puede señalar que hay dos caminos para llegar al éxito, es decir al cambio en la política, sin embargo, pese a que poseen características similares, cada caso guarda particularidades que nos ayudan a observar que no hay un patrón específico de comportamiento que conduzca a un cambio profundo, pero hay tres variables que siempre están presentes: la alternancia en el ejecutivo, el clima político favorable al cambio en el sistema educativo, así como la crisis al interior del monopolio de política. Esto quiere decir que cuando esto ocurre el subsistema puede ser susceptible al cambio.

Por otro lado, el modelo empleado también nos permitió observar aquellos elementos que estuvieron presentes tanto en periodos de estabilidad, como en los de cambio, y que por dicha similitud no sirven para demostrar por si solos la ocurrencia del cambio, es decir, la presencia de defensores del *status quo* al interior de las Cámaras y las presiones internacionales dictadas principalmente por la OCDE, ambas características se convierten en irrelevantes dado su comportamiento.

En conclusión, el modelo de equilibrio puntuado permite explicar aquellos fenómenos que son bastante resistentes y que solo presentan cambios profundos cuando en los elementos endógenos y exógenos que lo componen surgen trastornos, que en mayor o menor medida se combinan unos con otros para crear un desequilibrio en el subsistema, el cual como consecuencia logrará un nuevo punto de equilibrio.

6. Fuentes de información

Aguilar, Martha (2013), "Una reforma educativa contra los maestros y el derecho a la educación", en *El Cotidiano* 28, (179).

Ariza, Marina y Luciana Gandini (2012), "El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica", en Ariza, Marina y Laura Velasco (coords.), *Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre la migración internacional*, México, Instituto de Investigaciones Sociales y Colegio de la Frontera Norte.

Baker, David y Alexander Wiseman (2005), *Global trends in educational policy*, Oxford: Elsevier Science.

Bardach, Eugene (2008), "Policy Dynamics" en Moran, Michael; Martin Rein y Robert Goodin. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Nueva York: Oxford University Press.

Baumgartner, Frank; Bryan Jones y Peter Mortensen (2014), "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking" en Sabatier, Paul y Christopher Weible (eds.) *Theories of the Policy Process*, Colorado: Westview Press.

Buchert, Lene (1998), *Education Reform in the South in the 1990s*. Paris, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Carnoy, Martin (1995), "Structural adjustment and the changing face of education", *International Labour Review*, 134 (6).

Collier, Ruth y David Collier (2002), *Shaping the political arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Easton, Peter y Steven Klees (1990), "Education and the economy", *Prospects* 20 (4).

Espinoza, Oscar (2010), "Solving the equity/equality conceptual dilemma: A new-goal oriented model to approach analyses associated with different stages of the educational process", en Joseph Zadjia (ed.), *Globalization, Education and Social Justice*, Holanda: Springer.

Grindle, Merilee (2004), *Despite the odds: The contentious politics of education reform*, Princeton: Princeton University Press.

Naim, Moises (2000), "Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?" *Third World Quarterly*, 21 (3).

Paulston, Rolland (1977), "Social and educational change: Conceptual frameworks", *Comparative Education Review* 21 (2/3).

Ragin, Charles (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, California: University of California Press.

Sack, Richard (1981), "A typology of educational reforms", *Prospects*, 11 (1).

Santibáñez, Lucrecia (2008), "Reforma educativa: el papel del SNTE", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37).

Stiglitz, Joseph (1996), "Some lessons from the East Asian miracle", *The World Bank Research Observer*, 11 (2).



ENCrucIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

28° NÚMERO ENERO-ABRIL 2018

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 9, No.28, enero-abril 2018, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 12 de enero de 2018.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación