

Calidad educativa y las generaciones de reforma constitucional

*Francisco Miranda López¹
Erica Villamil Serrano²
Cecilia Mariel Bossi³*

Introducción

El cambio al Artículo Tercero Constitucional aprobado el 26 de febrero de 2013 instala el derecho de todos los mexicanos a una educación de calidad. Desde una teoría del cambio, esta modificación trae implícitos grandes desafíos de orden técnico e institucional, pero sobre todo político, lo que lleva a pensar en los diversos actores que influyeron en la definición de esta reforma educativa, el *marco* en que esta influencia se construyó y sus implicaciones para su puesta en marcha.

El objetivo de este trabajo es revisar, a partir del marco de análisis de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework-ACF, por sus siglas en inglés), cuáles actores, en qué

-
- 1 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
 - 2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
 - 3 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

y de qué forma han influido en el cambio de las reformas educativas que se centraron en la calidad de la educación; es decir, cómo determinados actores han intervenido para instalar, en la agenda pública y de gobierno, la calidad y la evaluación educativa como centro del marco legal y de las políticas públicas en educación. Aunque en el ámbito constitucional aparece por primera vez la calidad educativa y la evaluación como garante de la misma en la reforma de 2013, los antecedentes de ambos conceptos dentro del sistema educativo mexicano se encuentran en las políticas educativas puestas en marcha durante la década de los noventa y los primeros años del presente siglo.

La principal hipótesis de este trabajo es que la agenda de la calidad y la evaluación que se establece en la reforma constitucional de 2013 expresa un corrimiento político de alto significado en el funcionamiento del sistema educativo y de sus bases de gobernabilidad, el cual ha sido impulsado por la formación de una importante coalición de causa que comparte creencias sobre la naturaleza de los problemas educativos, así como respecto a los procedimientos de política pública y la acción gubernamental para subsanarlos.

Este artículo se compone de cuatro partes. En el primer apartado se realiza una descripción del marco analítico que propone el ACF. En el segundo apartado se incorpora la postura sobre la calidad de la educación y la evaluación de diferentes actores. El tercer apartado analiza el proceso de reforma de 2013 a partir de un análisis de coaliciones promotoras. Por último, se presentan las conclusiones respecto al cambio y sus implicaciones en el proceso de implementación de la reforma que se vive actualmente.

Marco teórico de las coaliciones promotoras

El marco teórico de las coaliciones promotoras es uno de los más importantes para analizar el cambio en las políticas públicas. La importancia de la teoría radica en que permite explicar el cambio considerando que las ideas y creencias de diversos actores, ya sea dentro o fuera del aparato gubernamental, son un factor significativo. Para este modelo, el cambio en una política pública se da cuando ocurre la interacción entre choques externos o internos en el sistema político y el éxito de las ideas en una coalición (Cerna, 2013). Las coaliciones son definidas, en este enfoque, como “los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coor-

dinan su comportamiento de diversas maneras” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 130). Estos actores pertenecen a instituciones públicas y privadas, y “procuran manipular las reglas, presupuestos, y el personal de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos con el tiempo” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 5). Dentro de las coaliciones promotoras están las dominantes, que son las que consiguen influir de forma directa y constante en un subsistema de política, y aquéllas que buscan ocupar ese lugar.

Por su parte, las creencias o el sistema de creencias son un conjunto de prioridades y asunciones causales o percepciones sobre el estado del mundo. Esta estructura se organiza en tres niveles. En primer lugar se encuentra el núcleo profundo del sistema de creencias, que son las más amplias y más estables entre las creencias; incluye creencias normativas y ontológicas básicas, las cuales son predominantemente normativas. En segundo lugar están las creencias del núcleo de la política, que son de alcance moderado y abarcan la totalidad de un subsistema de política. En tercer lugar están los aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición. Cabe destacar que, en comparación con las creencias del núcleo de la política, las creencias secundarias son más limitadas en su alcance porque no cubren todo el subsistema (Cerna, 2013).

Otros actores que se pueden encontrar en un subsistema de política y que no pertenecen a ninguna coalición promotora son los “intermediarios de la política” o *policy brokers*. Su principal preocupación es mantener el nivel del conflicto político dentro de límites razonables y poder alcanzar alguna solución sensata al problema (Cerna, 2013). Estos actores poseen un cierto nivel de autoridad en la política que se quiere influir y tienen la confianza de ambas coaliciones.

Un aspecto más que se debe considerar son los recursos con los que cuenta cada una de las coaliciones. Éstos pueden desagregarse, de acuerdo a Rubio & Rosero (2010), en: *i*) la autoridad legal para las decisiones en la hechura de las políticas públicas; *ii*) la opinión pública que apoya a la coalición; *iii*) la información sobre el problema de política pública, sus causas, costos y beneficios; *iv*) la movilización de tropas que comprende campañas electorales, consecución de recursos, demostraciones públicas, entre otros recursos; *v*) los recursos financieros; y *vi*) las habilidades de liderazgo que crean una visión atractiva de la coalición.

Así, un subsistema de política puede cambiar a través de cuatro vías. El primer camino del cambio de política es el aprendizaje orientado a las políti-

cas, éste se refiere a “las alternaciones relativamente duraderas de pensamiento o las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia o la nueva información y esto está motivado por el logro o la revisión de objetivos de política” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 123). El aprendizaje no puede afectar al núcleo de la política, tan sólo a los aspectos secundarios. Los cambios en los elementos nucleares de las políticas públicas requieren el reemplazo de una coalición dominante por otra, lo que sólo se consigue a través de las otras vías.

El segundo son los sucesos externos al subsistema, que son definidos como cambios en los atributos principales de las políticas; los eventos externos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en la coalición gobernante del sistema y en las decisiones e impactos en otros subsistemas. La tercera vía explicativa al cambio de política son los choques internos del subsistema de política, la cual hace referencia a los problemas no resueltos dentro de éstos que pueden introducir perturbaciones en la estructura hasta desembocar en cambios de políticas. En este sentido, existe una conexión entre los sucesos externos y las fallas dentro del subsistema. Por último, el cuarto camino al cambio se refiere a acuerdos negociados, que implican dos o más coaliciones que son resultado de largos periodos de conflictos y pugnas entre las coaliciones de causa (Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-205).

Los actores durante la reforma de 2013

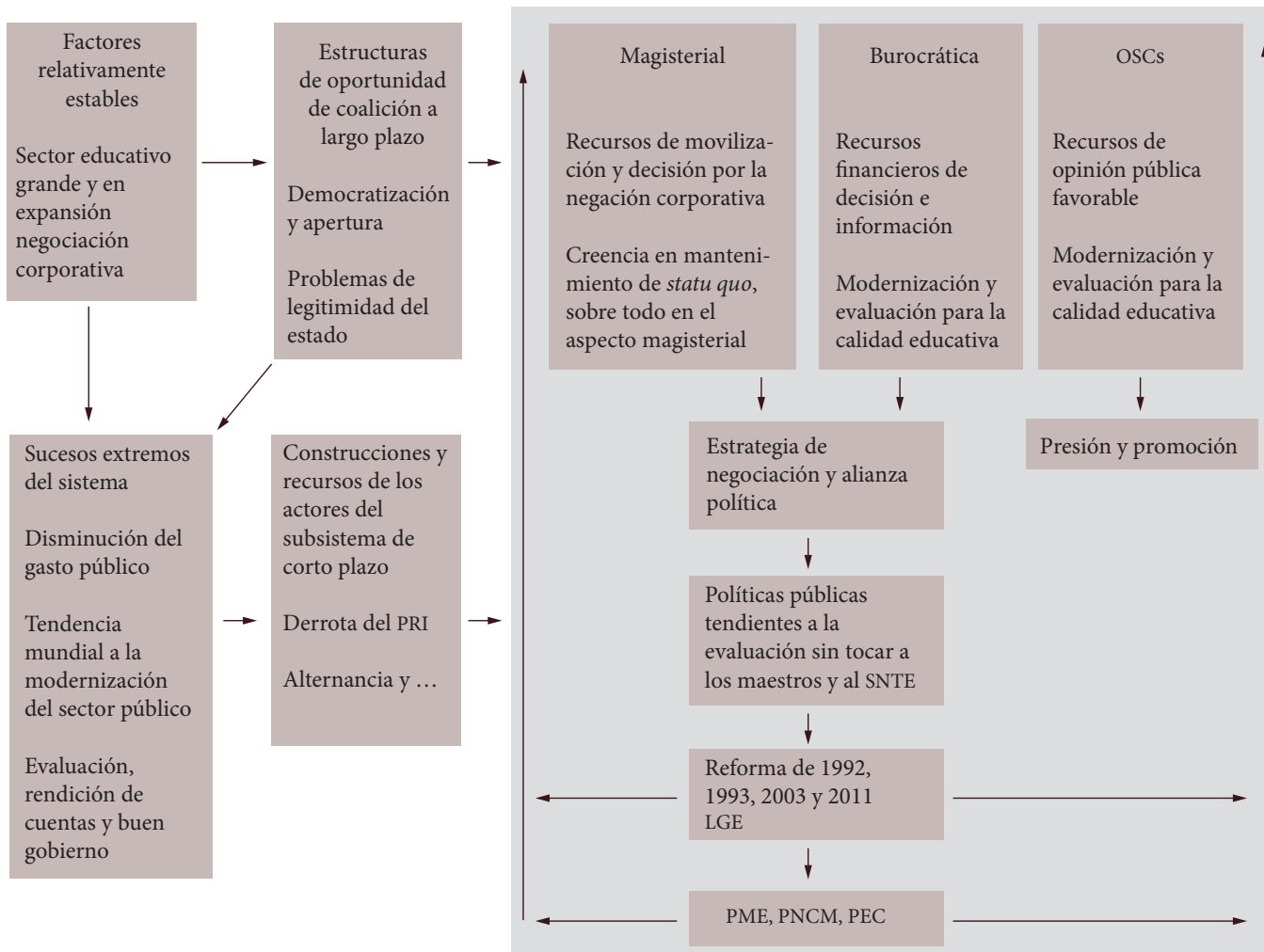
Como se observa en el Esquema 1, antes de 2013, si bien habían crecido las corrientes de política (*political current*) de la calidad y la evaluación en las agendas de gobierno, éstas seguían al amparo de dos patrones institucionales que habían sido vertebradores del SEN. Por un lado, las políticas de expansión para avanzar principalmente hacia la universalización de la educación obligatoria, la cual, por cierto, aun con sus déficits, siguió siendo legítima frente a la sociedad y sus principales actores políticos. Por otro lado, la calidad y la evaluación siguieron dependiendo del poder y la lógica de gestión centralizada, así como de una estructura corporativa tradicional que restringía la naturaleza, el alcance y los resultados de las decisiones para mejorar la calidad de los servicios educativos.

Frente a ello, sin embargo, se fueron conformando nuevas estructuras de oportunidad de coalición a largo plazo, tendientes a romper esos arreglos y sus inercias institucionales. Al respecto, pueden subrayarse dos: a) los en-

foques de participación, agregación y representación de intereses que fueron presionando para definir una nueva ruta de gobernabilidad, bajo los criterios de la democracia, la inclusión, la equidad y la libertad; y *b*) aquéllos orientados a replantear las lógicas burocráticas tradicionales que exigían, en principio, la disminución del poder estatal. Así, ante estas oportunidades de coalición, se fueron generando opciones alternas que derivaron en el planteamiento de políticas tendientes a la evaluación y la calidad educativa, aunque siempre chocando con el SNTE y las concesiones a los docentes.

Lo anterior dio como resultado políticas educativas tendientes a la evaluación de programas educativos, del aprendizaje de los alumnos y de las propias políticas, pero con muy pocas acciones de evaluación efectiva dirigidas a los docentes, por lo menos no sin la participación del SNTE. Asimismo, actores favorables a las políticas tendientes a una evaluación integral de los componentes del sistema educativo, como algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC), junto con otros actores, se vieron favorecidos de manera formal con algunos espacios de participación social, aunque éstos nunca se consolidaron de modo que tuvieran una intervención importante en las decisiones de política educativa.

Esquema 1. Diagrama de coaliciones de reformas educativas anteriores



Fuente: elaboración propia con base en el esquema presentado por Sabatier & Weible (2007).

Al tomar lo anterior como antecedente, a continuación se presenta el perfil de los actores respecto a la calidad educativa y la evaluación, con la finalidad de identificar los géneros próximos y las diferencias específicas entre los mismos en la víspera de la reforma educativa del 2013. Para la realización del análisis se consideran las críticas que diversos actores realizaron sobre el sistema educativo en lo general. Ello permite establecer un punto de partida con respecto a las creencias manifestadas por los diversos actores (ver Tabla 1).

Tabla 1. La opinión de los diversos actores sobre el sistema educativo mexicano

Actor	Crítica
SNTE	<p>Como organismo sindical, sus principales reclamos históricos han girado en torno a la inestabilidad del trabajo docente, así como a la necesidad de mejorar aspectos salariales, profesionales, de prestaciones y de seguridad social para el magisterio.</p> <p>En líneas generales, antes de la reforma y principalmente antes de la vuelta del PRI a la presidencia, las críticas al sistema educativo desembocaban en propuestas de presupuestos, programas para la calidad y equidad educativa, mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes, equipamiento e infraestructura y materiales educativos.</p>
CNTE	<p>Su estandarte de reclamo y crítica al sistema educativo mexicano se ha basado en cuatro temáticas. (i) Precarización laboral: exigencia por fortalecer la estabilidad laboral, otorgamiento automático de plazas para los normalistas egresados y mejoramiento de la seguridad social. (ii) Política educativa: crítica a un modelo educativo que se basa en los intereses de oligarquías, empresas y organismos internacionales, mismo que responde a las exigencias del mercado laboral. También, la Coordinadora argumentó en contra de las reformas neoliberales que fomentaron la privatización, la intromisión de la iniciativa privada en las definiciones educativas, así como en la flexibilización laboral, la desaparición de las plazas de base y la formación de estudiantes acríticos; asimismo, el organismo ha exigido espacios de consulta y democratización del sindicato. (iii) Normalismo: falta de becas, situaciones de represión estudiantil y presupuesto insuficiente para el mantenimiento de los edificios escolares y el aumento de la matrícula. (iv) Enfoque curricular: modelo educativo basado en competencias, saturación de contenidos e ineficiencia en la articulación de los tres niveles de la educación básica. Por otro lado, la organización ha juzgado un profundo desconocimiento de la realidad pedagógica que se vive en el aula y de las prácticas docentes.</p>
OSC	<p>Las organizaciones de la sociedad civil han puesto el eje de las críticas en la importancia de fortalecer foros de consulta y de participación ciudadana como espacios de consenso acerca de las medidas necesarias para concretar la calidad y equidad educativas. Del mismo modo, han enfatizado en la necesidad de evaluar y certificar maestros y directores, dotar de mayor autonomía y responsabilidad a las escuelas y replantear el gasto educativo; de aquí que las propuestas de las organizaciones sobre la reforma educativa promovieran la rendición de cuentas, el impulso de los padres en la gestión educativa y, sobre todo, mejorar la capacitación y el rendimiento de los docentes y directivos.</p>

Continuación de Tabla

Actor	Crítica
OCDE	<p>Entre las falencias del sistema educativo detectadas por la Organización han sobresalido la falta de capacidad y distribución poco clara de responsabilidades del sistema descentralizado, además de las condiciones estructurales que no han permitido que las escuelas estén al centro de las políticas educativas; igualmente, los escasos recursos con los que han operado las escuelas y la importancia de crear estructuras institucionalizadas que garanticen el diálogo y la construcción de consenso entre los actores (OCDE, 2010).</p>
Banco Mundial	<p>Parte de las iniciativas del Banco Mundial se han centrado en fortalecer aspectos del sistema educativo mexicano que veían con debilidad. Entre ellas se encuentran la situación del currículo, proponiendo una mejora del plan de estudios; escasez de los materiales pedagógicos; necesidad de aumentar la cantidad del tiempo de enseñanza, de aprendizaje y de gestión escolar; fortalecimiento de la capacitación docente; y fomentar la capacidad de aprendizaje del alumno, así como su motivación por aprender (Melendres, 2002).</p> <p>Por otra parte, el organismo ha tenido una postura crítica hacia la debilidad en el esquema de descentralización que ha agudizado, entre otras cosas, las pocas habilidades de liderazgo de los directores de escuela y que, a su vez, repercute en el aprendizaje de los educandos.</p>
Académicos	<p>En líneas generales, el núcleo académico ha centralizado su crítica a la baja calidad, desigualdad e inequidad del sistema educativo. También, parte de las críticas indicaron al proceso de descentralización como un fracaso (Ornelas, 2008), junto con la debilidad de los mecanismos de control normativo, técnico, político y financiero. Un punto aparte es la percepción de “colonización” del SNTE del sistema educativo (Guevara, 2016), que trajo consigo situaciones de falta de transparencia y de consenso entre los actores del SEN. Además, destaca una visión negativa sobre la capacidad de las instituciones para atender las necesidades de equidad y garantizar un aprendizaje básico, así como la carencia en el sistema educativo mexicano de autonomía de las escuelas, junto con la evaluación y la rendición de cuentas (Miranda López, Patrinos & López, 2007).</p> <p>Por otro lado, un núcleo académico que se manifestó en contra de la reforma actual había manifestado críticas al sistema educativo en el sentido de considerar una visión mercantilista de la educación; la falta de participación de los docentes e instituciones de educación superior en la política educativa; al igual que carencia de medios adecuados para organizar y facilitar el trabajo colegiado docente (Candela, 1999; Pérez, 2013; Casanova, 2016).</p>

Fuente: elaboración propia con base en la bibliografía señalada.

Los actores sindicales

El SNTE

El SNTE reconoce y acepta la búsqueda de la calidad educativa, incluso plantea dentro de sus objetivos el pugnar por ella; ésta es definida a partir de los términos que marca la Constitución, de acuerdo a lo que se puede interpretar de su documento estatutario. Durante la discusión y posterior aprobación de la reforma educativa, en lo particular a los Artículos 3° y 73° Constitucionales, el SNTE se manifestó de acuerdo con la mayoría de lo dispuesto en ella. En la XXXV Sesión Extraordinaria de su Consejo Nacional manifestó su aprobación a la reforma educativa, pero respetando la educación pública y los derechos laborales y profesionales de los maestros (López, 2013). No obstante, cuando se discutía la Ley General del Servicio Profesional Docente y la reforma de la Ley General de Educación, el SNTE comenzó un movimiento de protestas e información sobre la reforma, sobre todo en lo relacionado al Servicio Profesional Docente (SPD). Su principal demanda fue que éste estuviera fuera de la reforma; pero no tuvo la respuesta esperada debido al debilitamiento en su capacidad de movilización. Por primera vez en mucho tiempo, el SNTE no participó en la elaboración y no estuvo de acuerdo con la reforma educativa establecida. El 26 de febrero de 2013 se encarceló a la presidenta del SNTE, Elba Esther Gordillo, acusada de enriquecimiento ilícito y delincuencia organizada. Después de su encarcelamiento y el nombramiento de Juan Díaz como presidente, las protestas del SNTE terminaron (López, 2013).

La CNTE

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se manifestó en contra de la reforma educativa en su totalidad, aunque en los resolutivos de su XI Congreso Nacional expresó no oponerse a la evaluación, siempre y cuando ésta no tuviera un fin punitivo y valorara los procesos de construcción del conocimiento. Este grupo no ha manifestado alguna postura ante el concepto de calidad, sin embargo, ha propuesto un Proyecto Educativo de Educación Nacional, y ha impulsado proyectos de educación alternativa en algunas de sus zonas de influencia, como Oaxaca, Michoacán y Guerrero. Las

propuestas de sus principales secciones sindicales han tenido una posición de rechazo a la reforma constitucional y a sus leyes secundarias.

Los proyectos de la CNTE se sustentan en principios y procesos distintos a las corrientes principales: no se circunscribe sólo al aula y pone énfasis en talleres, proyectos productivos y organización comunitaria que enseñen al niño a organizarse en pequeñas cooperativas y lo orienten al aprendizaje de oficios. Estos procesos productivos también son para padres de familia y la comunidad en general (López, 2013).

Organismos internacionales

La OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha postulado que las claves para la calidad de la educación están en el diseño de políticas con escuelas y niños en el centro de sus programas (OCDE, 2010). Para ello sugiere: a) definir claramente los estándares docentes; b) aumentar la exigencia en la entrada a los programas de formación inicial docente (ITP, por sus siglas en inglés) y establecer un examen de selección nacional y otras herramientas de evaluación; c) establecer un sistema de estándares rigurosos para acreditar a todas las normales y demás instituciones de formación inicial; d) desarrollar y mejorar el concurso nacional de asignación de plazas docentes; e) todas las plazas docentes (incluyendo las vacantes) deben abrirse a concurso; f) impartir un periodo formal de inducción y un segundo periodo de prueba para los docentes; g) diversificar la oferta de desarrollo profesional y hacerse más coherente y relevante para las necesidades de las escuelas; y finalmente h) establecer un sistema de evaluación docente basado en estándares. Del mismo modo, ha propuesto que el avance en el aprendizaje de los estudiantes debe ser un criterio clave para medir el desempeño de las escuelas, los docentes, los organismos de participación de los padres de familia, las instituciones educativas estatales y federales, y del sistema en su conjunto.

El Banco Mundial

En diversos estudios sobre educación, el Banco Mundial (1995) ha planteado que los factores asociados a la calidad de la educación, con un impacto desde los sistemas educativos son los cambios en el ambiente escolar, los mecanismos de rendición de cuentas, la participación de los padres y la comunidad, así como el uso de los resultados de la evaluación. Admite que el comportamiento de los profesores y los factores docentes que afectan el clima escolar se asocian con el rendimiento escolar, al mismo tiempo que la calidad docente tiene una alta correlación con los resultados de los estudiantes. La propuesta de este organismo internacional para mejorar la calidad de la educación en México se centra en tres aspectos: aumentar la autonomía escolar en las escuelas públicas, mejorar los procesos de rendición de cuentas, y continuar el aprendizaje a partir de las evaluaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil (osc)

En el ámbito de la educación, uno de los actores que en los últimos años se ha configurado como elemento crucial en el desarrollo e implementación de políticas públicas han sido las organizaciones de la sociedad civil (osc). De manera individual, Mexicanos Primero manifestó en 2012, ante el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto, la propuesta de los siguientes cambios a la educación:

- 1) recuperar la rectoría de la educación por parte del Estado; 2) la profesionalización docente, que todas las plazas sean sometidas a concurso y que la evaluación de maestros sea con obligatoriedad legal, con consecuencias en la permanencia en el empleo; 3) dotar de mayor autonomía a las escuelas y mayor participación de padres en la educación; y 4) que en el presupuesto de egresos no se contemplen recursos para cubrir las plazas sindicales (López, 2013, p. 60).

Además, esta misma osc, junto con la Fundación Lazos, ha buscado promover un sistema de autonomía de gestión en las escuelas.

De forma colectiva, las osc se han organizado para poder incidir en el ámbito de la política educativa. El grupo “10 por la educación”, coalición formada en 2012, participó en el debate de la reforma educativa de 2013, reuniéndose

con los presidentes de los partidos políticos, diputados y senadores. Como producto de esta intervención se incorporaron en la legislación secundaria a la reforma los siguientes temas: el concepto de calidad educativa, la consideración de los padres de familia dentro del SEN y la participación en la educación de las organizaciones no gubernamentales. También se han manifestado en torno a los procesos de evaluación y en plantear un modelo educativo en el que se presentarán sus aspiraciones como sociedad civil organizada.

Algunos grupos académicos

Para algunos académicos, existe consenso en admitir que la mejora de la calidad educativa tiene que ver con la transformación de tres elementos: la autonomía escolar, el establecimiento de criterios de desempeño que orienten la acción de las escuelas, y la integración de un sistema de evaluación educativa que retome tales criterios y ofrezca información a las escuelas para el logro de los objetivos educativos del sistema dentro de sus condiciones específicas (Miranda, 2007; López & Ducoing, 2007).

Existen académicos que se manifiestan en contra de la evaluación como recurso para mejorar la calidad de la educación, tal es el caso de los asesores de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación, como los especialistas Hugo Casanova, Antonia Candela y Manuel Pérez Rocha, quienes mencionan la existencia de evidencia internacional donde se muestra que la evaluación estandarizada no mejora la calidad de la educación, por el contrario, contribuye al deterioro de la misma, a la polarización de sistemas educativos, al cierre masivo de escuelas públicas para los sectores más empobrecidos y al despido de profesores. A este respecto, los académicos mantienen una diversidad de opiniones y no se identifica una posición hegemónica: no existe acuerdo entre ellos sobre el significado de la calidad educativa ni respecto a la evaluación, pues sus diferencias se encuentran fundamentalmente en los medios y mecanismos específicos para llevarla a cabo, y no tanto en su necesidad para mejorar la educación.

Análisis de coaliciones promotoras

A partir de los actores reseñados en el apartado anterior, se realiza uno con base en el marco teórico de las coaliciones promotoras, para lo cual, primero, se observa cuáles elementos de la reforma fueron promovidos por alguno de ellos. A partir de esto, se buscan explicar los factores que generaron un cambio en las coaliciones que apoyaron la reforma educativa de 2013.

La reforma educativa resultante

Las aportaciones centrales de la reforma constitucional educativa publicada el 26 de febrero de 2013 se pueden dividir en cuatro, a saber: i) la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado; ii) el reconocimiento del derecho a una educación de calidad para todos y la obligación del Estado para garantizarlo; iii) el nuevo papel del INEE como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas para coordinar el SNEE, evaluar, regular, supervisar y emitir directrices de política educativa; y iv) la creación del Servicio Profesional Docente (SPD), basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos (Miranda, 2016). Además, dentro de la reforma a la Ley General de Educación aparece la obligación de las autoridades municipales, locales y federales de fortalecer la autonomía de la gestión escolar en educación básica (LGE, 2016), así como el fomento a las escuelas de tiempo completo y de horario ampliado.

Al revisar estos elementos, se observa que la mayoría de los actores arriba analizados presentaron ideas similares en varios de los aspectos de la reforma (ver Tabla 2). En lo referente a la calidad educativa como un derecho autónomo, la mayoría de los actores mostraron una opinión favorable a este tema y lo promovieron, con excepción del Banco Mundial y la CNTE, quienes no manifestaron opinión sobre el tema. Del mismo modo, la tendencia al fortalecimiento de la evaluación del sistema escolar es un tema en el que todos los actores se manifestaron a favor, aun cuando no fue promovido por todos.

En lo que respecta a la evaluación del SPD, este tema fue el más controversial, ya que los dos actores sindicales se manifestaron en contra. Aunque la resistencia del SNTE se desvaneció, la CNTE continuó manifestándose, llegando a puntos extremos de presión y ejercicio de la violencia.

Tabla 2. Actores y sus creencias manifestadas en la reforma educativa de 2013

Elementos	Actor					
	OSC	Academia	OCDE	BM	SNTE	CNTE
La recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado	Promovió					En contra
El reconocimiento del derecho a una educación de calidad para todos y la obligación del Estado para garantizarlo	Promovió	Promovió	Promovió		A favor	En contra
Evaluación del sistema educativo	Promovió	Promovió	Promovió	Promovió	A favor	En contra
Fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)	Promovió	Promovió		Promovió		En contra
El INEE como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas para coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)		Promovió				En contra
La creación del Servicio Profesional Docente (SPD), basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos	Promovió		Promovió		En contra	En contra
Autonomía de gestión escolar	Promovió	Promovió	Promovió	Promovió		En contra
Promoción de escuelas de tiempo completo o de jornada ampliada	Promovió				En contra	En contra

Fuente: elaboración propia.

El Pacto por México

Uno de los factores que permitió la articulación e integración de varias de las propuestas e ideas de los diversos actores arriba mencionados fue el Pacto por México, un acuerdo entre el gobierno y las principales fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, a saber, el PAN, PRD y PRI, para impulsar un conjunto de iniciativas y reformas planteadas por el Ejecutivo. En el tema educativo, el Pacto tenía tres objetivos, que eran: *i*) aumentar la calidad de la educación básica, que debía reflejarse en mejores resultados en las evaluaciones internacionales, como PISA; *ii*) aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior; y *iii*) que el Estado mexicano recuperara la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad (Pacto por México, 2012).

Para cumplir esos objetivos, se acordó la consolidación de las siguientes acciones: crear un Sistema de Información y Gestión Educativa; consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; otorgar autonomía de gestión a las escuelas; establecer escuelas de tiempo completo; brindar computadoras portátiles con conectividad; crear el Servicio Profesional Docente; fortalecer la educación inicial de los maestros; incrementar la cobertura en educación media superior y educación superior, y ampliar el Programa Nacional de Becas. Así, el Pacto se convirtió en un espacio de articulación de las distintas ideas referentes al sistema educativo, así como en la expresión política de una coalición de causa con capacidad de darle concreción legal e institucional a la reforma educativa actual.

El cambio en las coaliciones

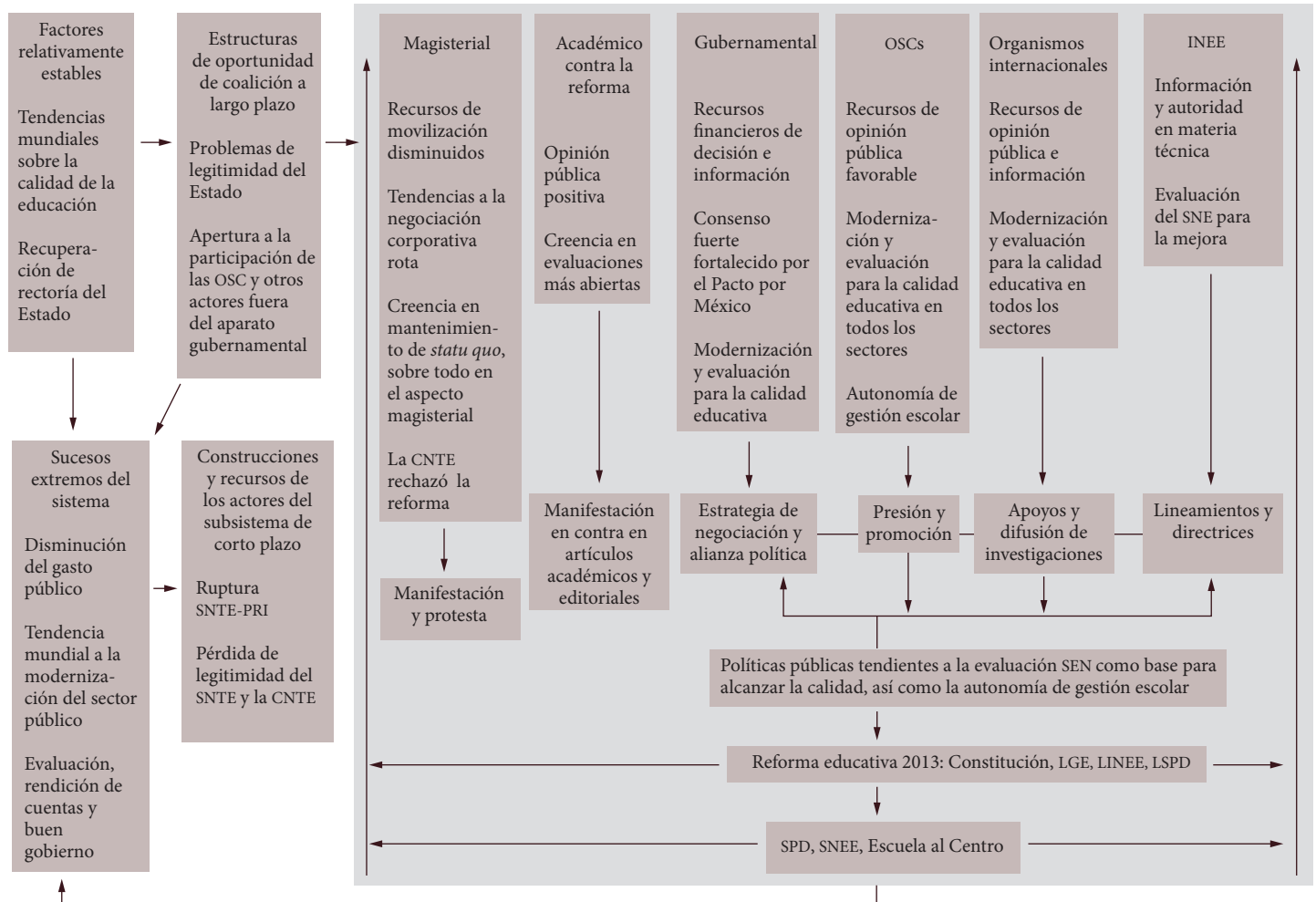
A diferencia de las reformas anteriores, la reforma educativa de 2013 presentó un cambio importante en las coaliciones que la compusieron, ya que, por primera vez, no contó con el apoyo del SNTE. Esto, según nuestra hipótesis, se debe a dos factores: el primero fue el fortalecimiento de la sociedad civil, que tuvo una mayor fuerza y capacidad para transmitir sus creencias y formar parte de la coalición ganadora. El otro factor se asocia, sin duda, al debilitamiento del SNTE, debido a diversos motivos, entre ellos: su exclusión en la alianza político-electoral con el PRI –ganador de las elecciones– y la disminución en

su capacidad de movilización, que quedó de manifiesto en la poca capacidad de convocatoria que mostraron sus protestas contra la reforma, como refiere López (2013).

De esta forma, por primera ocasión, una reforma educativa fue capaz de tocar el tema de la evaluación docente para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio público. El resto de los elementos dentro de la reforma pueden verse como una evolución de la tendencia modernizadora y a favor de la calidad que ya se manifestaba desde 1992, con tendencias descentralizadoras y a favor de la evaluación, empujadas por los organismos internacionales.

Como lo muestra el Esquema 2, la nueva coalición promotora describe una sensible disminución en la capacidad de influencia del SNTE y su poca resistencia ante la reforma: por primera vez en mucho tiempo esto permitió realizar una reforma educativa sin el apoyo de este sindicato. Por su parte, la CNTE, que siempre había mantenido un papel antisistémico, no se incorporó a la coalición dominante. En contrapartida, se observa el aumento de fuerzas de los organismos de las OSC al incrementar sus espacios de participación e influencia, lo que les permitió influir en la reforma e incluso tener lugares en los consejos consultivos del INEE, órgano encargado de la evaluación educativa. El INEE, por su parte, que surgió durante esta reforma, se convirtió en un órgano clave para la implementación de la misma a través de las evaluaciones al SEN y el establecimiento de lineamientos para el resto de los organismos gubernamentales que realizan evaluación educativa. Así, en conjunto, los cambios en el equilibrio de fuerzas resultantes en la coalición, en el momento de la reforma, resultaron perjudiciales a la fuerza del sindicato magisterial. Con ello, se postergó la negociación con alguno de estos actores, aunque esto no significaba el fin de esta tendencia secular.

Esquema 2. Diagrama de coaliciones de la reforma de 2013



Fuente: elaboración propia con base en el esquema presentado por Sabatier & Weible (2007).

Conclusiones

La calidad de la educación ha sido, sin lugar a dudas, la idea-fuerza más importante en los últimos 20 años como parte de las reformas educativas en México y en la mayoría de los países de América Latina. Junto a ello se ha instalado con la misma intensidad y relevancia el tema de la evaluación como un dispositivo estratégico para dar cuenta de la calidad de los aprendizajes, pero también de los componentes y procesos que explican la consecución o no de la misma.

En este contexto han surgido las coaliciones de causa que han producido y consensado ideas, creencias y estrategias para la promoción del cambio. Nuestro país ha mostrado importantes avances en esta línea y lo que en este trabajo se ha presentado lo testimonia. Sin embargo, todavía quedan varias cuestiones a ser atendidas y diversos temas de agenda que deberán fortalecerse para lograr una transición adecuada hacia las políticas de calidad de la educación; entre ellos aparecen los siguientes:

1. Es necesario convencer a la sociedad y a sus diferentes grupos de que la calidad de la educación puede –y debe– convertirse en una agenda de transformación social en la que tienen cabida la equidad, la inclusión y la justicia. Todavía se necesita que la calidad se vincule más con los derechos sociales y con las garantías de igualdad, democracia y bienestar.
2. Defender el derecho a una educación de calidad para todos implica la construcción de una nueva narrativa que le dé sentido; al mismo tiempo, exigirá compartirlo con los diferentes grupos, asociaciones e instituciones de la sociedad directa o indirectamente vinculados con la educación, lo cual deberá traducirse en nuevos espacios participativos para el diseño y la implementación de las políticas de calidad y evaluación.
3. Un aspecto de mayor relevancia será hacer de la evaluación y de las políticas de evaluación procesos de alta credibilidad y pertinencia, buscando conjugar validez técnica con justicia social. Al respecto, todavía son varias las tareas pendientes que se deberán atender en la propia legislación, en el diseño de las políticas educativas y, de manera especial, en sus procesos de implementación.
4. Un reto mayor será la conformación de las políticas de calidad y evaluación como políticas de Estado, especialmente en contextos previsibles de gobiernos divididos y la conformación de congresos sin mayorías.

En el futuro inmediato, las coaliciones legislativas que busquen fortalecer la Constitución y las leyes en materia de calidad educativa tendrán que conversar sistemáticamente con otros actores sociales y educativos; incluso, será indispensable que legalmente se creen nuevos espacios institucionales para el involucramiento de estos actores en el corazón del nuevo sistema educativo, en el corto, mediano y largo plazo.

Después de la implementación de la reforma educativa en 2013 han surgido cambios importantes en la configuración de los actores, la entrada de una nueva bancada que apoyó directamente a la CNTE en la Cámara de Diputados (MORENA), la reentrada del SNTE a la mesa de diálogo sobre la implementación de la evaluación docente, en tanto que la presión y la fuerza de las OSC se mantienen. Por otro lado, con el fin de la negociación corporativa, se generó un vacío estructural que parece no haberse llenado aún. Con todo lo anterior, es clara la necesidad de abrir los espacios para la discusión y construcción de los mecanismos de gobernabilidad que conforman las políticas de calidad educativa y de la evaluación. Seguramente, para el éxito de la reforma, nuestro país deberá transitar de sistemas y coaliciones cerradas y corporativas hacia mecanismos y coaliciones abiertas, pluralistas y de sistemas de contrapeso, no sólo para evitar unilateralidad y lógicas autoritarias, sino también para impulsar sólidos mecanismos de cooperación social y fortalecer un verdadero proyecto nacional de transformación educativa.

Referencias

- Banco Mundial (1995). *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. Washington D.C.: The World Bank.
- Candela, A. (1999). Prácticas discursivas en el aula y la calidad educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.
- Casanova, H. (2016). La política educativa y el fracaso de la tecnocracia. *Educación Futura*. Disponible en <http://www.educacionfutura.org/38514-2/>.
- Cerna, L. (2013). The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. OECD.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Educación (1993).

- Gómez Lee, M. I. (2012). El marco de las coaliciones de causa –Advocacy Coalition Framework–. *Opera*, 12, 11-30.
- Guevara, G. (2016). Fuentes históricas de la crisis educativa parte II: La Colonización de la educación. México: Campus Milenio. Disponible en http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=4116:fuentes-historicas-de-la-crisis-educativa-parte-ii-la-colonizacion-de-la-educacion&Itemid=346.
- Informe de Labores 2001-2002. (2002). México, Distrito Federal: SEP.
- Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*. México, 1 de junio de 2016.
- López Aguilar, M. (2013). Una reforma “educativa” contra los maestros y el derecho a la educación. *El Cotidiano*, (179), 55-76.
- López Mota, A. & Ducoing Watty, P. (2007). ¿Qué factores intervienen para mejorar los aprendizajes escolares? Un ejercicio de reacción. En F. Miranda López, H. A. Patrinos y Á. López Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. S.L.: COMIE.
- Melendres, M. (2002). *El Banco Mundial y las reformas educativas para la educación primaria en Colombia y México (1990-2000)* (Tesis de maestría). Ciudad de México: FLACSO.
- Miranda López, F. (2007). Mejora del aprendizaje y la calidad de la educación. Una visión de política educativa. En F. Miranda López, H. A. Patrinos y Á. López Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. S.L.: COMIE.
- Miranda, F. (2016). El INEE, la educación y la Reforma Educativa en México. Avances, retos y perspectivas. *Pluralidad y Consenso*, (28), 190-211.
- Miranda López, F., Patrinos, H., & López y Mota, Á. (eds.) (2007). *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. México: SEP. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/mejorandocalidad.pdf>.
- OCDE. (2010). Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>.
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI Editores.
- Pacto por México. (2012). Presidencia de la República.

- Patrinos, H. A. (2007). Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México. En F. Miranda López, H. A. Patrinos y Á. López Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. S.L.: COMIE.
- Pérez Rocha, M. (2013). Reforma educativa y corrupción. *Educación Futura*. Disponible en <http://www.educacionfutura.org/reforma-educativa-y-corrupcion/>.
- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (PNECRD). (2/septiembre/1984). *Diario Oficial de la Federación*.
- Rodríguez, C., Sologuren, G. & Ramos Mamahua, C. (22/junio/2016). La evaluación estandarizada no garantiza calidad de la enseñanza: investigadores. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/07/22/politica/005n1pol>.
- Rubio, R. & Rosero Vera, A. (2010). El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 183-212). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 290 pp.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En *Theories of the Policy Process* (pp. 117-168). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, Ch. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En *Theories of the Policy Process* (pp. 189-222). California: Westview Press.
- SNTE (2016). *Estatuto del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*.

