

# Reformas constitucionales y políticas educativas: “trayectorias de dependencia”

*Francisco Miranda López<sup>1</sup>  
Juana María Islas Dossetti<sup>2</sup>  
Eduardo Roberto Carlos Aguiñaga Rincón<sup>3</sup>*

## Introducción

De 1917 a 2016, el Artículo 3° Constitucional se ha reformado en diez ocasiones.<sup>4</sup> Cada una de las iniciativas de reforma obedeció a un propósito específico, cuestión que se constata en la exposición de motivos de dichas iniciativas. Se identifican cuatro hitos fundamentales que han dado lugar a la estructura y dimensión de la educación obligatoria actual. El primero lo constituyen los principios básicos que han dado identidad y sentido a la educación, por cuanto son los parámetros necesarios de referencia

---

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.

4 1ª reforma, *DOF*, 13-12-1934; 2ª reforma, *DOF*, 30-12-1946; 3ª reforma, *DOF*, 09-06-1980; 4ª reforma, *DOF*, 28-01-1992; 5ª reforma, *DOF*, 05-03-1993; 6ª reforma, *DOF*, 12-11-2002; 7ª reforma, *DOF*, 10-06-2011; 8ª reforma, *DOF*, 09-02-2012; 9ª reforma, *DOF*, 26-02-2013; 10ª reforma, *DOF*, 29-01-2016.

de las diferentes políticas y acciones educativas, así como fuente principal de su legitimidad, a saber: su carácter público, laico y gratuito, al mismo tiempo que su orientación democrática y hacia la convivencia humana. El segundo atañe al crecimiento del segmento de escolarización obligatoria en el país, el cual ha transitado desde la educación primaria hasta la educación preescolar, secundaria y, recientemente, a la educación media superior. El tercero se refiere a la distribución de la función social educativa, que establece el marco legal de atribuciones exclusivas y concurrentes entre instituciones y los diferentes órdenes de gobierno. Finalmente, se ubica el hito de la equidad y la inclusión que, de manera clara y creciente, ha subrayado el enfoque de derechos, poniendo énfasis especial en la atención de grupos en mayor condición de vulnerabilidad social y educativa.

En 2013, el Artículo 3° sufrió una reforma de gran importancia, en la que, a estos principios, se sumó la característica de ser “de calidad” a la educación obligatoria, asignando al Estado la obligación de garantizarla, y definiéndola como el máximo logro de aprendizaje de los alumnos, el cual, a su vez, es una función de la mejora en cuatro componentes principales: los materiales y métodos educativos; la organización escolar; la infraestructura educativa; y la idoneidad de docentes y directivos.<sup>5</sup>

Son claras las aportaciones del marco constitucional para hacer de la educación una importante palanca de inclusión, desarrollo, bienestar e igualdad social. Sin embargo, los problemas aparecen en el momento de su implementación a través de las instituciones responsables y de las políticas que emanan del Estado y de los gobiernos en turno. En este espacio es donde se ponen a prueba las leyes, la voluntad política y las capacidades institucionales, pero también las resistencias, restricciones institucionales y conflictos, lo que, en conjunto, marca los espacios de viabilidad y avance en las finalidades y las grandes aspiraciones normativas.

A partir de la perspectiva del modelo de “trayectoria de dependencia” o *path dependence*, este trabajo busca dar cuenta de cómo, en las reformas educativas, las prácticas más tradicionales continúan, aun cuando hay otras nuevas y mejores que pudieran desarrollarse, o incluso cuando la “coyuntura crítica” que dio origen al “curso de acción” original ya no existe (Pierson, 2000; The-

---

5 Esta reforma definió a la evaluación y al uso de sus resultados como garantes del derecho a una educación de calidad, para lo cual se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), y se otorgó su coordinación al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

len, 1999; Mahoney, 2000). En este sentido, se considera la importancia de tres grandes ejes o patrones de dependencia: la centralización político-administrativa, la mediación político-corporativa, y el regulacionismo curricular y pedagógico. El documento se divide en tres partes: en la primera se presenta una breve descripción del modelo teórico del *path dependence*, además de la definición de los tres patrones institucionales que se utilizarán como referencia en el presente trabajo; el segundo apartado se dedica a la caracterización de cada uno de ellos; se incluyen, al final, las principales conclusiones del trabajo y algunas líneas de reflexión futura.

## El modelo teórico: patrones de dependencia

El entramado conceptual que plantea este modelo sostiene que la fuerza de los patrones de reproducción institucional<sup>6</sup> se afirma en el escenario de coyunturas críticas<sup>7</sup> y del despliegue de secuencias reactivas<sup>8</sup> que, si bien son espacios de presión al cambio, movilización y turbulencia, tienden a alinearse a la trayectoria institucional y a la política dominante (Goldstone, 1998; Pierson, 2000; Kay, 2005; Duit, 2007). Llevada esta perspectiva al plano de las reformas constitucionales y las políticas educativas, puede sostenerse lo siguiente: *i)* toda propuesta de transformación del sistema educativo está condicionada por los primeros eventos de su secuencia histórica; *ii)* estos primeros eventos son fortuitos; y *iii)* los eventos siguientes ya no lo son, pues están condicionados por una fuerte inercia institucional que restringe la gama de opciones de diseño e implementación de cambios.

En un esfuerzo de recapitulación teórica e histórica de lo que han significado las reformas educativas en México expresadas en el terreno constitucional y de las políticas educativas, se sostiene la hipótesis de que los esfuerzos

---

6 La reproducción institucional significa que las elecciones que se hacen en las coyunturas críticas son consecuenciales, pues derivan en la producción y reproducción de patrones estructurales, lo que dificulta invertir los efectos de las elecciones hechas; ello explica la persistencia de las instituciones (Duit, 2007).

7 Es un momento que se caracteriza por la contingencia, y frente a ésta se exige la elección de un curso de acción, por sobre otros disponibles que pudieran tomarse, dado un conjunto de condiciones históricas precedentes que definen las opciones disponibles y modelan el proceso de selección (Mahoney, 2000).

8 Sucesión de eventos causalmente ligados, la cual tiende hacia la obtención de resultados que no se relacionan con la coyuntura crítica inicial. Gestan conflictos que, por lo general, forman resultados, los cuales podrían ayudar a la creación de nuevos patrones institucionales que estarían anunciando el final de una coyuntura (Mahoney, 2000).

de cambio aparecen siempre bajo los marcadores de tres ejes o patrones de dependencia institucional, mismos que han sido co-constitutivos del sistema educativo mexicano y aparecen –primero veladamente, pero al final de manera clara y contundente– en los procesos de implementación, los cuales resultan ser los de mayor sensibilidad en la eficacia de las políticas y las reformas, pero sobre todo para sostener la gobernabilidad del sistema. Estos tres patrones de dependencia son los siguientes:

- i. **Centralización político-administrativa**, entendida como el patrón, trayectoria o pauta institucional, caracterizada por la estructura de decisiones altamente concentrada y anclada en el poder federal sobre aspectos políticos y administrativos, que afectan significativamente el comportamiento del sistema educativo en su conjunto, así como el funcionamiento de los servicios educativos en los ámbitos locales.
- ii. **Mediación político-corporativa**, concebida como un sistema de representación de intereses que orienta la lógica de participación, movilización y construcción de consenso de las decisiones de política educativa, la cual sirve de puente de comunicación y procesamiento de conflictos entre las élites gubernamentales y los diferentes actores involucrados en el funcionamiento del sistema educativo.
- iii. **Regulacionismo pedagógico y curricular**, que alude a la pauta o trayectoria institucional basada en la definición central de las grandes orientaciones educativas, estructura y desarrollo programático de los contenidos educativos, así como de participación de los agentes educativos en los procesos de gestión curricular y pedagógica.

A continuación, se describen estos patrones de dependencia con la finalidad de subrayar su presencia en las coyunturas críticas y las secuencias reactivas de distintos periodos históricos del México posrevolucionario y moderno.

## Patrones de dependencia

### Centralización político-administrativa: fuerza federal y fragilidad local<sup>9</sup>

La educación popular inspirada en la Constitución de 1917 fue el símbolo ideológico principal de la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esto constituyó el fundamento para que la centralización se convirtiera en el recurso por excelencia para hacer frente a las necesidades de integración social y consolidación política de los gobiernos pos-revolucionarios. Si bien, durante el periodo de 1920-1946, la administración educativa estatal se convirtió en una estructura con poca autonomía, ya para fines de la década de los cuarenta el cuerpo burocrático-organizativo de la SEP tuvo mayor fuerza, tanto por la amplitud y complejidad que alcanzaron sus funciones, como por la depuración interna de las corrientes ideológicas radicales, que fue posible gracias a la expansión de los servicios educativos y, en particular, de aquéllos orientados a la formación de maestros.

Durante todo el periodo denominado “desarrollo estabilizador” (1950-1970) se amplió el margen de maniobra interna para la burocracia de la SEP, lo que incrementó las zonas de control administrativo de las cúpulas jerárquicas. También se experimentaron las primeras acciones para delimitar los espacios que se otorgaban al gremio sindical (Imaz, 1981). Hasta fines de la década de los años sesenta se mantuvo la legitimidad de la estructura de autoridad de la SEP y ésta pudo operar de manera más o menos consistente. Sin embargo, la concentración urbana, la diferenciación sociocultural y los efectos de la desigualdad social, en el contexto de la modernización implantada durante el periodo, fueron reorientando el impacto social positivo de la educación hacia los sectores más acomodados de las ciudades, afectando a las masas más depauperadas de las zonas rurales y urbanas (Latapí, 1971). En consecuencia, la exclusión social, junto con el hermetismo político de la estructura burocrática de la SEP y del propio régimen político, produjeron un importante proceso de reestructuración.<sup>10</sup>

9 Para profundizar en el tema y ampliar los datos históricos, se sugiere revisar a Miranda (1992).

10 Evidentemente, el conflicto estudiantil de 1968 fue el parteaguas en las tendencias del régimen político y de la política social del Estado, pero este suceso fue la culminación de un proceso anterior de movilizaciones sociales de médicos, maestros y obreros (Fernández & Bejar, 1986).

El vehículo fundamental de este proceso fue la planificación educacional, al buscar fortalecer la eficacia programática y presupuestal. La llamada modernización administrativa permitió seguir ampliando los márgenes de control interno del gasto público y, con ello, disciplinar la oposición de varios grupos sociales y sindicales a las políticas educativas. El costo de ello, empero, fue el crecimiento del corporativismo sindical, que resultó fortalecido con los procesos de ampliación de las estructuras administrativas (Latapí, 1984).

Durante el gobierno de López Portillo, la expansión educativa mantuvo su ritmo y se actualizó con nuevos programas y más recursos, principalmente por el fortalecimiento financiero del Estado, derivado del crecimiento en los ingresos provenientes del petróleo. A ello se agregó un nuevo impulso racionalizador de las estructuras administrativas, asumidas como “punta de lanza” para reafirmar la vocación rectora del Estado en lo que hacía a la política social y, dentro de ella, a la educación. No obstante, la crisis fiscal del Estado, entrada la década de los años ochenta y los reacomodos internos de la burocracia política, profundizaron las tendencias racionalizadoras de la administración educativa, pero en una situación de contracción del gasto público. Esta coyuntura trajo a revisión el patrón educativo de crecimiento y la recomposición de las decisiones político-administrativas.

A inicios de la década de los años noventa se impulsaron distintas decisiones de política que tenían la finalidad de mejorar la eficiencia administrativa. En esta coyuntura, el proceso de centralización se expresó en una gran jerarquía cupular que monopolizó las decisiones fundamentales de educación en todo el país. En forma paralela, la cúpula burocrática de la SEP diseñó mecanismos de desconcentración, a efecto de ir incorporando jerarquías intermedias para apoyar decisiones centrales. Los primeros esfuerzos en este sentido se observan en la educación primaria, a partir del Plan Nacional de Educación de 1978, en el que se planteó una primera estrategia integral con orientaciones concretas, objetivos y metas precisas sobre la manera de reestructurar el ámbito organizativo a nivel local. Así inició la operación de las delegaciones generales de la SEP en los estados con criterios muy claros sobre su nivel de autoridad y funciones, quienes debían permitir un mejor manejo de recursos y mayor control en el ámbito local.

En la gestión de Miguel de la Madrid se profundizó esta estrategia con la intención de incorporar las áreas estatales de la administración educativa bajo un modelo de descentralización, definido como una medida trascen-

dental de política educativa sin la cual sería imposible avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa. Con esta narrativa, la descentralización se instrumentó como un paquete de acciones de participación conjunta, coordinadas entre la Federación, el SNTE y los gobernadores de los estados, pero controlado por la cúpula burocrática central. Con ello se inició la redefinición burocrático-administrativa, al modificarse las reglas del juego entre el centro y la periferia administrativa de la SEP.

Las nuevas instancias operativas de las unidades administrativas descentralizadas, sin embargo, no fueron capaces de integrar a los diversos actores y grupos de interés, y sí, en cambio, generaron rupturas permanentes. En contrapartida, proliferaron áreas educativas estatales vinculadas directamente a los gobernadores y, en muchos de los casos, con orientaciones diversas a las políticas federales. Aparte del efecto administrativo, esto produjo líneas diferenciadas de articulación política con el magisterio y otros actores sociales, con lo cual la racionalización esperada en la administración educativa quedaría trunca.<sup>11</sup>

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, se creó un nuevo puente para instalar el proceso de descentralización educativa. Se definieron bases inéditas de política educativa, toda vez que, en el escenario descentralizador de carácter esencialmente administrativo, se establecieron los esquemas básicos de intervención del Estado en un intento por conjugar innovación educativa con gobernabilidad para enfrentar los enormes retos de calidad y equidad educativa en el país.<sup>12</sup> Paralelo a ello se fueron generando nuevas configuraciones políticas y sindicales locales que, junto a las necesidades de gestión, presionaron las capacidades financieras y administrativas de varias entidades federativas. Con esta misma lógica operaron los gobiernos de la alternancia panista durante el periodo de 2000-2012, hasta llegar a un punto límite en la gobernabilidad del sistema y la fragilidad en la rectoría educativa por parte del Estado.

Fue con la reforma constitucional de 2013 que se buscó resolver esa crisis de la rectoría estatal, al intentar remediar las expresiones clientelares y los pro-

11 Los cambios de los directores de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) por maestros de franca filiación sindicalista permiten dar cuenta de ello.

12 Este proceso ha sido reconocido como una evidencia de la “descentralización centralizadora”, pues, junto con la definición financiera de las participaciones federales, generaron un escenario donde la SEP se hizo con los dispositivos básicos de control pedagógico orientados tanto hacia la innovación educativa como al esquema compensatorio.

fundos déficits financieros y administrativos locales, lo que dio la pauta a una nueva ola de centralización con tres perspectivas fundamentales: el saneamiento financiero, el control político en la conducción del Servicio Profesional Docente y un reforzamiento de la evaluación educativa.

### Mediación político-corporativa

Se considera al corporativismo como un campo de fuerzas caracterizado en, por lo menos, diez rasgos fundamentales, a saber: 1) carácter jerárquico y poco competitivo; 2) necesidad de reconocimiento externo, especialmente por el Estado; 3) verticalidad en los procesos de agregación y representación de diversos grupos de interés; 4) poca diversificación interna y carácter restringido del debate público de los problemas; 5) superioridad de las lógicas de lealtades como fórmula de gobernabilidad; 6) predominio de sistemas patrimoniales y clientelistas en las carreras educativas, políticas y burocráticas; 7) fuerza de las culturas escalonarias y de las fórmulas burocráticas de control y reconocimiento de los méritos; 8) impermeabilidad de la supervisión social y de la rendición de cuentas en la prestación de los servicios educativos, administrativos y de gestión; 9) rigidez en la coordinación y vinculación intra e interinstitucional; y 10) poca absorción endógena del conocimiento públicamente relevante para convertirlo en políticamente pertinente (Miranda, 2004).

En la historia política de la educación posrevolucionaria, la relación SEP-SNTE adquirió una característica centralizadora. Si bien, en sus inicios el proceso fue tenso, la burocracia de la SEP pudo disponer de un interlocutor político que tendría capacidad de control sobre el magisterio. Se conformaron, así, grupos hegemónicos en el ámbito nacional y local, basados en redes de lazos personales y en el tráfico patrimonial de influencias y concesiones (Sandoval, 1987; Miranda, 1992). La “fidelidad” y el apoyo sindical a las políticas gubernamentales plantearon la necesidad de otorgar los mayores privilegios a la cúpula de representación del SNTE, y la estructura organizativa de la SEP se vio, en muchos casos, ocupada por líderes y/o “administradores” magisteriales. La concesión y el aval político del gobierno para legitimar las acciones en el SNTE fue otro factor de primer orden.

A pesar de esto, hacia finales de la década de los años ochenta, con la protesta magisterial protagonizada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), se desataron varias tensiones acumuladas

que obligaron al gobierno a emprender diversas transformaciones. Lo viejo y lo nuevo se entrecruzaron en el marco de una confrontación fundamental: la asonada modernizadora, los controles autoritarios y la protesta antisistémica del magisterio demandando democracia y más salario. Con ello se desató un doble movimiento: por una parte, un conflicto entre élites políticas en el seno del Estado y, por la otra, una crítica a los fundamentos de la legitimidad de los liderazgos magisteriales. En ambos niveles se puso en entredicho la estructura tradicional del corporativismo, tanto en su versión burocrática como social, aunque al final del día se reprodujo en sus características fundamentales.

El primer nivel de enfrentamiento apareció desde comienzos de los setenta, en particular con el inicio de las políticas de desconcentración y de las nuevas directrices de control sobre la formación y actualización de docentes. El segundo nivel estuvo latente desde la fundación oficial del SNTE (1943), donde se presenciaron algunas coyunturas de lucha, como los movimientos magisteriales de los años cincuenta, sesenta y setenta.<sup>13</sup> La movilización de masas con que inicia esta coyuntura, en febrero de 1989, protagonizada por las “corrientes democratizadoras” adheridas a la CNTE, irrumpió en el centro de la política modernizadora. Por tal razón, replantearon el perfil de acción seguido hasta este momento por parte de la SEP con relación al SNTE; esto es: quedó minada la estrategia de transición basada en la subordinación de la cúpula sindical a las directrices gubernamentales, a cambio de las garantías de control y estabilidad internas en un campo más restringido de inserción organizacional del SNTE en la SEP.

Para la SEP y el gobierno, la situación se complicaba y, con la finalidad de controlar el proceso masivo de protesta, tuvieron que descabezar a la línea dura vanguardista para evitar niveles de enfrentamiento estructural. El 22 de abril renuncia a su liderazgo con el SNTE, previa entrevista con el presidente, Jongitud Barrios. Elba Esther Gordillo sería nombrada nueva secretaria general del SNTE, lo que fue acompañado, tres días después, del anuncio oficial por parte de la SEP del incremento salarial del 25%, considerado por los líderes de la CNTE, aunque no reconstitutivo del poder adquisitivo del magisterio, sí “serio, correcto e histórico”. Este episodio de lucha intrasindical, protagonizada por las secciones provincianas que reclamaban demandas específicas, generó

---

13 Quizá la expresión disidente más representativa del periodo de consolidación popular nacional sea el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), expresión político-sindical dentro del SNTE con fuertes ligas con las fracciones partidarias de izquierda del momento.

una importantísima pauta futura en la relación del Estado con las estructuras corporativas del SNTE, que estaría siempre presente en casi todas las coyunturas políticas subsecuentes, ya fuera como fórmula de negociación, chantaje político u oferta de apoyo político electoral en el interjuego partidario, bajo la hegemonía gordillista.

Así, como un ejemplo del máximo poder alcanzado por el SNTE, en julio del 2006, después de una abigarrada lucha electoral por la Presidencia de la República, el Partido Acción Nacional (PAN) volvió a obtenerla. A partir de ese momento, la conducción del subsistema de educación básica sería entregada al SNTE en una clara concesión por el apoyo electoral recibido, y en términos de una alianza política clave durante el nuevo gobierno panista. El pacto político con el SNTE se expresó de manera formal en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), que signó el compromiso entre el gobierno panista y la organización gremial para dar forma y contenido a la política educativa que regiría los destinos de la educación básica. Esta alianza fue un acuerdo político cupular que no sólo marginó las diferentes fuerzas sociales y educativas presentes en el sector, sino que subordinó a los gobernadores y a las secretarías de educación de los estados a los acuerdos entre el Presidente de la República y la lideresa del SNTE.

En el nuevo gobierno nacional recuperado por el PRI en el 2012, y al amparo de la coalición política del Pacto por México, se lanzó la reforma constitucional de 2013, con una clara finalidad de recomponer la relación corporativa con el SNTE y fortalecer la autonomía del Estado en la educación. A pesar de esto, el crecimiento de la protesta magisterial protagonizada por la CNTE y el malestar docente producido por las evaluaciones, expresados en otras entidades federativas no controladas por la disidencia magisterial, trajeron consigo la reaparición del SNTE en el 2016 en formatos muy similares a los de otros periodos: la mesa de negociación bilateral y el pliego petitorio. Con ello se presentaba, de nuevo, el fantasma de la gobernabilidad corporativa tradicional.

## Regulacionismo pedagógico y curricular<sup>14</sup>

En el marco del Estado educador, las políticas curriculares siempre estuvieron inspiradas por los principios de la educación científica, laica y democrática. Éstos fueron los pilares de la legitimidad revolucionaria, los referentes centra-

---

14 Una revisión histórica más a detalle puede consultarse en Miranda (2010) y Miranda & López (2011).

les en los esfuerzos de innovación y modernización, y los ejes de la razón del Estado para intervenir en el sistema educativo (Miranda, 2010; Miranda & López, 2011). En los primeros tres lustros posteriores a la Revolución, de 1920 a 1934, el debate sobre los contenidos y orientaciones de la educación popular fue uno de los ejes principales de estructuración de los modelos educativos y curriculares.

Cuando en 1934 se definió constitucionalmente la educación socialista, las orientaciones educativas y curriculares se radicalizaron, ganando mayor fuerza las orientaciones populares, con un énfasis en la movilización social y la vinculación con el progreso y la transformación del país. Hacia mediados de la década de los años cuarenta, con la modificación del Artículo 3° Constitucional, la educación socialista llegó a su fin y fue suplida por el proyecto de unidad nacional, con una orientación democrática y de progreso material y cultural de la nación. Al inicio de la década de los años sesenta, cuando el país empezó una ruta más estable de desarrollo y crecimiento educativo, se desarrollaron los primeros esfuerzos por articular la equidad y la calidad de los servicios educativos. Con la definición del Plan de Once Años en 1959, los enfoques curriculares se vieron sometidos a una transformación importante, en tanto que los nuevos planes y programas de estudio se fortalecieron con los libros de texto y la formación docente.

En los albores de la década de los años setenta –frente a un panorama político tenso, derivado del movimiento estudiantil y su represión en 1968–, la educación tendió a apoyar la reconstrucción de la legitimidad del régimen político mediante distintos mecanismos de apertura democrática y desarrollo. En 1973 se emitió la nueva Ley Federal de Educación y, en 1975, la Ley General de Educación de Adultos. En estas disposiciones legislativas se plantearon los nuevos principios de actuación de la educación pública: la formación de una conciencia crítica, la popularización del conocimiento e igualdad de oportunidades, y la flexibilización y actualización permanentes del sistema educativo. Todo ello con la finalidad de coadyuvar a la construcción de una sociedad más justa y libre, fundada en la tolerancia y el respeto a la dignidad del hombre sin explotación ni servidumbre.

En este marco de actuación, el sistema educativo nacional se orientaría por tres directrices fundamentales: la actualización, que permitiría a los maestros y a los alumnos valerse de las técnicas e instrumentos más avanzados de enseñanza-aprendizaje; su apertura, para llegar a todos los grupos sociales y popularizar los bienes educativos; y su flexibilidad, que facilitaría la movilidad

vertical y horizontal de los educandos dentro de los diversos niveles y modalidades del sistema. Con esta plataforma educativa y curricular, la educación básica transitó hasta la década de los años noventa, en la que diversas condiciones sociales, políticas e institucionales generaron nuevos disparadores de reforma educativa. A la sazón, el currículum se pondría en línea con el imaginario de la competitividad en la era de la globalización, así como con la formación de la nueva ciudadanía mexicana (Miranda, 2010; Miranda & López, 2011).

En el marco de las reformas al Artículo Tercero Constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, la educación básica se conformaría ahora de diez grados, de los cuales nueve serían obligatorios, correspondientes a la educación primaria y secundaria, y se establecía que la educación básica debería desarrollar nuevas competencias, actitudes y valores, al mismo tiempo que hacer un esfuerzo por darle mayor unidad y articulación a los tres niveles para consolidar el ciclo básico. Para lograr este fin, se diseñaron y pusieron en marcha dos grandes reformas curriculares: la de la educación preescolar y la de la educación secundaria.

En el año 2002, el Congreso aprobó la reforma constitucional por la cual se establecía la obligatoriedad de los tres grados de educación preescolar, con lo que se agregaba una presión adicional a la reforma de este nivel educativo para implementar el cambio pedagógico propuesto y, al mismo tiempo, cumplir con los términos de la obligatoriedad. Así, la nueva propuesta curricular de la educación preescolar tendría carácter nacional y sería de observancia general en todas las modalidades en las que se ofreciera, fueran éstas de sostenimiento público o privado. Al mismo tiempo, el programa sería susceptible de adaptaciones para atender, de mejor manera, las necesidades derivadas de la diversidad cultural y regional del país.

Por otra parte, con la reforma a la educación secundaria se pensó que la transformación curricular era un dispositivo de cambio y transformación en el resto de las condiciones institucionales de funcionamiento de las escuelas y del sistema. Aunque siempre se apostó por un enfoque integral de la reforma, se estimó que el currículum era el elemento articulador de la vida de la escuela y, por tanto, eje de cambio sobre el cual montar el resto de los elementos de transformación: los materiales y recursos educativos, la gestión escolar y las prácticas docentes.

En 2008 se inició la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que consistió en ajustar, con base en los procesos de reforma de la educación preescolar y

secundaria llevados a cabo en el gobierno anterior, los contenidos y enfoques de la educación primaria. Con ello se planteó también un esfuerzo de articulación entre los tres niveles educativos (Miranda, 2010). El esquema de articulación se reflejó en la definición de ejes formativos que servirían como contenedores de las asignaturas, contenidos y secuencias curriculares entre grados y niveles educativos. Sobre ellos se refrenda el enfoque de competencias y las propuestas de estructuración curricular planteadas anteriormente sobre la definición de bloques temáticos y aprendizajes esperados.

En conjunto, las reformas curriculares iniciadas desde la década de los años noventa tendrían una gran continuidad, aunque los retos para su implementación efectiva seguirían siendo críticos: el cambio de la estructura escolar, la mejor coordinación institucional para garantizar los esfuerzos integrales de transformación de la educación básica y la definición de un nuevo enfoque de gestión curricular construido sobre las bases del federalismo, el logro de resultados y su vínculo estrecho con la evaluación, el fortalecimiento de las capacidades locales y la autonomía de las escuelas (Miranda & López, 2011). Pero en todos los casos, el dispositivo central de innovación curricular no se modificó, por lo que los cambios propuestos siguieron al amparo del control burocrático centralizado; punto también relevante en la propuesta actual del nuevo modelo educativo, donde las competencias y los aprendizajes clave, articulados en un esfuerzo de mayor autonomía escolar, siguen dependiendo del patrón central regulatorio, curricular y pedagógico.

## Consideraciones finales

El 26 de febrero de 2013 se publicó la reforma constitucional en materia educativa con la cual el Estado mexicano estableció compromisos importantes para la transformación de la educación obligatoria en México; entre ellos destacan: *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 de garantizarla; *iii)* el nuevo papel del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas para coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), con el objetivo de evaluar, regular, supervisar y emitir directrices de política educativa; y *iv)* la creación del Servicio Profesional Do-

cente (SPD), basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos.<sup>15</sup> Por primera vez en la historia educativa, quizá desde los momentos fundacionales en los años veinte, treinta y las primeras grandes reformas educativas de los años cincuenta, nuestro país no había experimentado una propuesta de reforma de esta naturaleza. En el marco de la perspectiva analítica que hemos sostenido en el presente trabajo, esta reforma apuesta por el replanteamiento de los tres patrones de dependencia institucional que han prevalecido en la historia educativa moderna de nuestro país desde la Constitución de 1917.

La centralización político-administrativa se piensa reemplazar por un nuevo modelo de gobernanza institucional; la mediación política corporativa se estima modificable a través de una nueva rectoría estatal orientada a regular la relación con la sociedad y los maestros sobre nuevos criterios de mérito y evaluación; y el regulacionismo pedagógico y curricular se busca resignificar, en el nuevo horizonte de una autonomía curricular para las escuelas. Sin embargo, resulta paradójico el hecho de que los resortes principales para impulsar la implementación de los cambios siguen siendo los mismos que se buscan replantear. A veces aparecen en el diseño mismo, como mecanismo de impulso inicial, lo que se refleja en el proceso de recentralización político-administrativa del nuevo Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), o del esquema centralizador de la implementación del Servicio Profesional Docente (SPD). En otras ocasiones, el patrón de dependencia aparece como dispositivo inicial de diseño e implementación de política, como lo refleja la forma centralista y regulacionista del nuevo planteamiento curricular del modelo educativo, que llega hasta la contradicción de plantear una autonomía curricular dictada desde el centro. En otras situaciones, la trayectoria de dependencia se expresa como un claro recurso de gobernabilidad frente a los vacíos de mediación política para enfrentar situaciones de conflicto, como lo demuestra la reaparición corporativa del SNTE para hacer frente a las protestas contra la reforma educativa a cargo de la CNTE.

Lo anterior permite formular la pregunta acerca de si estas «secuencias reactivas» de la actual reforma educativa que están marcadas por evidentes “procesos y tendencias de transformación y de contragolpe” tenderán hacia la regresión de “patrones previos” o, efectivamente, tendrán la fuerza para transformar el

---

15 Esta arquitectura legal tuvo tres pilares políticos centrales: 1) una coalición político-legislativa denominada Pacto por México; 2) el descabezamiento político del liderazgo del SNTE y el control de sus principales expresiones locales; y 3) la propuesta de un nuevo modelo educativo.

patrón de dependencia. Aun descontando el evidente espacio de transición que se debería considerar en el proceso, parece indispensable no perder de vista los siguientes factores:

- i. Que la matriz del liberalismo social –una de las grandes fórmulas de equilibrio en el planteamiento constitucional y del éxito relativo de las políticas de escolarización de masas durante todo el siglo pasado–, a la entrada del siglo XXI, no ha podido ser reemplazada, entre otras razones, por las situaciones de desigualdad social todavía prevalecientes, la insuficiencia de las transformaciones democráticas y la prevalencia en amplios segmentos sociales del déficit de ciudadanía plena. Mientras esto no se cristalice suficientemente, será muy difícil crear un escenario político, social y cultural que permita nuevos arreglos institucionales para definir y ejecutar las políticas educativas de la reforma constitucional.
- ii. Como expresión de lo anterior, el cambio de *path dependence* en el marco de las reformas educativas tendría que pasar, en todo caso, por cuatro ámbitos estratégicos que no están previstos en la reforma actual: a) la modificación de la arquitectura institucional de la SEP inspirada en modelos menos verticales, de control y burocráticos, y más cercanos a sistemas de asesoría y acompañamiento técnico, generación de redes y de gestión del conocimiento; b) el fortalecimiento de capacidades institucionales en el ámbito local y su reinserción en esquemas de gobernanza distribuida; c) la generación de nuevos espacios formales de participación efectiva de actores de la sociedad civil y de los sectores académicos para construir un sistema de pesos y contrapesos (*check and balance*) que permita construir la mediación institucional necesaria –en la generación de consensos en el diseño y la implementación– entre la política pública y la sociedad en materia educativa; y d) el impulso de espacios innovadores de organización profesional de los docentes como un pilar fundamental de la reconfiguración como profesional autónomo.
- iii. El rediseño del sistema educativo, ahora pensado de “abajo hacia arriba” con énfasis principal en las escuelas, exigirá un profundo replanteamiento de la función estatal que no sólo pasa por mantener la diferencia ente lo público y lo privado, pues ahora deberá enfrentar

y resolver con efectividad los fenómenos de segregación educativa que se están produciendo en el propio sistema público, expresado en las evidentes diferencias que se ofrecen a los alumnos respecto a condiciones de aprendizaje, expectativas de socialización y niveles de logro educativo.

## Referencias

- Arnaut, A. (1982). *Formación de profesores de educación primaria en el México posrevolucionario*. México: Mimeo-FLACSO.
- . (1989a). *El debate sobre la centralización y descentralización (1889-1969). Síntesis documental*. México: SEP-Mimeo.
- . (1989b). *La evolución de los grupos hegemónicos en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México: Mimeo.
- . (1990). El debate sobre la centralización y la descentralización. Ponencia en el *Seminario sobre modernización educativa*. México: FLACSO-SEP.
- Duit, A. (2007). Path Dependency and Institutional Change: The Case of Industrial Emission Control in Sweden. *Public Administration*, 85, 1097-1118.
- Fernández, C. & Bejar, A. (1986). La década de los sesentas. En L. Mirón (coord.), *Evolución del Estado mexicano. Consolidación 1940-1983*. México: El Caballito.
- Garrido, T. (1987). *Sin Dios, sin curas, sin iglesias 1919-1935*. México: Tradición.
- Goldstone, J. A. (1998). Initial conditions, general laws, path dependence and explanation in historical sociology. *American Journal of Sociology*, 104(3), 829-845.
- Imaz, C. (1981). La izquierda y la reforma política en México. Situación actual y perspectivas de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, (7-9).
- Kay, A. (2005). A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration*, 83, 553-571.
- Lajous, A. (1981). *Los orígenes del partido único en México*. México: UNAM.
- Latapí, P. (1971). Las necesidades del sistema educativo nacional. En M. Wionczec (ed.), *Disyuntivas sociales II (presente y futuro de la sociedad mexicana)* (pp. 133-134). Col. Sepsetentas, 5. México: SEP.

- \_\_\_\_\_. (1984). *Análisis de un sexenio de educación en México. 1970-1976*. México: Nueva Imagen.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548. Recuperado el 1 de agosto de 2016 de <http://web.archive.org/web/20120316172940/http://www.jamesmahoney.org/articles/Path%20Dependence%20in%20Historical%20Sociology.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2002). Los patrones de dependencia en los cambios de régimen: América Central en perspectiva comparada. *Araucaria*, 4(7), 133-166. Recuperado el 2 de agosto de 2016 de <http://web.archive.org/web/20120316172947/http://www.jamesmahoney.org/articles/Path-Dependent%20Explanations%20of%20Regime%20Change.pdf>.
- Miranda, F. (1992). *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)* (Tesis de maestría). México: Instituto Mora.
- \_\_\_\_\_. (2004). La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional. *Revista Sociológica*, año 19, (54), 77-123.
- \_\_\_\_\_. (2010). La reforma curricular de la educación básica. En A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México. VII. Educación*. México: El Colegio de México.
- Miranda, F. & López, L. (2011). El bicentenario en el currículum de la educación primaria. ¿Cuánta continuidad y cuánto cambio? En F. Miranda (ed.), *La educación básica entre siglos. Agenda para el futuro* (pp. 333-376). México: PREAL-SEP-SEB-UAEH.
- Ornelas, C. (1988). La descentralización de la educación en México. *Revista Perspectivas*, 18(1), 111-120.
- Padua, J. (1998). La educación en las transformaciones sociales. En P. Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México I*. México: Biblioteca Mexicana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, FCE.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. Recuperado el 1 de agosto de 2016 de <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/PiersonWk4APSR2000/0.pdf>.
- Salinas, S. e Ímaz, C. (1984). *Maestros y Estado: estudio de las luchas magisteriales, 1979 a 1982*. México: Editorial Línea.
- Sandoval, E. (1987). *Los maestros y su sindicato. Relación y procesos cotidianos* (Tesis de maestría). México: DIE-CINVESTAV.

- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404. Recuperado el 4 de agosto de 2016 de [http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com\\_exterior/tamara/Thelen-Histl\\_Instlsm\\_Compartv\\_Politx.pdf](http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Thelen-Histl_Instlsm_Compartv_Politx.pdf).
- Vaughan, M. (1982). *Estado, clases sociales y educación en México I*. México: FCE, SEP80.