



EL SISTEMA EDUCATIVO EN MÉXICO. POLÍTICAS, COALICIONES Y SISTEMAS DE CREENCIAS

LUIS ARTURO TAPIA G

INVESTIGADOR DE CÁTEDRAS CONACYT. CIESAS PACÍFICO SUR
luis.arturo.tapia@gmail.com

RESUMEN

En contraste con el año 1992 cuando se firmó el ANMEB entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE, la reforma educativa del 2012-13 supuso la entrada en escena de muchos más actores. Este dato revela que en torno a la política educativa del país se ha configurado algo que la literatura denomina un subsistema de políticas. Dentro de éste subsistema se generó un proceso de competencia entre coaliciones conformadas en torno a diagnósticos y soluciones de política educativa contrastantes, o lo que la literatura relativa al marco de las coaliciones defensoras denomina policy core beliefs. Cada coalición desplegó recursos intentando trasladar estas creencias a la agenda y decisiones gubernamentales. De esta manera, la derrota de la coalición antievaluacionista llevó a un cambio de la política educativa según el cual la permanencia en la docencia y los premios salariales estarán basados en los méritos personales del docente. Así también antepone los derechos educativos de los infantes a los derechos, prácticas y conquistas sindicales. Y por último, supone deslindar lo laboral de lo académico. Los factores que se conjugaron para dar pie a estos cambios permiten suponer que antes de los mismos el sistema educativo en el nivel básico había atravesado ya por un cambio significativo en su organización y en su dinamismo interno, y que estos elementos ocuparon un lugar central para posibilitar la reforma.

Palabras clave: política educativa, reforma, SNTE, CNTE

INTRODUCCIÓN





Es necesario problematizar e indagar en los factores que permitieron la reforma constitucional del 2012-2013 a los artículos 3º y 73º en materia educativa. Esto se entiende así especialmente si se atiende al hecho de que se trató de un proceso de cambio constitucional difícil y algunos de cuyos contenidos se ensayaron en ocasiones previas y bajo distintas facetas –especialmente durante los gobiernos panistas (2000-2012)-, pero reducidos o desvirtuados en la fase de implementación.ⁱ Los repetidos y fallidos intentos de introducir mecanismos de evaluación en el magisterio, o en otros términos, las dificultades para romper el *statu quo* de la política educativa en materia de evaluación, hacen de la reforma en cuestión un objeto de estudio relevante desde la perspectiva de los estudios sobre el cambio en las políticas públicas (*policy change research*).

Los factores que se conjugaron para dar pie a la reforma del 2012-2013 –y que se esbozarán en el cuerpo de este documento- permiten suponer que antes de estos años el sistema educativo en el nivel básico había atravesado ya por un cambio significativo en su organización y en su dinamismo internos, y que estos elementos ocuparon un lugar central para posibilitar la reforma. De hecho, se puede sostener que estos cambios previos en el sistema se desarrollaron con arreglo a la configuración de lo que la literatura enuncia como un subsistema de política pública (*policy subsystem*), es decir, como un “...conjunto de actores que se ocupan activamente de un tema y regularmente tratan de influir en la política pública relacionada con éste.” (Kübler, 2001: 78).ⁱⁱ Desde esta perspectiva se puede sugerir que el sistema educativo vio multiplicarse en los últimos años los *stakeholders* o partes interesadas y especializadas en materia de educación y que éstas buscaban trasladar sus diagnósticos y sus soluciones de política (*policy belief system*) a las decisiones de gobierno, haciendo la definición de la política educativa un proceso más competido si se le compara con los procesos de años previos en los que las decisiones de política dependían en mucho de los acuerdos cupulares entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el SNTE (Arnaut Salgado, 1998).ⁱⁱⁱ

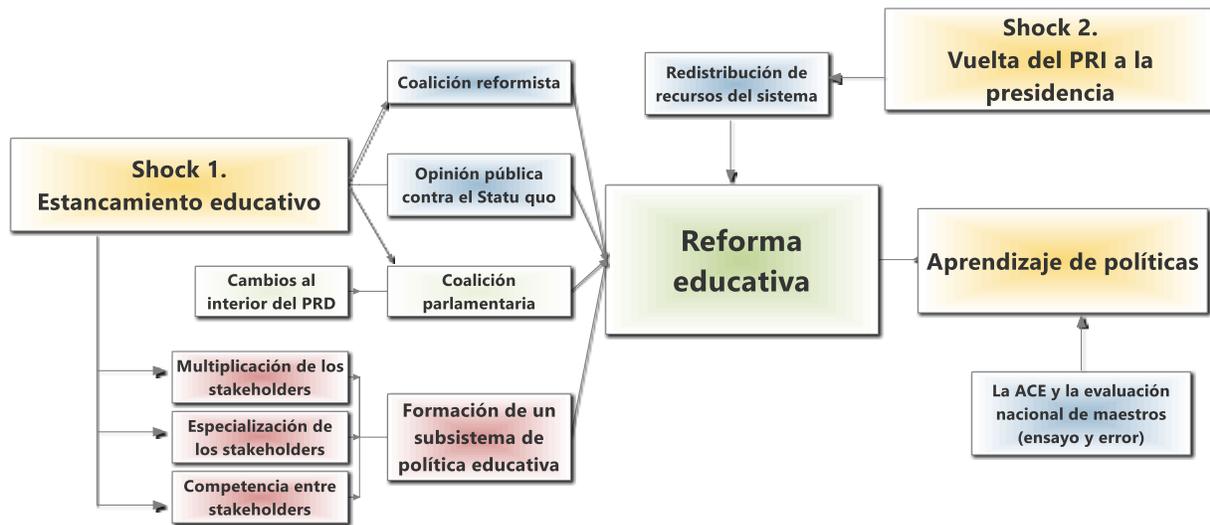
Tanto la configuración del subsistema de política educativa, como los factores que se alinearon para dar pie a la reforma constitucional (i.e. la coalición parlamentaria, la coalición reformista, la presión de los medios de comunicación, etc.) tuvieron lugar en el marco de una serie de modificaciones contextuales o *shocks* externos -en la perspectiva ofrecida por Sabatier (1988; 2007)-, aquí identificados en el estancamiento educativo, por un lado, y en la vuelta del PRI a la presidencia de la república, por el otro (ver Figura 1). El primer elemento no sólo contribuyó a multiplicar las partes interesadas en la política educativa, sino que ayudó en la conformación de una coalición reformista y de una opinión mediática contraria al *statu quo* en materia de evaluación. El estancamiento también





ayudó a llevar el tema de la reforma al ámbito parlamentario. Por su parte, la vuelta del PRI a la presidencia funcionó como un segundo *shock* que redistribuyó los recursos del sistema educativo en detrimento del otrora lugar privilegiado que ocupó la dirigencia del SNTE frente a los gobiernos panistas.

Figura 1. Los factores y proceso de la reforma educativa



Fuente: Elaboración propia

Este recuento de elementos permite sugerir que la reforma educativa derivó de un proceso de competencia entre coaliciones conformadas en torno a diagnósticos y soluciones de política educativa, o lo que la literatura denomina *policy core beliefs*.^{iv} Cada coalición desplegó recursos intentando trasladar estas creencias a la agenda y decisiones gubernamentales. De esta manera, la derrota de la coalición antievaluacionista conformada inicialmente por el SNTE institucional y su ala disidente, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), llevó a un cambio de la política educativa en el que una coalición reformista y proevaluacionista logró trasladar sus diagnósticos y soluciones de política educativa al marco normativo (vid. Infra.). Un esbozo de este conjunto de elementos se ofrece a continuación.

LAS COALICIONES

La reforma educativa y su fuerte componente administrativo-laboral formaban parte de un





conjunto de cambios que estaban paralizados a pesar de sus intentos previos y de sus reiteradas referencias o demandas en los medios de comunicación y en la discusión pública (Bensusán & Tapia, 2013; Observatorio Ciudadano de la Educación, 2012). La persistencia del *statu quo* en un subsistema de políticas puede resultar no sólo de la multiplicidad de partes interesadas que deben coordinarse, sino de la dificultad de cambiar los sistemas de creencias contenidos en las políticas (Sabatier, 1988; Sabatier, 2007). Sobre este punto se volverá en seguida.

Desde el sexenio de Calderón fue tomando fuerza una coalición reformista que puso en la evaluación el principal componente de la política educativa. En esta se inscribieron el gobierno federal a través de la SEP, algunas OSCs (encabezadas por la asociación civil Mexicanos Primeros), medios de comunicación, además de periodistas y académicos y de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Otra fue la "coalición antievaluacionista" encabezada por la CNTE y por el SNTE de manera inicial, aunque este último después movió su postura admitiendo la evaluación, pero sin sanciones laborales, lo que le llevó a alejarse de la postura de la CNTE.

LAS TENSIONES

La coalición reformista promovió el diagnóstico de que el sindicalismo magisterial generó con el tiempo ciertos incentivos negativos que determinaron el bajo desempeño de los maestros en el aula, lo que redundó en un grave rezago de los aprendizajes. O en sentido paralelo, la creencia de que la seguridad laboral del magisterio generó incentivos contra al esfuerzo y el buen desempeño en el aula. En tal sentido, esta coalición sostuvo una solución de política basada en la evaluación y el condicionamiento de la permanencia y de los ascensos en el servicio docente como eje rector del servicio. En contraste, la coalición antievaluacionista veía en las malas condiciones de educación para los niños y en las de trabajo para los docentes una de las causas estructurales del rezago educativo.

La coalición reformista sostenía también la percepción de que el SNTE había colonizado el sistema educativo, y de que las reglas de acceso y permanencia en el servicio docente habían llevado a las aulas a maestros no idóneos para la enseñanza. También se hablaba de que el Estado mexicano había perdido el control (o la rectoría) del sistema educativo. En contraste, el SNTE y la CNTE hablaban de la falta de condiciones idóneas de trabajo y de la pobreza como causantes del rezago educativo. La Coordinadora hablaba de que el Estado mexicano empujaba





una política educativa definida en los escritorios del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y de la OCDE. Una coalición empujaba hacia la evaluación como instrumento de política. Otra lo resistía.

Los núcleos de creencias de política en los que el conflicto entre estas coaliciones tuvo lugar se pueden enunciar y resumir en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Núcleo de creencias de política educativa

Campo	Tensión	Tensión	
		Coalición antievaluacionista	Coalición reformista
Compatibilidad de materias	de	Laboral-sindical	vs Educativo
Factores asociados al aprendizaje	al	Contextos determinantes	vs Docentes determinantes
Productividad		Estabilidad laboral	vs Estabilidad condicionada
Reglas de distribución de incentivos/premios		Antigüedad	vs Desempeño en aula

En el cuadro se resume una propuesta analítica según la cual el choque entre coaliciones en el contexto de la reforma educativa fue alentado por las distintas miradas acerca de la compatibilidad de dos materias: lo *Laboral-sindical* y lo *Educativo*. A este respecto, para la coalición antievaluacionista la presencia de un actor sindical no se contrapone con la materia educativa, antes bien, puede reforzarla.^v Para la coalición reformista el causante de los males del sistema educativo sería el sindicato de maestros, de modo que lo laboral y lo educativo serían campos contradictorios que se deben separar. La reforma educativa reciente busca esto último y para ello pretende relegar al SNTE a la negociación de temas exclusivamente laborales. En otras palabras, pretende deslindar la competencia laboral del sindicato, de la académica (en la que se le plantea como un observador). A este proceso se le refiere como recuperar la rectoría del Estado sobre la materia educativa, para que sea este exclusivamente el que tome decisiones.

Otro campo en el núcleo de creencias de política se puede identificar en torno a los factores asociados al aprendizaje, y de manera específica a la generación de diagnósticos en los que se ve a los contextos o a los docentes como determinantes de los aprendizajes. La reforma





confrontó dos maneras de diagnosticar el rezago educativo. Por un lado, la coalición antievaluacionista que atribuía a los contextos familiares, escolares y/o sociales los resultados del alumnado (Sección 22, 2011). Por el otro, la coalición reformista que los atribuyen al desempeño del docente. Obviamente aquí no existen perspectivas en estado puro, pero en general se podría decir que los dos grandes horizontes confrontados fueron estos. Cuando se participa de una o de otra se generan diagnósticos y soluciones distintas de política educativa. La reforma imprimió claramente una perspectiva docente-céntrica según la cual, la idoneidad de los docentes que llegan a las aulas, garantizada por los filtros de ingreso y por las evaluaciones, deberían mejorar los aprendizajes de los alumnos.

Otro campo en el núcleo de creencias de política se puede identificar en torno a los condicionantes de la productividad del magisterio. Las coaliciones en conflicto confrontaron tanto el supuesto de que la estabilidad laboral es compatible con el buen desempeño en el aula (coalición antievaluacionista), como el de que la estabilidad condicionada es mejor garante de esto último (coalición evaluacionista).^{vi} Es una concepción de la regulación del trabajo y de la productividad. La reforma introdujo el supuesto de que el cambio en los incentivos del trabajo mejorará el desempeño en el aula y con ello los aprendizajes.

Como un eco del núcleo de creencias de política previo, la reforma también confrontó miradas acerca de las reglas de distribución de incentivos y premios para los docentes. La coalición antievaluacionista defendía reglas basadas en la antigüedad, mientras la coalición reformista lo hacía con reglas basadas en el desempeño en el aula. La reforma introdujo este último criterio.^{vii}

Ninguna de las tensiones enunciadas se resuelve fácil. Son difícilmente conciliables. El sistema educativo mantuvo rasgos durante muchas décadas cercanos al sistema de la segunda columna (Cuadro 1). Las reformas en los últimos años, especialmente en el sexenio calderonista intentaron introducir criterios inspirados en la tercera columna, pero las resistencias fueron muchas, los avances fueron tenues porque no alcanzaban rango constitucional y fracasaban en la implementación. La reforma reciente intenta avanzar mucho más en este sentido.

CONCLUSIONES





En contraste con el año 1992 cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE, la reforma educativa del 2012-13 supuso la entrada en escena de muchos más actores. Este dato revela que en torno a la política educativa del país se ha configurado algo que la literatura denomina un subsistema de políticas. De este proceso da cuenta el hecho de que en los últimos años las partes interesadas en materia educativa, llevaron a cabo estrategias para influir en las decisiones de política. De manera más relevante y conflictiva durante los gobiernos panistas.

La reforma educativa derivó de un proceso de competencia entre coaliciones conformadas en torno a diagnósticos y soluciones de política educativa contrastantes, o lo que la literatura denomina *policy core beliefs*. Cada coalición desplegó recursos intentando trasladar estas creencias a la agenda y decisiones gubernamentales. De esta manera, la derrota de la coalición antievaluacionista llevó a un cambio de la política educativa, con lo que empieza a ensayarse en el país una disminución en la centralidad de lo laboral-sindical frente a lo educativo, y en el que se obliga a los docentes a asumir una mayor responsabilidad en los resultados de sus alumnos, así como también se ensaya un esquema en el que se condiciona la estabilidad laboral de los maestros a los resultados de sus evaluaciones, y se reducen los beneficios derivados de la antigüedad en el servicio a favor de los derivados del desempeño en el aula.

La reforma plasmó el ideal de un sistema educativo en el que la permanencia en la docencia y los premios salariales estarán basados en los méritos personales del docente. Así también antepone los derechos educativos de los infantes a los derechos, prácticas y conquistas sindicales. Por último, supone deslindar lo laboral de lo académico. La reforma educativa tiene una coalición ganadora y otra perdedora.





BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Arnaut Salgado, A. (1998). La federalización educativa en México historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994. México: SEP / Colmex / CIDE.
- Bensusán, G., & Tapia, A. (2013). El SNTE y el logro educativo. Una agenda de investigación en el contexto de la reforma constitucional. *Revista Mexicana De Sociología*, número 04/13
- Eberts, R. W., Hollenbeck, K., & Stone, J. A. (1999). Teacher performance incentives and student outcomes. *The Journal of Human Resources*, (pp. 913-927)
- Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: An application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623-641. doi:10.1080/13501760110064429
- Lavy, V. (2007). Using performance-based pay to improve the quality of teachers. *The Future of Children*, 17(1, Excellence in the Classroom), pp. 87-109.
- López-Acevedo, G., & World Bank Latin America and the Caribbean Regional Office Poverty Reduction and Economic Management Unit. (2002). Teachers' incentives and professional development in schools in Mexico. Washington, D.C: World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit.
- Martínez R., F., & Blanco B., E. (2010). La evaluación educativa: Experiencias, avances y desafíos. In A. Arnaut Salgado, & S. Giorguli (Eds.), *Los grandes problemas de México: Educación* (1a ed., pp. 89-124). México: Colmex.
- Menezes-Filho, N., & Pazello, E. (2007). Do teachers' wages matter for proficiency? evidence from a funding reform in Brazil. *Economics of Education Review*, 26(6), 660-672. Doi:DOI: 10.1016/j.econedurev.2007.08.003
- Observatorio Ciudadano de la Educación. (2012). El SNTE y la política educativa. Retrieved from http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate27_SNTE.html
- Ornelas, C. (2012). Educación, colonización y rebeldía: La herencia del pacto Calderón-Gordillo (1a ed.). México: Siglo XXI.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2/3, Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework), 129-168.
- Sabatier, P. A. (2007). *The theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.





- Santibañez, L. (2006). Why we should care if teachers get A's: Teacher test scores and student achievement in Mexico. *Economics of Education Review*, 25(5), 510-520.
- Sección 22, S. (2011). Cuadernillo para brigadeo estatal por la defensa de la educación pública y el empleo. (). Oaxaca, México: CENCOS-22.
- Snte, C., Sección 22. (2007). Acuerdos y tareas de asamblea estatal sección XXII, Oaxaca. Relatoría, resolutivos tareas y acuerdos. Mesa 6. Análisis de la política educativa y la construcción del proyecto alternativo de cultura y educación, X Congreso estatal Ordinario de la CNTE. (2009).
- Weible, C. M. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 17(1), 95-117.

NOTAS FINALES

ⁱ A este respecto se puede mencionar de manera particular la Alianza por la Calidad Educativa pactada entre el gobierno de Felipe Calderón y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que en el 2008 intentó los primeros mecanismos de evaluación del magisterio (Ornelas, 2012). En el 2006 la primera aplicación de la prueba Enlace intentó crear un instrumento de diagnóstico que en los hechos proveyó un recurso que transparentó en cierto grado la situación del sistema de educación básica, tal como lo habían hecho ya los resultados de las pruebas estandarizadas como PISA, SERCE, entre otras (Martínez R. & Blanco B., 2010).

ⁱⁱ Los *stakeholders* se especializan en un subsistema de políticas y mantienen su participación durante largos períodos de tiempo con el fin de fomentar la institucionalización y la aplicación de sus objetivos de política (Kübler, 2001).

ⁱⁱⁱ Una propuesta analítica que compara el marco de las coaliciones defensoras con la teoría de los *stakeholders* se puede ver en (Weible, 2007).

^{iv} La ACF habla en términos de sistemas de creencias porque los sistemas confrontados están basados en sesgos cognitivos (Sabatier, 1988). En la base de los sistemas de creencias de política están distintas visiones de cómo se estructura y cómo debe ser tratado un problema público específico, por ejemplo el rezago educativo.

^v En los casos más extremos, para algunos el avance educativo sólo se lograría en la medida en que el magisterio encabezado por su sindicato expropiase la educación de manos de la burocracia educativa. (SNTE-CNTE, 2009)(Snte, 2007)





^{vi} Se trata de un debate inacabado en el campo de los estudios del trabajo. ¿Produce más, o rinde más un trabajador que no tiene el empleo asegurado? ¿Enseña mejor un docente que tiene el empleo condicionado? (Menezes-Filho & Pazello, 2007) Las creencias fundamentales en pugna versaron entorno a estos problemas de la productividad/desempeño de los maestros.

^{vii} Esta es otra tensión, un poco parecida a la primera que se planteó, pero con un matiz. ¿Los criterios de asignación de incentivos/premios basados en la antigüedad son enemigos del buen desempeño en el aula? También se trata de una discusión que hace eco de debates que han tenido lugar en el campo de los estudios sobre el trabajo (Eberts, Hollenbeck, & Stone, 1999; Lavy, 2007; López-Acevedo & World Bank Latin America and the Caribbean Regional Office Poverty Reduction and Economic Management Unit, 2002; Santibañez, 2006).





BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Arnaut Salgado, A. (1998). La federalización educativa en México historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994. México: SEP / Colmex / CIDE.
- Bensusán, G., & Tapia, A. (2013). El SNTE y el logro educativo. una agenda de investigación en el contexto de la reforma constitucional. *Revista Mexicana De Sociología*, número 04/13
- Eberts, R. W., Hollenbeck, K., & Stone, J. A. (1999). Teacher performance incentives and student outcomes. *The Journal of Human Resources*, (pp. 913-927)
- Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: An application to swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623-641. doi:10.1080/13501760110064429
- Lavy, V. (2007). Using performance-based pay to improve the quality of teachers. *The Future of Children*, 17(1, Excellence in the Classroom), pp. 87-109.
- López-Acevedo, G., & World Bank Latin America and the Caribbean Regional Office Poverty Reduction and Economic Management Unit. (2002). Teachers' incentives and professional development in schools in Mexico. Washington, D.C: World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit.
- Martínez R., F., & Blanco B., E. (2010). La evaluación educativa: Experiencias, avances y desafíos. In A. Arnaut Salgado, & S. Giorguli (Eds.), *Los grandes problemas de México: Educación* (1a ed., pp. 89-124). México: Colmex.
- Menezes-Filho, N., & Pazello, E. (2007). Do teachers' wages matter for proficiency? evidence from a funding reform in Brazil. *Economics of Education Review*, 26(6), 660-672. doi:DOI: 10.1016/j.econedurev.2007.08.003
- Observatorio Ciudadano de la Educación. (2012). El SNTE y la política educativa. Retrieved from http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate27_SNTE.html
- Ornelas, C. (2012). Educación, colonización y rebeldía: La herencia del pacto calderón-gordillo (1a ed.). México: Siglo XXI.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2/3, Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework), 129-168.
- Sabatier, P. A. (2007). *The theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.





-
- Santibañez, L. (2006). Why we should care if teachers get A's: Teacher test scores and student achievement in Mexico. *Economics of Education Review*, 25(5), 510-520.
- Sección 22, S. (2011). Cuadernillo para brigadeo estatal por la defensa de la educación pública y el empleo. (). Oaxaca, México: CENCOS-22.
- Snte, C., Sección 22. (2007). Acuerdos y tareas de asamblea estatal sección XXII, Oaxaca. Relatoría, resoluciones, tareas y acuerdos. Mesa 6. análisis de la política educativa y la construcción del proyecto alternativo de cultura y educación, X Congreso estatal Ordinario de la CNTE. (2009).
- Weible, C. M. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 17(1), 95-117.

