

## El cambio de políticas en la Reforma Educativa en México: una aproximación desde los estudios de política pública

Gloria Del Castillo Alemán  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México  
gloria@flacso.edu.mx

**Resumen:** El propósito del artículo es describir y analizar desde la aproximación de los estudios de políticas, y en particular bajo la mirada analítica del régimen de políticas (*policy regime*), qué decisión política favoreció elevar a rango constitucional a la Reforma Educativa en México en 2012, cuáles fueron las principales decisiones de políticas que se detonaron en el nivel de educación básica y cuáles de ellas representan cambios incrementales y no incrementales en la trayectoria del sistema educativo mexicano; con un doble propósito: identificar las primeras lecciones del proceso de cambio y mostrar el potencial analítico del régimen de políticas como un andamiaje analítico fructífero para comprender a la reforma educativa como un proceso técnico-político orientado a revertir problemas de baja calidad e inequidad educativas. Desde el régimen de políticas, se asume que el contexto político de las políticas favorece el cambio de políticas y, en consecuencia, le da forma a la resolución del problema en cuestión. Dada la herencia de decisiones políticas en el sistema educativo mexicano, se sostiene que sin cambio político es imposible generar cambios de políticas no incrementales. De aquí la relevancia empírica que adquiere el Pacto por México como la dimensión política del cambio y, las políticas educativas de evaluación y del servicio profesional docente como la dimensión técnica de las decisiones de política educativa orientadas a contribuir con el mejoramiento educativo.

**Palabras clave:** Cambio político. Cambio de políticas. Políticas educativas. Régimen de políticas.

### Policy change in the educational reform in Mexico: an approximation from public policy studies

**Abstract:** The purpose of this article is to describe and analyze from the approach of policy studies and particularly under the analytical gaze of policy regime, which favored the passage of the Education Reform in Mexico in 2012 and what changes in education policy are that they detonated at the level of basic education and to challenge decisional logic of the Mexican educational system; with a dual purpose: to identify the first lessons of the change process and show the analytical potential policy regime as an analytical scaffolding. From the policy regime, it is assumed that the political context of policies favors the change of policies and consequently the resolution of the problem in question. Given the legacy of political decisions in the Mexican education system, it is argued that, without political change, it is impossible to make non-incremental changes on educational policies. Hence the empirical relevance acquired by the Pact for Mexico as the political dimension of change and educational policies of evaluation and professional teacher service as the technical dimension of educational policy decisions aimed at improving education.

**Keywords:** Political change. Policy change. Education policy. Policy regime.

## A mudança de políticas na Reforma Educacional no México: uma aproximação a partir dos estudos de política pública

**Resumo:** O propósito do artigo é descrever e analisar, a partir da aproximação dos estudos de políticas, e em particular com base na visão analítica do regime de políticas (*policy regime*), que decisão política favoreceu o status constitucional para a Reforma Educacional no México em 2012, quais foram as principais decisões políticas que foram tomadas ao nível do Ensino Básico e qual delas representam mudanças incrementais e não incrementais no caminho do sistema de ensino mexicano; com um duplo objetivo: identificar as primeiras lições do processo de mudança e mostrar o potencial analítico do regime de política tão frutífero para entender a reforma educacional como um processo técnico e político destinado a reverter os problemas de baixa qualidade e desigualdade educacional como um andaime analítico frutífero para a compreensão da reforma educativa como um processo técnico e político destinado a reverter os problemas de baixa qualidade e desigualdade educacional. A partir do regime de política, presume-se que o contexto político de favores políticos mudar as políticas e, portanto, dá caminho para resolver o problema em questão. Dado o legado de decisões políticas no sistema de ensino mexicana, argumenta-se que, sem uma mudança política é impossível gerar mudanças de políticas incrementais ou não. Daí a relevância empírica adquirida pelo Pacto pelo México como a dimensão política da mudança e formação de professores políticas de avaliação e um serviço profissional como a dimensão técnica das decisões políticas de educação destinadas a contribuir para a melhoria educacional.

**Palavras-chave:** Mudança política. Mudança de políticas. Políticas educacionais. Regime de políticas.

### Introducción

El debate en torno a la necesidad de hacer de las políticas educativas un campo teórico de conocimiento cuyo propósito sea su estudio bajo esquemas analíticos y metodológicos que permitan un mejor conocimiento y comprensión de las mismas forma parte de un esfuerzo intelectual relativamente reciente. En América Latina se ha impulsado la Red de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe), a propósito de construir un espacio epistemológico y metodológico (epistemometodología, en términos de Tello) orientado particularmente al conocimiento, comprensión y estudio de las políticas educativas bajo el entendido de que no existe y es necesario en función de las debilidades que se encuentran en los ámbitos de investigación y formación en torno al campo educativo (TELLO, 2012).

Tanto a nivel internacional (SYKES; SCHNEIDER; FORD, 2009), regional (Tello, 2012) como nacional (Flores, 2008), existe la convicción de la relevancia que ocupa en la agenda de las políticas educativas la construcción de un campo de políticas educativas y la exploración de nuevos enfoques y aproximaciones analíticas que nos conduzcan a un mejor conocimiento y comprensión de las políticas educativas como objeto de estudio, si lo que se busca es responder con efectividad a los grandes problemas que hoy desafía la toma de decisiones: la falta de calidad y equidad educativas (DEL CASTILLO, 2015a).

En México existe tal interés, pero siguen siendo pocos los estudiosos de las políticas educativas que lo hacen desde la mirada del análisis de políticas como enfoque analítico. Pedro Flores ha llamado la atención sobre el pequeño número de los trabajos que incorporan enfoques propios del estudio de las políticas públicas. Al realizar un estado del arte, encontró que “hubo escasez en la utilización sistemática, explícita, crítica de marcos de análisis de políticas públicas como el modelo por etapas, institucionalismo, flujos múltiples, relaciones intergubernamentales, transferencia de políticas, redes de políticas, coaliciones promotoras...” (FLORES, 2011, p. 689).

Una experiencia que muestra el interés por mejorar en términos científicos y en la práctica el conocimiento de las políticas educativas desde el campo de las políticas públicas es la creación e impulso desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de la Especialidad en Política y

Gestión Educativa (EPyGE, 2002) y, de forma más reciente, la apertura del seminario de investigación “Análisis de Políticas Públicas” (2014-2017), como parte del esfuerzo por formalizar desde el enfoque de política pública el estudio de las políticas con énfasis en las políticas educativas.

En esta misma línea destaca el programa de estudios de la Maestría en Gestión y Políticas de la Educación Superior, que ofrece el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara desde el 2003 a la fecha, a propósito de impulsar en el análisis de la política de educación superior la articulación de las miradas de gestión pública y política pública. Con distinto énfasis, destaca el Programa Interdisciplinario sobre Políticas y Prácticas Educativas (PIPPE) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su propósito es orientar y generar insumos pertinentes y suficientes, especialmente de carácter cuantitativo, para mejorar --bajo la lógica del análisis comparado-- la toma de decisiones en el campo de la política educativa.

En este recorrido desde distintas esferas y latitudes hay que recuperar la multidisciplinariedad que asoma y exigen estos esfuerzos, al cual se suma el planteamiento que acompaña los resultados de investigación que aquí se presentan. Mi interés por el análisis de las políticas educativas desde la lógica del enfoque de política pública es resultado de mi formación y trayectoria profesional<sup>1</sup>.

Mi interés por las políticas educativas como objeto de estudio está marcado por una perspectiva amplia de política pública (BAZÚA; VALENTI, 1993) que recoge los estudios de política por considerar que: a) es la óptica que garantiza no perder de vista la interacción que se da entre las dimensiones técnica y política del proceso de las políticas en la resolución de problemas públicos; y b) brinda los mejores insumos para intentar responder a grandes preguntas tales como ¿por qué muchos de los problemas sujetos a resolverse mediante políticas educativas, como es el caso de los déficit de aprendizajes en la educación básica, no han encontrado solución después de varios intentos de reformas educativas? Del menú de miradas analíticas, he echado mano del cambio de políticas públicas (*policy change*) como una mirada genérica a propósito de rescatar y analizar la trascendencia del cambio que ha implicado la Reforma Educativa (RE) de 2012 en México. El propósito del análisis del cambio que aquí se presenta, si bien no comprende un período de estudio específico, es identificar los cambios incrementales y no incrementales a lo largo de casi cuatro años de Reforma.

El propósito del artículo es describir y analizar desde la lente del cambio de políticas públicas, y en particular desde el régimen de políticas, qué elementos favorecieron en el origen de la Reforma Educativa su rápida aprobación constitucional, qué cambios de políticas se derivaron y cuáles de estos representan un cambio incremental (LINDBLOM, 1992) y no incremental (DENTE; SUBIRATS, 2014), a fin de identificar la incidencia del cambio político en las decisiones de políticas y con base en ello rescatar las primeras lecciones del proceso de cambio a la luz mejorar la efectividad de las decisiones en la práctica de las políticas.

---

<sup>1</sup> De origen soy cientista social. La teoría social, y en especial el estructuralismo-funcionalismo, me permitió reconocer que los contextos de cualquier naturaleza importan e importan mucho para comprender y explicar los resultados de los procesos de cambio; como maestra en políticas públicas aprendí y comprendí que no era suficiente apelar a un proceso técnico-científico impecable para aminorar la magnitud de los problemas públicos; y, como doctora en ciencias sociales con especialización en ciencia política, confirmé y me convencí de la relevancia que guarda analítica y empíricamente incorporar la dimensión política en el estudio del proceso de las políticas públicas (*policy process*) si lo que buscamos como estudiosos de política pública es “iluminar” la toma de decisiones con los mejores conocimientos y evidencia en torno a la resolución de problemas públicos (WEISS, 1977).

A manera de tesis sostengo que, dada la herencia de decisiones políticas en el sistema educativo mexicano, en donde se registra que hay decisiones vetadas por considerar que ponen en riesgo la gobernabilidad del sistema educativo (DEL CASTILLO; AZUMA, 2009), es difícil pensar en cambios de políticas de carácter *no incremental* sin el acompañamiento de cambios políticos a nivel macro<sup>2</sup>. Sin embargo, lo que posibilitó en el caso de la RE el cambio no incremental de políticas es la convergencia entre las decisiones políticas (*politics*) que se detonan a nivel macro y las decisiones de políticas (*policies*) orientadas a mitigar problemas públicos<sup>3</sup>. Las decisiones políticas están orientadas a generar condiciones de gobernabilidad (capacidad de dirección) para tomar decisiones de política pública que den lugar a acciones concretas, mientras que las decisiones de políticas (la política nacional de evaluación y la política del servicio profesional docente, en este caso) buscan específicamente resolver una situación indeseable relacionada con los bajos índices de aprendizaje registrados en los estudiantes de educación básica de acuerdo con los resultados arrojados por distintas pruebas estandarizadas internacionales (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos - PISA, por sus siglas en inglés) y nacionales (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes - PLANEA).

Entre las preguntas que orientaron esta investigación destacan: ¿qué detonó una nueva Reforma Educativa en 2012 en México?; ¿qué favoreció la velocidad de su aprobación constitucional?; ¿qué hizo que por primera vez en la historia del sistema educativo mexicano se decidiera establecer una política donde se introducen nuevos criterios para regular el ingreso, promoción, desempeño y permanencia de los docentes como una ruta hacia el mejoramiento de la calidad educativa?; y, ¿qué otros cambios de política educativa acompañan a la gran decisión que ha desafiado viejas pautas relacionadas con el proceso de obtención de una plaza laboral para ingresar y permanecer sin fecha de caducidad y casi bajo ninguna restricción en el servicio educativo como docente?

La organización del artículo comprende cuatro partes. En la primera, se aborda la perspectiva del cambio de políticas (*policy change*) como parte de un campo de conocimiento más amplio que son los estudios de política (*policy studies*), a fin de identificar su singularidad y sus aportes cognitivos; enseguida, se ofrece el dispositivo analítico construido desde el régimen de políticas para analizar los cambios que encierra la Reforma Educativa mexicana; en tercer lugar, se describe el detonador político del cambio que favorece particularmente el cambio no incremental de las políticas a fin de recuperar las lecciones más importantes de este proceso; y, finalmente se propone una agenda que busca impulsar y apuntalar el estudio de las políticas educativas como objeto de estudio desde el campo de política pública.

---

<sup>2</sup> Se entiende por cambio político como una rotación en la configuración de los intereses dominantes de los actores que intervienen en la toma de decisiones, en la cual casi siempre interviene un actor con poder de veto y/o que monopoliza el proceso decisional en función de sus intereses. Desde esta perspectiva, el cambio en las políticas públicas es producto del estrecho vínculo entre el poder y las ideas, en donde el poder es definitivo para incorporar las innovaciones en términos de política pública (DERY, 2000).

<sup>3</sup> Resulta central distinguir entre decisiones y acciones. Las decisiones son resultado de una elección con base en información disponible (juicio) entre distintas alternativas de políticas públicas, tomando en consideración las consecuencias probables de cada opción en la resolución del problema público en cuestión (MAJONE, 1992). En tanto que los cursos de acción o inacción (Hecló, 1974) que buscan revertir en la práctica un problema público se traducen en políticas públicas, cuya factibilidad es resultado de un proceso inherentemente político y complejo (BARDACH, 1977; MAJONE, 1989; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998; SABATIER, 1999).

## Los estudios de políticas y el cambio

El cambio de políticas como objeto de estudio se ubica dentro lo que hoy se denomina como estudios de política<sup>4</sup>. La singularidad y alcances de éstos nos brindan información y conocimientos suficientes para conocer, comprender, explicar y describir la multiplicidad explicativa que existe en relación con la no resolución de problemas educativos (Del Castillo, 2014). Su principal objeto de estudio es el proceso de las políticas públicas (*policy process*), para referirse a la hechura de las políticas (AGUILAR, 1992) o, en otras palabras, a la interacción que ocurre entre la maquinaria del gobierno, actores políticos y el público durante el proceso de emergencia, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (PETRIDOU, 2014). Sus alcances son comprender, explicar y describir el complejo proceso de las políticas y, como parte de lo anterior, identificar cómo cambian las políticas a través de distintas perspectivas analíticas hoy en boga.

Los estudios de políticas en el marco de la investigación de políticas públicas representan un gran paraguas epistemológico, ya que ofrecen elementos analíticos que permiten: a) captar la complejidad inherente del proceso político y técnico de las políticas educativas, con lo cual se recupera la interacción ineludible entre decisiones políticas (*politics*) y de política pública (*policy*); b) analizar y describir la dinámica y movimiento del proceso de las políticas (qué decisiones y acciones se van tomando a lo largo del tiempo, con el propósito de captar la cadena causal del cambio; c) bajo qué circunstancias y contextos histórico-políticos ocurren las decisiones; d) quiénes y bajo qué roles participan en estos procesos; y, e) qué lecciones y recomendaciones quedan para otras experiencias siempre y cuando se logre construir una dinámica de aprendizajes de políticas (*policy learning*).

Dentro de los estudios de políticas la propuesta de Paul Sabatier (1991) de mejorar la mirada teórica para captar la complejidad del proceso de las políticas --y con ello saldar la brecha entre teoría y práctica como una alternativa al ciclo de las políticas como aproximación teórica-- representa un punto de inflexión dentro de lo que hoy se puede considerar una segunda ola teórico-analítica emergente (NOWLIN, 2011; SCHLAGER y WEIBLE, 2013; PETRIDOU, 2014) que ofrece distintas aproximaciones cognitivas para captar los diversos objetos de estudio del proceso de las políticas públicas (decisiones, acciones, actores, reglas, contextos, participación social, la administración pública, la gestión pública, el gobierno).

A este mundo de teorías emergentes pertenece el régimen de políticas; mirada desde la cual se asume que el cambio de políticas se explica, en gran medida, por la construcción a nivel macro de acuerdos político-institucionales que moldean las decisiones de políticas y, en consecuencia, los alcances de los resultados producto de las políticas. Los cambios, vistos como resultados de una decisión a nivel macro, pueden ser de dos tipos: incrementales y no incrementales. Los cambios “no incrementales” (DENTE; SUBIRATS, 2014) son aquellos que liderados por sujetos considerados como innovadores de políticas públicas (MINTROM; NORMAN, 2009) logran desafiar viejas pautas decisionales del pasado que por años han frenado

---

<sup>4</sup> Desde la perspectiva de lo que Harold Lasswell concibió como ciencias de políticas (*policy sciences*) se distingue, de forma esquemática, dos rutas de conocimiento que, a su vez, derivan en dos rutas de investigación de políticas públicas mejor conocidas como el “conocimiento *of* el proceso de las decisiones” y el “conocimiento *in* el proceso de las decisiones” (LASSWELL, 1971). En la práctica, la primera se identifica con un tipo específico de investigación que toma forma bajo lo que se concibe como estudios de políticas (*policy studies*); en tanto que la segunda se asume bajo la denominación de análisis de políticas (*policy analysis*) (DEL CASTILLO, 2014). Las diferencias entre ambas son varias y algunas de ellas han sido previamente analizadas en estudios pioneros en América Latina, en donde se llama la atención sobre la importancia analítica y empírica que tiene incorporar al análisis de las políticas los rasgos del Estado y su funcionamiento a fin de identificar y comprender que el proceso de formulación de políticas es una función de la naturaleza del Estado (público/privado) (BAZÚA y VALENTI, 1993).

dinámicas de cambio que representan un quiebre con el pasado en condiciones contextuales específicas. Por su parte, Charles Lindblom considera que el incrementalismo es un patrón de comportamiento político desde el cual difícilmente es posible generar cambios radicales desde la toma de decisiones. El cambio incremental es aquel que ocurre de forma gradual a través de pasos pequeños o grandes pero en una misma línea continua (LINDBLOM, 1992).

De forma mucho más reciente, hay un esfuerzo intelectual por pensar el cambio de políticas desde la lógica propia del cambio y no como un elemento inherente al proceso de las políticas. Desde esta perspectiva, los estudios de cambio de políticas no son sinónimo de estudios del proceso de las políticas. Este esfuerzo enfrenta importantes desafíos para la investigación de políticas (*policy research*), los cuales son de distinta naturaleza: epistemológicos, teóricos, empíricos y metodológicos (CAPANO, 2009; HOWLETT; CASHORE, 2009). Dichos desafíos se traducen en dos grandes retos para la investigación de política pública: 1) que el cambio de políticas adquiera el estatus de objeto de estudio dentro del matrimonio bien avenido con las teorías y perspectivas del *policy process*; y, 2) que el cambio de políticas logre generar sus propias teorías y perspectivas, a propósito de contar con dispositivos analíticos exclusivamente pensados desde la lógica del cambio de políticas públicas (DEL CASTILLO, 2015b).

Responder a estos retos no es una iniciativa fácil. Hasta ahora resulta difícil distinguir y definir cuál es la mirada singular que adoptan los principales objetos de estudio del cambio de políticas; cuáles resultan ser las mejores aproximaciones analíticas para captar, describir, explicar, analizar y, sobre todo, probar la multicausalidad del cambio de políticas; cuál es la mejor manera de captar las trayectorias de las políticas en el tiempo; qué elementos intervienen en los procesos de cambio; quiénes (actores) participan en los cambios; en dónde ocurren; qué efectos, resultados e impactos tienen los cambios; y, finalmente, qué cambia, qué permanece y, lo más importante para una investigación de políticas, hasta dónde dichos cambios inciden en la resolución de los problemas para los cuales fueron pensadas y ejecutadas las políticas públicas, aún reconociendo que no existe una relación lineal entre el cambio de políticas y la solución de problemas públicos.

Si bien el cambio de políticas se reconoce como objeto de estudio en las teorías del proceso de políticas, no tiene un campo de estudio específico desde donde se postule su singularidad, generando una tensión latente en ese matrimonio bien avenido<sup>5</sup>. Sin embargo, hay que reconocer que los últimos desarrollos y aportes se encaminan a responder a esa ausencia (CAPANO, 2009; RAYNER, 2009; MAY; JOCHIM, 2013; WORSHAM, 2013). En estos trabajos hay un gran esfuerzo por avanzar en la conceptualización, operacionalización y comprobación de la incidencia de la dimensión política de las políticas públicas en el cambio de las políticas, en el entendido de que la falta de pertinencia en los cambios o la ausencia de ellos aletargan u obstruyen la resolución de problemas públicos. Esto es, no conocer con certeza el cambio implica no saber cuáles han sido los beneficios o efectos indeseables de una intervención específica de política pública (DEL CASTILLO, 2015b).

Uno de los principales aspectos a considerar es que bajo la lógica de un estudio de políticas, el cambio es producto de un proceso y, como tal, su ubicación analítica corresponde a la de una variable dependiente, con lo cual se genera lo que se ha denominado el problema de la variable dependiente (HOWLETT; CASHORE, 2009). En este sentido, una veta muy importante de producción científica se da en torno al cambio de políticas cuyo eje analítico es el papel que juega el conocimiento y el aprendizaje en los procesos del cambio de políticas (HECLO, 1974; SABATIER, 1988; JENKINS-SMITH, 1988; ROSE, 1988; HALL, 1988; BENNETT;

---

<sup>5</sup> El vínculo sin fricciones aparentes entre *policy change* y *policy process* se muestra en consideraciones como la siguiente: “frameworks, theories, and models of policy process, by definition, must account for policy change” (Schlager, 2007, p. 293).

HOWLETT, 1992). Desde esta mirada, se postula que si bien no existe una relación lineal entre conocimiento (información) y el cambio de políticas, lo que explica el cambio es la forma en que los gobiernos usan esa información para decidir e impulsar cambios en las políticas públicas.

Otra veta que ofrece el cambio de políticas como mirada analítica es la *de los actores que protagonizan el cambio*. En este caso, destaca la propuesta de Paul Sabatier (1988), -sin desconocer los aportes de Hecló (1974)- con el modelo de coalición promotora (*advocacy coalition framework*). Asimismo, destacan los aportes de la literatura en la cual se asume que los actores son agentes de cambio por distintas razones: por su capacidad de liderazgo se les identifica como emprendedores (*entrepreneurs*) (KINGDON, 1984); por la posición que ocupan en un subsistema de políticas bajo la denominación de *political broker* o *policy broker* (SABATIER, 1988; CHRISTOPOULOS; INGOLD, 2011) o por sus habilidades para desafiar contextos adversos y responder con innovaciones de políticas (MINTROM; NORMAN, 2009).

### **El régimen de políticas: los catalejos del cambio en la Reforma Educativa**

Para efectos de este artículo, elegí el régimen de políticas como los catalejos que me permiten visualizar la singularidad que caracteriza la dinámica del cambio asociada a la Reforma Educativa, es decir, qué lo detonó, qué lo favoreció, que cambios se registran y quiénes participan de este proceso. El régimen de políticas públicas como perspectiva analítica favorece una mirada integral del proceso a través del cual los gobiernos buscan responder a grandes problemas públicos denominados *wicked problems* (RITTEL; WEBBER, 1973). Bajo este lente en particular, no solamente las políticas públicas resultan ser el principal objeto de estudio; junto con éstas destaca justamente lo que se ha denominado régimen de políticas (WORSHAM, 2013; MAY; JOCHIM, 2013) para referirse en términos generales a los arreglos o acuerdos político institucionales, en los cuales quedan incorporadas políticas, instituciones y actores (EISNER, 2013) como parte de un proceso de políticas.

Una de las singularidades de esta perspectiva es su énfasis en la necesidad de encontrar, desde la teoría y la práctica, formas de desatorar o desactivar los efectos indeseables de las tensiones propias de este tipo de procesos, en donde de forma inevitable se confrontan la dimensión técnica del proceso con su dimensión política. La primera tiene que ver con la ruta instrumental diseñada para responder a la solución de un problema y en este sentido se ubica en el ámbito más normativo (cuáles son las mejores decisiones en términos científico-técnicos que conducen a resolver un problema); en tanto que la dimensión política incorpora y considera el papel de los distintos actores en el contexto donde ocurre el proceso de las políticas públicas (cuál es la mejor forma de conseguir que los intereses de todos los actores converjan en la solución de un problema público, es decir, cómo hacer para detonar un proceso de acción colectiva), preocupación que guarda una estrecha relación con el arte de gobernar o lo que hoy se denomina “el gobierno del gobierno” (AGUILAR, 2013).

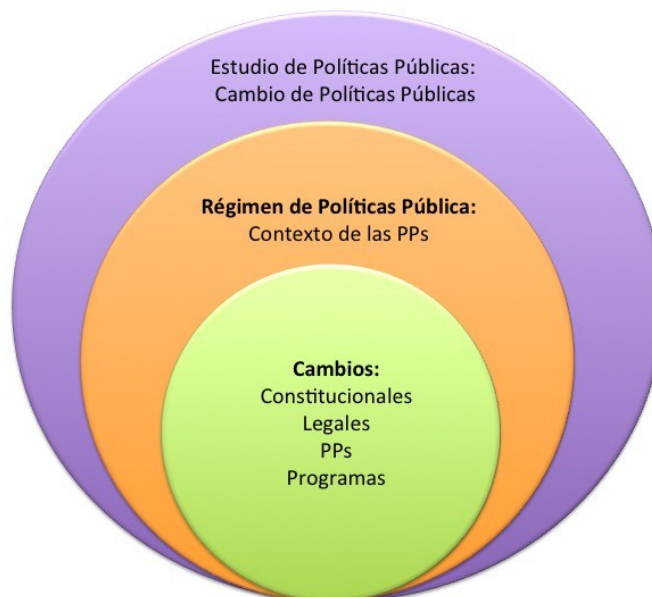
Desde la perspectiva del régimen de políticas, se asume que las políticas públicas son instrumentos clave de los gobiernos y de sus acciones; que es imposible no reconocer la relación entre las dimensiones técnico y políticas en el proceso de las políticas, aunque se asume la bidireccionalidad entre ambas de tal forma que la política puede dar forma a las políticas (WORSHAM, 2013) y las políticas públicas pueden reconfigurar a la política (PIERSON, 2005). De esta forma, esta perspectiva responde a la necesidad teórica y práctica de mejorar la comprensión de: a) el rol de las políticas como instrumentos de gobierno; y b) la incidencia de los cambios políticos en las políticas.

Desde esta mirada, igualmente se asume que existen tres componentes clave del régimen de políticas, los cuales son (MAY; JOCHIM, 2013): las ideas, que es lo que permite articular distintas posiciones y construir un eje articulador a favor de una acción colectiva, lo cual generalmente forma parte de un discurso que se comparte, de tal forma que se convierte en la brújula de la cooperación (en este caso el discurso del 1º de diciembre de 2012 del Presidente Enrique Peña Nieto); los arreglos institucionales, que corresponden al diseño institucional (técnico y político) responsable de la implementación para asegurar cumplimiento de logros (en este caso es el Pacto por México); y, finalmente, los intereses de los actores participantes, que es lo que pone a prueba la capacidad de gobernar porque es lo que permite la convergencia de apoyos.

Desde el régimen de políticas, se postula que la legitimidad, durabilidad y coherencia de una política pública está en función de los rasgos y fortaleza que observe el régimen de políticas (MAY; JOCHIM, 2013). La legitimidad se refiere a qué tanto acuerdo existe en torno a las propósitos y metas de las políticas; la coherencia está relacionada con la consistencia en las acciones de las políticas para la resolución de problemas (propuestas fragmentadas/mecanismos de coordinación); y la durabilidad tiene que ver con la sustentabilidad de los compromisos políticos (continuidad en los actores, financiamiento).

Al intentar esquematizar esta postura sin tratar de apresurar relaciones causales, podríamos considerar que el papel de variable independiente lo ocupa el régimen de políticas públicas (contexto de políticas), en tanto que la variable dependiente lo ocupan los cambios como resultado de una transformación a nivel macro y, por tanto, a manera de variable interviniente se ubican los actores que favorecen u obstaculizan la interacción entre el contexto y los cambios de distinta naturaleza constitucionales, legales, de políticas y de programas (véase Figura 1).

Figura 1 - Marco analítico del cambio de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.



A continuación se abordan los componentes del dispositivo analítico que me permitió describir el proceso de cambio en la Reforma Educativa (RE) (véase Figura 2). Este dispositivo está organizado en función de las dimensiones técnico-políticas que encontramos en la RE y bajo la lógica del régimen de políticas. Desde esta perspectiva, hay que recordar que el régimen de políticas moldea los cambios de políticas públicas como resultado de un proceso. Y en consecuencia, lo que se busca valorar al final de cuentas es qué tan legítimo, durable y coherente fue el contexto de las políticas (Pacto por México) para el proceso de cambio de las políticas educativas.

La *dimensión política (politics)* de la RE toma vida a través del concepto de contexto de políticas (*policy context*), el cual se toma prestado de la perspectiva del régimen de políticas. Se refiere a los arreglos políticos-institucionales (HOWLETT, 2009; MAY; JOCHIM, 2013; WORSHAM, 2013) que se construyen -con la intención de generar cambios sin que ello implique poner en riesgo la estabilidad del sistema educativo- en el marco de un proceso de políticas con la participación de distintos actores que comparten el objetivo, por diversas razones, de la necesidad de dar respuesta a un problema público. En esta investigación, el arreglo político institucional por excelencia es el Pacto por México, ya que constituye el acuerdo firmado por los líderes de los tres principales partidos políticos a propósito de favorecer un amplio conjunto de reformas estructurales, entre las cuales ocupa un lugar preponderante la RE.

Figura 2 - Dispositivo Analítico del Cambio en la Reforma Educativa



Fuente: Elaboración propia.

La *dimensión de política pública (policy)* corresponde a un

conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera consistente y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno. (AGUILAR, 2010, p. 29)

En este caso, se refiere tanto a política nacional de evaluación para la educación (PNEE) como a la política del servicio profesional docente (SPD). La primera, es responsabilidad del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en tanto que la segunda está bajo la autoridad de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

El resultado (*outcome*) de la decisión política de impulsar cambios en el sector educativo toma forma con las acciones que forman parte de un proceso secuencial de decisiones orientadas a construir la ruta de cambio que conduce a mejorar la calidad y equidad educativas. En este proceso secuencial destacan distintos tipos de decisiones que conducen a cambios específicos: decisiones de corte constitucional, legal, de políticas y de programas educativos. Las primeras tienen que ver con la reforma a los artículos 3º y 73º; las legales, con la actualización y/o creación de leyes secundarias (Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación); las de políticas, con la del Servicio Profesional Docente (SPD) y la Política Nacional de Evaluación para la Educación (PNEE); y, las de programas, como es el caso del Programa de Promoción en la Función por Incentivos en la Educación Básica. Las dos primeras representan el diseño de la reforma, en tanto que las decisiones de políticas y programas forman parte del proceso de implementación.

El cambio en las políticas radica en que por primera vez se formaliza una política nacional de evaluación y también por primera ocasión se decide regular el ingreso, promoción, desempeño y permanencia del magisterio en servicio en función de evaluaciones estandarizadas; asimismo, es la primera ocasión en que dos instancias, una autónoma y otra del ejecutivo federal, son responsables del mejoramiento educativo, por lo cual se precisa una coordinación y articulación políticas entre el INEE y la SEP.

Los *actores*, en este caso, toman el papel de articular los cambios a nivel macro (Pacto por México) y los cambios de políticas, por lo cual se asume que adoptan el rol de agentes de cambio. Destacan dos tipos de actores: el emprendedor de políticas y el intermediario político. El primero es el sujeto que detona decisiones, acciones y condiciones para la resolución de problemas públicos en un proceso de implementación (Del Castillo y Azuma, 2011). Uno de sus principales rasgos es que el cambio es una cualidad inherente a su rol como emprendedor de políticas (MINTROM; NORMAN, 2009). Un segundo rasgo es su disposición a invertir recursos de todo tipo (políticos, económicos, legales, cognitivos), en el sentido de Dente y Subirats (2014), pensando en alguna especie de recompensa a futuro (KINGDON, 1984); y, un tercero es que su desempeño es inherentemente innovador, ya que su intención es poner fin a la situación de conflicto y rectificar el camino a fin de potenciar los resultados de un proceso de transformación.

El papel de intermediario de la política se caracteriza por intervenir en procesos políticos de política pública cuyos rasgos son: a) el conflicto, b) la presencia de puntos de vista opuestos y c) la competencia entre distintas preferencias en torno a un problema público (INGOLD; CHRISTOPOULOS, 2015). Su principal tarea es encontrar y construir compromisos razonables que reduzcan la intensidad del conflicto y garanticen la estabilidad del sistema de político (SABATIER, 1988) a fin de favorecer el proceso de implementación de las nuevas políticas.

De tal forma que los cambios han sido liderados desde la SEP por un emprendedor de políticas (*policy entrepreneur*), bajo la figura del titular de la misma en distintos momentos, con el apoyo de un intermediario de la política (*political broker*) responsable de mantener la gobernabilidad necesaria para el proceso de cambio de las políticas educativas. Quien ha ejercido el rol de *political broker* ha sido el segundo de abordo del titular de la Secretaría de Gobernación (especialmente en los tres primeros años de la Reforma), instancia responsable de mantener la estabilidad y el orden en el país.

De tal forma que los cambios han sido liderados, por un lado, desde la SEP y, por otro, por un INEE autónomo. Desde la autoridad educativa, destaca la figura de un emprendedor de políticas (*policy entrepreneurs*) bajo la figura del titular de la SEP en distintos momentos, con el apoyo de un intermediario de la política (*political broker*) responsable de mantener la gobernabilidad necesaria para el proceso de cambio de las políticas educativas. Quien ha ejercido el rol de *political broker* ha sido el segundo de abordo del titular de la Secretaría de Gobernación (especialmente en los tres primeros años de la Reforma), instancia responsable de mantener la estabilidad y el orden en el país. Del parte del INEE, el cual es el responsable legal de la PNEE, la conducción recae en una instancia colegiada, la Junta de Gobierno constituida por cinco Consejeros donde uno de ellos ejerce el papel de Consejero Presidente.

### **La Reforma Educativa: ¿cómo nació y qué cambio?**

Para responder a estas dos interrogantes es necesario apelar, en términos empíricos, a las dos dimensiones del proceso de las políticas: a) al contexto político de la RE, el cual nos conduce a identificar cuál fue el mecanismo que jugó a favor del cambio en tan breve tiempo; y b) a las decisiones y acciones que se tomaron en torno al diseño de las políticas educativas y de evaluación producto de la Reforma.

#### *El Pacto por México: el detonador del cambio constitucional*

El cambio político que acompañó a la RE toma forma con el cambio de gobierno y la firma del Pacto por México. En tanto que el discurso del 1º de diciembre de 2012 del Presidente Enrique Peña Nieto representa la pieza en la cual se construye el mensaje del cambio y su sentido: gobernar con eficacia; es decir, ofreciendo resultados en el corto plazo a la sociedad. El componente de arreglo político institucional toma forma con el Pacto por México y los intereses están representado por los actores formantes del Pacto, es decir, los partidos PRI, PAN y PRD. Para efectos de este trabajo, el énfasis analítico está en el Acuerdo, como a continuación de aborda.

Después de doce años de una gestión gubernamental bajo el Partido Acción Nacional (PAN), en las elecciones presidenciales de 2012 triunfa el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La alternancia en la presidencia de la República Mexicana marca el comienzo de un gran proceso de cambios en la vida nacional que inicia el 1º de diciembre de 2012 con la toma de posesión del Presidente Enrique Peña Nieto y el 2 de diciembre con la firma del Pacto por México.

Lo que se vislumbra desde ese 1º de diciembre es la necesidad de generar cambios en la forma de gobernar como una ruta para construir una legitimidad política sustentada en ofrecer respuestas rápidas y eficaces a dos de los principales problemas públicos que aquejan a México y a su sociedad: la inseguridad pública y la baja calidad educativa. El Presidente en su discurso de toma de posesión, señala que como país “necesitamos transitar hacia una democracia que dé resultados tangibles” y lo más importante, reconoce que el Estado “ha cedido importantes espacios”. Con este diagnóstico gubernamental de naturaleza político-administrativo en mente, se configuran algunos cambios en la forma de gobernar en torno a nuevos acuerdos y contratos con algunos de los principales actores políticos del país.

El discurso de EPN desde un principio estuvo dedicado a comunicar el contenido de una estrategia política que hasta ahora busca dar cuenta de la intención de construir un gobierno eficaz en busca de mejores resultados de política pública, sin que se vea trastocada la

governabilidad del país. Esta estrategia de cambio borda en torno a cinco ejes a manera de logros a alcanzar, 13 decisiones presidenciales y 95 compromisos articulados bajo cinco acuerdos. Del total de los compromisos, nueve corresponden a la búsqueda de una ruta que conduzca hacia un acceso equitativo a una educación de calidad (DEL CASTILLO, 2013).

Como parte de esos cinco ejes, destaca el relativo a educación que a la letra dice “Lograr un México con educación de calidad para todos” (Peña Nieto, 2012, p. 8); y, entre las decisiones presidenciales, destaca el impulso de una Reforma Educativa, a partir del reconocimiento de que “el capital humano es la base del desarrollo y el progreso de un país: ésta es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa” (PEÑA NIETO, 2012, p. 13).

La estrategia política que favorece el breve tiempo que pasa entre el anuncio de la RE (1º de diciembre de 2012) y su promulgación constitucional (25 de febrero de 2013) es la construcción del llamado “Pacto por México”, firmado por el Presidente de la República y por las dirigencias nacionales de los tres principales partidos políticos del país, PAN, PRI y PRD (Partido de la Revolución Democrática) en el segundo día del nuevo gobierno en funciones. El sentido político del Pacto por México respondió a la necesidad de lograr en el corto plazo cambios políticos que favorecieran decisiones de política pública que aseguraran resultados e impactos claramente visibles en y por la sociedad; dicho en palabras del mismo Pacto. “[México] requiere un pacto integral, profundo de largo alcance que consolide a México como una democracia política socialmente eficaz” (PACTO, 2012, p. 1). La urgencia de un nuevo acuerdo político responde al “reconocimiento de que “México tiene una sociedad plural” (Ibidem). Se “reconoce que ninguna fuerza política puede, por sí misma, imponer su propia visión ni un programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario” (Ibidem).

Para lograr lo anterior, se explicita y se delinea en el Pacto la ruta a seguir, que consiste en la intervención a partir de tres ejes; cinco acuerdos; tres objetivos y nueve acciones relacionados directamente con la Reforma Educativa. Este conjunto de decisiones representan las “ideas”, en el sentido de May y Jochim (2013), que en un principio compartieron por distintas razones las dirigencias nacionales del PAN, PRD y PRI y explican la celeridad y dinámica que tomaron los cambios constitucionales (25 de febrero de 2013) y la aprobación de las leyes secundarias (10 de septiembre de 2013).

Los tres ejes se refieren a las prioridades del más alto nivel en la agenda política del nuevo gobierno (Pacto, 2102, p. 1):

- Fortalecimiento del Estado mexicano, ante el reconocimiento de que “la influencia de poderes fácticos reta la vida institucional del país”.
- La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y la aplicación eficaz de los derechos sociales.
- La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Si bien se establecieron cinco acuerdos, el que guarda una estrecha relación con la Reforma Educativa son los “Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades”. Entre estos destacan como prioridad los acuerdos para el logro de una educación de calidad con equidad. Para esta gran meta como horizonte a lograr, se establecieron tres objetivos: a) incrementar la calidad de la educación básica y que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales de PISA; b) incrementar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de

educación media superior y superior; y c) que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad (PACTO, 2012, p. 4).

En suma, el Pacto por México respondió a las necesidades del establecimiento de un nuevo gobierno: comenzar lo más pronto posible a gobernar bajo nuevas reglas (recuperación de la rectoría del Estado), construyendo condiciones para el impulso de 11 reformas estructurales, entre las cuales la educativa ha ocupado un lugar privilegiado. De aquí el lema de gobierno “Mover a México”.

La relevancia del Pacto en la Reforma Educativa es que marcó una diferencia fundamental con la reforma educativa de 1992, la cual se realizó en torno a un acuerdo político, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, cuyos protagonistas fueron el titular del Ejecutivo Federal, el titular de la SEP, los Gobiernos de los estados y la dirigencia del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE). Esto es, la reforma educativa de 2012 fue producto de un pacto político entre fuerzas partidarias donde se dejó fuera a un actor que había ocupado un lugar central en los procesos decisionales de política educativa: el SNTE. Esto último explica en buena medida la reacción inicial de rechazo de su presidenta, la profesora Elba Esther Gordillo, a la reforma, en particular, a la regulación del ingreso y la permanencia del magisterio en servicio. De hecho, el discurso de rechazo a la regulación de la permanencia coincide con su detención el 26 de febrero de 2013<sup>6</sup>.

Finalmente, el Pacto por México resultó un acuerdo político que tuvo problemas al muy poco tiempo de su nacimiento derivado de que, si bien se firmó en el segundo día de un nuevo gobierno, su legitimidad estuvo permanentemente cuestionada al ser firmado por tres fuerzas partidarias con distintos intereses y, su durabilidad, en el caso de la RE, no llegó más allá de los primeros cambios en las leyes secundarias, especialmente la relacionada con el servicio profesional docente en la cual quedó formalmente regulada la permanencia de los docentes. Esto es, el Pacto se desquebrajó una vez que el PRD no estuvo de acuerdo con la idea de regular la permanencia, de tal forma que el Pacto por México, posteriormente, fue sustituido con el respaldo de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), a partir de septiembre de 2015.

En este sentido, lo que habría que contestar entonces es qué tanto el Pacto por México incidió en las decisiones de políticas y, en consecuencia, incidió en el alcance de los cambios. Dicho brevemente, el Pacto cumplió la función de elevar a rango constitucional la RE y, en ese sentido, su efectividad radicó en formalizar constitucional y legalmente los cambios no

---

<sup>6</sup> La estrategia política del SNTE presenta dos momentos: uno liderado por Elba Esther Gordillo entre diciembre de 2012 y 26 de febrero de 2013, fecha de su detención. y otro donde inicia la gestión de Juan Díaz de la Torre, nombrado el 28 de febrero de 2013. En la primera etapa, parte importante del contenido de la resistencia se encuentra en un documento intitulado “Por qué luchamos hoy” de fecha 13 de febrero de 2013, a unos cuantos días de que se aprobara el decreto de reforma en las cámaras de diputados y senadores (20 de febrero de 2013). De este documento se rescatan algunos de los posicionamientos que marcaron los últimos días de EEG como máxima líder del SNTE y que dan cuenta del origen de la resistencia a la RE. En principio, no se comparte el diagnóstico político. La dirigencia nacional no está de acuerdo con que el estado que guarda la educación sea imputable a la relación SEP-SNTE revisitada en 1992. Desde la perspectiva de esta representación, los déficits de aprendizaje tienen un origen multi-causal. Sin embargo, previo a este posicionamiento destaca un discurso claramente de oposición por parte de EEG. El primer signo de resistencia se dio en el marco del VI Congreso Nacional Extraordinario del SNTE (octubre de 2012); algunas expresiones de EEG dan cuenta de lo anterior: “Haremos respetar nuestra autonomía e independencia sindical a pulso”; “revisemos la relación con los partidos, revisemos la relación con el gobierno...perdón ayer me necesitaste al gremio y hoy me rechazas, la historia los juzgará, nosotros vamos por el futuro” (La Jornada, 12 octubre de 2012); y, finalmente “No estamos a la venta, estamos en pie de lucha, por la dignidad de los maestros de México” (EEG, 19 diciembre de 2012).

incrementales que son parte de la RE, pero no fue un factor relevante en el proceso de implementación de las decisiones de política educativa

*El cambio en las políticas: Servicio Profesional Docente (SPD) y Política Nacional de Evaluación en Educación (PNEE)*

Se registran dos tipos de cambios de políticas: los cambios incrementales y los no incrementales. Por su relevancia, comienzo con estos últimos; destacan aquellos que dan cuenta de que con el Pacto por México se logró impulsar una Reforma Educativa que contempló cambios antes no vistos en la historia del sistema educativo mexicano. Se trata de la decisión de privilegiar la evaluación como política pública (PNEE) y de regular el ingreso, promoción, desempeño y permanencia del magisterio en el sistema educativo, lo cual ha desafiado derechos político-laborales de antaño.

Por primera vez, la responsabilidad del logro educativo entendido como el mejoramiento en los aprendizajes la comparten la SEP y el INEE. Destacan en este sentido los siguientes cambios:

- La autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, sustentada en la Ley secundaria que lleva el mismo nombre.
- La creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, bajo la responsabilidad del INEE, cuyo propósito es la articulación de los distintos elementos que convergen en los propósitos de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE).
- La construcción, puesta en marcha y evaluación de la PNEE, bajo la responsabilidad del INEE. Esta política cobra vida a nivel nacional a través del diseño e instrumentación del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) en cada entidad federativa.
- La creación del Servicio Profesional Docente a la manera de un servicio profesional de carrera. Su propósito es regular el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. A través de la evaluación se busca decidir el ingreso de los docentes al sistema educativo y reconocer el mérito en la trayectoria de los docentes en servicio. La magnitud del cambio se entiende si se tiene presente el lugar que ha ocupado en el sistema educativo mexicano el otorgamiento automático de plazas una vez que se logra finalizar los estudios de la educación normal.

El gran logro del Pacto por México es que este conjunto de cambios no incrementales quedaron formalmente establecidos desde el artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Dicho en pocas palabras, favoreció la construcción en muy poco tiempo del gran andamiaje legal que sostiene a la RE hoy. Otro tema es qué tan pertinente y efectivo será ese andamiaje para revertir los problemas de calidad y equidad educativas.

Los cambios de carácter incremental se refieren a aquellos que no trastocan decisiones del pasado, sino al contrario buscan continuar con decisiones de ayer; destacan en este sentido: el diseño de un sistema de información y gestión educativa (SIGED) a partir de un censo de maestros, escuelas y alumnos para mejorar la eficiencia de la gestión y comunicación del sistema educativo; el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas a fin de construir estrategias propias para la resolución de problemas en el marco de las escuelas; el establecimiento

de Escuelas de Tiempo Completo, para un uso eficiente del tiempo para el desarrollo académico; la creación de un programa de computadoras portátiles con conectividad; el fortalecimiento de la educación inicial de los maestros, a través de su profesionalización; el incremento de la cobertura de la educación media superior y superior, asegurando recursos presupuestales; y la creación de un programa nacional de becas.

### *Las primeras lecciones de la Reforma*

Después de las primeras transformaciones de carácter constitucional, legal y de políticas, es tiempo suficiente para recuperar algunas lecciones básicas a propósito de que este tipo de procesos decisionales reciban retroalimentación cuyo sentido es revisar críticamente fallas y aciertos en la construcción del cambio político a la luz del cambio de las políticas. De acuerdo con el dispositivo analítico que orientó este trabajo de investigación, considero pertinente detenerme en aquellos aspectos que tienen que ver con los alcances y límites del papel que jugó el Pacto por México, especialmente en los orígenes de la RE y, por consiguiente, en repensar qué faltó en la estrategia política de cambio si lo que queremos como sociedad es que los problemas de baja calidad y inequidad se vean mitigados en el mediano plazo. Si bien no se paralizó la RE, es posible afirmar que generó un debate altamente polarizado que poco contribuyó a seguir avanzando por un camino efectivo. Esta polarización es patente a lo largo de la RE. De acuerdo con un estudio cuyo propósito fue medir la cobertura mediática de la reforma, se encontró que el 41% de las notas reflejan rechazo a la RE y el 41,03%, su aceptación, y que el tema que mayor cobertura recibió fue todo lo relacionado con la evaluación docente (Del Castillo y Flores-Ivich, 2017). Esto es, qué papel jugó el Pacto por México: al parecer fue un instrumento político cuyo propósito fue alcanzar en el muy corto plazo la formalización de 11 reformas estructurales, dejando en un segundo plano el proceso de diseño e implementación de políticas.

Si bien el Pacto por México favoreció en poco tiempo cambios no incrementales, ello no ha garantizado que el cambio ocurra derivado de muchas cosas, entre ellas el rechazo tanto a la manera como se instrumentó el cambio desde el ejecutivo federal como al contenido de los cambios relacionados con la política orientada a regular el ingreso, promoción, desempeño y permanencia de los docentes. Esto es, si bien era necesario asegurar cambios constitucionales estratégicos, la experiencia post-cambios muestra que el proceso legislativo no previó la complejidad de los cambios para la implementación: diseño de perfiles docentes; diseño de instrumentos de evaluación; diseño de instancias de coordinación; multiplicaciones de evaluaciones anuales, etc. La lección es que no es suficiente un acuerdo político, pues en la práctica este se diluyó en el corto plazo, con lo cual únicamente favoreció la velocidad de los cambios constitucionales, pero no los cambios para el proceso de implementación, y que, en todo caso, es necesario la construcción de un acuerdo de políticas educativas como sucedió en 1992, pero bajo nuevos arreglos políticos.

Si bien en términos políticos fue posible contar con un proceso acelerado de cambios constitucionales, cabe señalar que el cambio en la lógica decisional de las políticas no cambió, a diferencia de las políticas. Es decir, la lógica del cambio sigue observando un patrón de arriba abajo que favorece el rechazo y la resistencia. La lección, nuevamente, es que los acuerdos políticos sin acuerdos de políticas favorecen ciertos cambios en el corto plazo. Diferenciar la singularidad de la complejidad del diseño y la implementación resulta central para favorecer los cambios orientados al gran fin. Una de las lección es no escatimar la relevancia que guarda, por una parte, la construcción de consensos más amplios, para lo cual resulta relevante la existencia de un acuerdo de políticas educativas; otra es nunca subestimar la importancia de contar con una estrategia efectiva de comunicación de la política entre distintos actores que son parte del proceso

de cambio y, por tanto, de la cadena de la implementación, a fin de poner en sintonía a los distintos actores en torno al alcance de los cambios propuestos por la RE y las políticas que de ella se derivaron.

### **Agenda de investigación futura: los estudios de políticas públicas y la investigación de la política educativa**

En términos de la agenda futura de investigación, se sugiere considerar los siguientes aspectos a fin de avanzar en la construcción y consolidación de una mirada de política en torno a las políticas educativas:

- Si asumimos y reconocemos que el enfoque de política pública ofrece una riqueza analítica singular para la investigación de las políticas educativas, en el sentido de que vincula las decisiones y acciones con la resolución de problemas educativos, lo que procede es su impulso y fortalecimiento desde los espacios de formación e investigación. Para esto hay que considerar que hoy vivimos lo que se podría llamar un *boom* de la investigación de políticas públicas como perspectiva analítica, lo cual exige distinguir la singularidad de la investigación de políticas, a propósito de reconocer distintas aproximaciones al conocimiento de las políticas y en particular de las políticas educativas.
- Continuar con los esfuerzos por construir marcos analíticos que busquen salvar las debilidades teóricas, empíricas y metodológicas de los estudios que hoy existen, contruidos desde otras lógicas. Una ruta en la que habría que abonar es en la causalidad entre cambios y resolución de problemas públicos. Las evaluaciones de impacto son sumamente útiles, pero habría que complementarlas con identificar qué favoreció los cambios y con qué obstáculos se toparon. Esto conlleva a girar la mirada hacia los procesos de gobernar y gestionar las políticas públicas. Esto es, hay que incorporar en los análisis de políticas a los gobiernos y a sus procesos decisionales como objetos de estudio en la medida en que inciden en el desempeño y resultados de las políticas públicas.
- Construir e impulsar investigaciones de política pública que aborden específicamente el cambio de políticas como objeto de estudio, bajo la premisa de que lo que no conocemos y comprendemos no lo podemos cambiar, en este caso, los procesos decisionales. Desde esta perspectiva, se trata de impulsar construcciones analíticas amplias e integrales que no fragmenten los procesos de cambio en detrimento de su comprensión. Recuperar en la medida de lo posible la perspectiva de *policy history* (REYNER, 2009), bajo la premisa de que lo que sucede hoy es producto del lo que pasó ayer.

### **Referencias**

Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública de México.

Aguilar, L. F. (2010). "Introducción". En: Aguilar, L. F. (Comp.). *Política pública*. México: BBAPDF.

Aguilar, L. F. (1992). "Estudio Introductorio". En: Aguilar, L. F. (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.



- Bardach, E. (1977). *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bazúa, F. y Valenti, G. (1993). "Hacia un enfoque amplio de política pública". *Revista de Administración Pública*, n. 84, pp. 25-82.
- Bennet, C. y Howlett, M. (1992). "The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change". *Policy Sciences*, v. 25, pp. 275-294.
- Capano, G. (2009). "Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem". *Journal of Comparative Policy Analysis, Research and Practice*, v. 11, n.1, pp. 7-32.
- Christopoulos, D. e Ingold, K. (2011). "Distinguishing between political brokerage and political entrepreneurs". *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 10, pp. 36-42.
- Del Castillo, G. y Flores-Ilich, G. (2017). "La cobertura mediática de la reforma educativa en la prensa nacional". Proyecto de investigación en proceso. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Del Castillo, G. (2015a). "Hacia un nuevo modelo de gestión de la supervisión escolar bajo la lógica de una gobernanza local". En: Valenti, G. (Coord.). *Nueva cultura educativa*. México: FLACSO.
- Del Castillo, G. (2015b). "Policy change in mexican basic education: politics and policy tension. A policy study approach". *International Conference on Public Policy*, Milan, Italia, Julio. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/281444755\\_Policy\\_Change\\_in\\_Mexican\\_Basic\\_Education\\_Politics-Policy\\_Tension\\_A\\_Policy\\_Study\\_Approach](https://www.researchgate.net/publication/281444755_Policy_Change_in_Mexican_Basic_Education_Politics-Policy_Tension_A_Policy_Study_Approach)
- Del Castillo, G. (2014). "Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos". Conferencia en el *IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales*, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, marzo 2014.
- Del Castillo, G. (2013). "El desempeño docente y el logro educativo en el centro de las políticas: ¿hacia una gobernabilidad para la calidad?". En: Ramírez, R. (Coord.). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- Del Castillo, G. y Azuma, A. (2011). *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Dery, D. (2000). "Agenda setting and problema definition". *Policy Studies*, v. 21, n. 61, pp. 37-47.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Eisner, M.A (2013). "Policy regimen in political time: path dependency, regimen change and the case of US financial regulation". *International Conference on Public Policy*, Grenoble, France, 26 de junio.
- Flores-Crespo, P. (2011). "Análisis de política educativa. Un nuevo impulso". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 16, n. 50, pp. 687-698.

- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México: UIA.
- Hall, P. (1988). "Policy paradigms, social learning and the state". Documento presentado en *The International Political Sciences Association*, Washington, D.C.
- Hecló, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M. y Perl, A. (2009). *Studying public policy. policy cycles & policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. y Cashore, B. (2009). "The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 11, n.1, pp. 33-46.
- Howlett, M. (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi\_level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences*, v. 42, n. 1, pp. 73-89.
- Ingold, K. y Christopoulos, D. C. (2015). "The networks of political entrepreneurs: A case study of Swiss climate policy". En: Aflaki, I. N., Petridou, E. y Miles, L. (Eds.). *Entrepreneurship in the polis: understanding political entrepreneurship*. Farnham: Ashgate Publishers.
- Jenkins-Smith, H.C. (1988). "Analytical debates and policy learning: analysis and change in the federal bureaucracy". *Policy Sciences*, n.21, pp.169-211.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, second edition.
- Lasswell, H. (1971). *A pre-view of policy sciences*. New York: American Elsevier.
- Lindblom, C. (1992). "Todavía tratando de 'salir del paso'". En: Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Majone, G. (1992). "Los usos del análisis de políticas". En: Aguilar, L.F. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
- May, P. y Jochim, A. (2013). "Policy regime perspectives: policies, politics and governing". *The Policy Studies Journal*, v. 41, n. 3, pp. 426-452.
- Mintrom, M. y Norman, P. (2009). "Policy entrepreneurship and policy change". *The Policy Studies Journal*, v 37, n. 4, pp. 649-667.
- Nowlin, M. (2011). "Theories of the policy process: state of the research and emerging trends". *The Policy Studies Journal*, v. 39, n. S1, pp. 41-60.
- Pacto por México (2012). *Pacto por México*. Disponible en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>. Consultado en octubre 2016.

- Peña Nieto, E. (2012). *Discurso del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, durante la firma del Pacto por México*. Disponible en: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-de-la-Rep%C3%BAblica.pdf> Consultado en octubre 2016.
- Petridou, E. (2014). "Theories of the policy process: contemporary scholarship and future directions". *The Policy Studies Journal*, v. 42, n. S1, pp. S12-S31.
- Pierson, P. (2005). "The study of policy development". *Journal of Policy History*, v. 17, n. 1, pp. 34–51.
- Pollit, C y Bouckaert, G. (2011). *Continuity and change in public policy management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rayner, J. (2009). "Understanding policy change as a historical problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v.11, n.1, pp. 83-96.
- Rittel, H. y Webber, M. (1973). "Dilemmas in a general theory of planning". *Policy Sciences*, n. 4, pp. 155-169.
- Rose, R. (1991). "What is lesson-drawing". *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, pp. 3-30.
- Rose, R. (1988). "Inheritance before choice in public policy". *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 3, pp. 263-291.
- Sabatier, Paul A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. (1991). "Toward better theories of the policy process". *PS: Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, pp. 147-156.
- Sabatier, P. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning". *Policy Sciences*, v. 21, pp. 129-168.
- Schlager, E. y Weible, M. C. (2013). "New theories of the policy process". *The Policy Studies Journal*, v. 41, n. 3, pp. 389-396.
- Schlager, E. (2007). "A comparison of frameworks, theories, and models of policy process". En Sabatier, P. (Ed.) *Theories of policy process*. Boulder: Westview, Second edition.
- Sykes, G., Schneider, B. y Plank, D. N (Eds) (2009). *Handbook of education policy research*. New York: Routledge.
- Tello, C. (2012). "Las epistemologías de la política educativa". *Revista Espacio Pedagógico*, v. 19, n. 2, pp. 282-299.
- Worsham, J. (2013). "Tilling at windmills: constructing policy regimes". *The International Conference on Public Policy*. Grenoble, Francia, 26-28 de junio.

Weiss, C. (1977). "Research for policy sake: the enlightenment function of social research". *Policy Analysis*, v. 3, n. 4, pp. 531-545.

Artículo recibido en 10/10/2016  
Aceptado en 17/07/2017

---

**Gloria Del Castillo Alemán**

Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

---