

# Estabilidad en la política educativa mexicana. Factores políticos e institucionales para su explicación

Carlos Arturo Martínez-Carmona <sup>a</sup> 

Erika Yazmin Gómez-Zamarripa <sup>a</sup> 

<sup>a</sup> *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*

**Resumen** | Con el propósito de identificar los factores contextuales que han posibilitado la estabilidad en la política educativa mexicana, esta investigación incorpora las perspectivas de las condiciones institucionales y de los actores políticos, apoyándose en la teoría del equilibrio puntuado. Se sostiene que la estabilidad ha surtido efecto cuando el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación posee influencia relevante y despliega su acción política en un contexto político-institucional reconocido por una limitada capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de la reforma, o cuando se promueve el statu quo desde el legislativo. Los hallazgos se apoyan en el análisis cualitativo comparado de las últimas seis gestiones presidenciales.

**Palabras clave:** Política educativa, Estabilidad, QCA.

## Stability in Mexican educational policy. Political and institutional factors for explanation

**Abstract** | In order to identify the contextual factors that have guided the stability of Mexican educational policy, this research incorporates institutional and political perspectives and is supported by punctuated equilibrium theory. It is argued that stability has taken effect when the National Union of Education Workers has relevant influence and deploys its political action in a political-institutional context recognized by a limited capacity of the Executive to direct the course of reform, or when the legislative branch promotes the status quo. The findings are supported by the qualitative comparative analysis of the last six presidential administrations.

**Keywords:** Educational policy, Stability, QCA.

## 1. Introducción

LA literatura en torno a las decisiones sobre la política educativa en México ha estado marcada por debates divisivos entre aproximaciones con focos institucionales o políticas. Por un lado, las teorías institucionales tienden a colocar su mirada en la estructura del Estado y el desempeño de las organizaciones estatales (Moreno Moreno, 2004; Olmeida, 2014; Reséndiz García, 1992; Zorrilla Fierro y Barba, 2008). Mientras que por el otro, las teorías políticas focalizan su atención en la influencia de actores y sus relaciones: partidos políticos y legisladores, asociaciones gremiales, movimientos sociales, y organismos internacionales (González Villareal et al., 2017; Krawczyk, 2002; López Guerra y Flores Chávez, 2006; Trejo, 1996). Sin embargo, pocos son los intentos de articulación entre estas dos perspectivas, las cuales son, de hecho, complementarias. De acuerdo con lo señalado por Amenta y Halfmann (2000: 506) “en la influencia de la política los argumentos institucionales suprimen el rol de los actores que se encuentran por fuera del Estado; los argumentos políticos descartan que el impacto de los actores varía dependiendo del escenario institucional en el que se encuentran”.

Aun cuando estas perspectivas han sido amalgamadas para comprender la estabilidad en la política educativa, los argumentos presentan utilidad limitada. Las teorías institucionales argumentan que la falta de coordinación entre las diferentes ramas del Ejecutivo hace difícil implementar la política educativa, la cual se plantea como ajena y/o periférica a los grupos de interés o políticos en disputa (Andrade, 2017; Gil Antón, 2018; Miranda López, 2004; Zorrilla Fierro, 2002). Además, la fragmentación en las instituciones políticas facilita a los grupos de interés –como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y recientemente, a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)– bloquear las legislaciones educativas (Loyo Brambila, 2006; Santibañez, 2008).

En contraste, las teorías políticas ofrecen un papel relevante a los partidos políticos, los sindicatos así como a otros grupos de interés y a los acuerdos, negociaciones y desencuentros que estos tienen. Se ha reconocido al sindicato como cabildero frente a legisladores, negociador de intereses con el partido gobernante, y/o aspirante a formar parte del sistema de partidos (Ornelas, 2008a; Santibañez, 2008; González Villarreal et al., 2019). A ello se añaden las negociaciones con los partidos opositores a la reforma, y la movilización social que despliega la CNTE en los estados del sureste mexicano para conducir la disputa a otras ramas de la política (Sánchez Cerón, Manuel and del Sagrario Corte Cruz, 2015). A lo anterior se suma el accionar de los legisladores con atención en la conformación de congresos multipartidistas, así como en los acuerdos políticos que derivaron en el Pacto por México (González Villarreal, 2007; González Villarreal y Rivera Ferreiro, 2016; Hernández, 2016).

Gran parte de los estudiosos de la estabilidad y el cambio en la política educativa se circunscriben al análisis de periodos de gestión de gobierno o periodos intersexenales (Loyo Brambila, 2006; Ornelas, 2008b; Santibañez, 2008), o bien, reformas específicas en la

materia (Amador, 2009; Arnaut, A. and Giorguli, 2010; Zorrilla Fierro, 2002), lo que imposibilita un análisis holístico, transversal y multicausal, que permita examinar las dinámicas de equilibrio y cambio. Parafraseando a King et al. (2000), el análisis de un único período -legislativo o ejecutivo- no puede aportar de la misma manera en términos del nivel analítico como si lo hace la comparación, que permitiría obtener resultados con mayor densidad teórica.

El objetivo de este artículo consiste en identificar los factores contextuales que han logrado mantener la estabilidad en la política educativa mexicana en las últimas tres décadas. Con la finalidad de ir más allá de las aproximaciones y los análisis de la reforma educativa, aquí proponemos una articulación entre la teoría del equilibrio puntuado (Baumgartner y Jones, 2009) y la perspectiva del triángulo de hierro (Bardach, 2008); una síntesis teórica que comprende condiciones institucionales que dan forma a la política y los actores políticos tanto decisores como demandantes que la influyen. Para el análisis nos concentramos en un punto coyuntural para la toma de decisiones legislativas sobre temas relevantes a nivel federal: esto es el primer año de gobierno sexenal; no sólo por ser el período denominado “luna de miel” (Rockman y Waterman, 2008) –donde las iniciativas suelen ser más exitosas–, sino porque consiste en una nueva administración y se suscita una reconfiguración en las fuerzas políticas. En esta etapa comúnmente se presentan los planes y programas de gobierno, así como las iniciativas legales y el proyecto político que abanderará la nueva gestión, lo cual es susceptible de detonar el conflicto entre los grupos interesados en interferir en la política. Realizamos un estudio comparado, basado en el análisis cualitativo comparado (QCA por sus siglas en inglés), de los últimos seis periodos de gobiernos presidenciales, los cuales permiten identificar la interacción de los aspectos relevantes en los argumentos teóricos destacados.

### 1.1. Teoría del Equilibrio Puntuado y la estabilidad en la política educativa

En el esfuerzo por comprender las dinámicas de cambio y estabilidad que han ocurrido en la política educativa mexicana, diversos autores han desarrollado numerosos estudios centrados principalmente en el enfoque institucional. Ellos han destacado la manera en la que las circunstancias y las condiciones institucionales importan en la comprensión y explicación de la estabilidad en la política. Nuestro argumento se centra en otros determinantes, diferentes a los referentes a la organización estatal de la educación y la distribución de actividades y jerarquías, o a la fragmentación política entre burocracias y niveles de gobierno.

Nos inclinamos preferentemente por las aproximaciones teóricas y políticas en las políticas públicas. Suponemos que los actores sociopolíticos interesados y posicionados estratégicamente de cara al sistema educativo constituyen importantes frenos en las esclusas del mantenimiento del statu quo, pero sostenemos que su impacto está mediado por el contexto institucional en el que contienen. Destacamos el papel de las instituciones políticas encargadas de dar forma a las posibilidades de cambio y estabilidad, y aquellas

que median la influencia de los actores sociopolíticos en la política educativa.

En este artículo hacemos uso del enfoque de política pública que permite realizar un estudio transversal, holístico y comparativo, en el que los casos de estudio son las políticas educativas en sí mismas, diferenciadas por el sexenio en el que fueron impulsadas en el período bajo análisis. La definición de la agenda pública como elemento relevante para la teoría del equilibrio puntuado (Baumgartner y Jones, 2009), y la aproximación del triángulo de hierro (Bardach, 2008) ofrecen un marco teórico para explicar la estabilidad de la política educativa.

El argumento central de la teoría del equilibrio puntuado se encuentra en la estabilidad creada por la tendencia de las instituciones a mantenerse adosadas (*institutional stickiness*) y la brecha que se crea, con el tiempo, entre las preferencias institucionales del statu quo y los productos observados de las políticas (Breunig y Koski, 2012: 50). Al cambio en las políticas públicas le anteceden episodios desarticulados y abruptos, separados por periodos de estabilidad (Baumgartner y Jones, 2009), esto es, por momentos en los que se presentan cambios que no son significativos, sino más bien modestos y paulatinos o incrementales, y disruptivos.

El equilibrio puntuado señala que los períodos de estabilidad se centran en dos principales variables: la definición de los problemas y el establecimiento de la agenda (Baumgartner y Jones, 2009). Ambas características obedecen a un conjunto de actores y elementos contextuales que en un momento dado pueden mantener el statu quo, o bien, impulsar el cambio profundo. Ello implica que la forma en la que se definen los problemas, así como la manera en la que entran y salen de la agenda, son determinantes para que las políticas puedan ser ratificadas, modificadas o cuestionadas. De tal modo que los patrones de estabilidad y movilización se hallan en la interacción entre las instituciones políticas de niveles múltiples, la movilización de intereses, y la toma de decisiones basadas en una racionalidad limitada.

Toda política pública, en un contexto que se precia de ser democrático y complejo, se deja en manos de un subsistema, un conjunto de actores especialistas e interesados que definen la política, muchas de las veces a costa de sus resultados. La estabilidad en las políticas está relacionada con un sesgo decisorio fuertemente afianzado por el denominado “triángulo de hierro”. Si los partícipes del subsistema están de acuerdo, nadie más puede entrar en el juego político y decisor de la política, e incluso si llegan a estar en desacuerdo, procuran mantener cerrado el triángulo hasta lograr acuerdos entre sí (Bardach, 2008). Cuando los períodos de crisis ocurren, los actores que se encuentran fuera de dicho triángulo se movilizan para lograr imponerse. No obstante, los miembros afianzados generan dinámicas de autocorrección y contrapesos al cambio, generando un nuevo punto de equilibrio con apenas algunos matices de cambio. Sin embargo, de acuerdo con True et. al. (2007: 170) dentro del marco de atención de la macropolítica, algunos temas cobran dina-

mismo, dominan la agenda y producen cambios en uno o más subsistemas.

La teoría del equilibrio puntuado ha logrado posicionarse de manera importante en las explicaciones en torno a la estabilidad (y el cambio) por más de dos décadas en los Estados Unidos y Europa (véase True et al., 2007; Boushey, 2013); mientras que en América Latina son aún recientes las manifestaciones empíricas de este proceso (p. e. Fontaine, 2015; Angel, 2018). En esta investigación, además de comprender los procesos que acompañan a la reforma educativa mexicana, avanzamos en este sentido.

La definición de los problemas y el establecimiento de la agenda de decisiones, así como el juego político decisorio donde se establecen contrapesos, son elementos que consideramos permitirán explicar el equilibrio en la política educativa. Estos dos ejes conceptuales permiten ordenar, organizar y conjuntar diferentes elementos en al menos tres condiciones causales: a) la baja capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de una reforma de política pública de alto impacto; b) la capacidad de influencia del SNTE en el control de agenda y, c) el afianzamiento del legislativo a la imagen de política dominante, esto es, la protección del statu quo.

#### 1.1.1. Baja capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de las reformas

Después de que en 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, el presidente y su partido se vieron obligados a negociar al menos con otra fuerza política para defender sus pretensiones de cambio o estabilidad. Ello condujo al debilitamiento del dominio del Ejecutivo en el poder legislativo, aunado a su capacidad de establecer deliberadamente la agenda. De acuerdo con el estudio de Neto y Santos (2003) sobre el Congreso brasileño, es posible afirmar que la mayoría de las iniciativas aprobadas, es decir, las posibilidades de cambio en las políticas públicas, tienen origen en gobiernos con un Ejecutivo fuerte con amplias facultades legislativas. Esto ocurrió de manera similar en el caso mexicano durante la época del presidencialismo (Béjar Algazi, 2014).

Cuando un Ejecutivo es débil posee limitadas facultades para reformular los problemas públicos pues sus aliados tanto al interior de las Cámaras como fuera de ellas, tendrán poco poder de influencia y por consiguiente bajas aspiraciones de cambio. Dado que los problemas públicos se sostienen en una imagen de política fuertemente agazapada y duradera, mantener el equilibrio resulta relativamente sencillo (True et al., 2007). Los actores con capacidad de influir en la toma de decisiones, también denominados miembros del triángulo de hierro (Klijn, 1998), procurarán inhibir los intentos de cambio, bloqueando la participación de actores e ideas que puedan amenazar el statu quo (Baumgartner y Jones, 2009).

Ahora bien, si a la falta de acción del Ejecutivo por reformular la idea dominante se agrega su limitado poder legislativo como consecuencia de los gobiernos divididos, las probabilidades de cambio disminuyen. La

evidencia histórica demuestra que cuando se cuenta con un gobierno con partido mayoritario se ejerce una influencia sustantiva en la agenda de decisiones impidiendo la llegada de iniciativas no deseadas (Cox y McCubbins, 2005). En este sentido, un mayor número de legisladores de oposición aumenta la cantidad de iniciativas de cambio y por consiguiente se elevan los costos para negociar y empujar cada propuesta de modificación, lo cual resulta favorable cuando el objetivo es mantener la estabilidad de la política. Por consiguiente, un grupo legislativo disciplinado afín al presidente, aumentaría su capacidad para movilizar temas en la agenda y promover el cambio trascendente o servir de guardianes (*gatekeeper*) desde el Congreso.

Adicional a lo anterior, es importante tomar en cuenta el poder de veto (Cox, 2009), ya que aún en escenarios en los que se cuenta con un Congreso dividido con altas pretensiones de cambio y un Ejecutivo protector del status quo, se puede utilizar este mecanismo como un “poder negativo o reactivo” (Casar, 2013) para conservar el equilibrio en las políticas.

### 1.1.2. Influencia del SNTE en la política educativa

De acuerdo con Collier y Collier (1991) el corporativismo puede ser definido como un patrón de relación entre el Estado y los grupos de interés basado en una estructura estatal de representación. Los regímenes políticos en México posteriores a la Revolución se movilizaron para institucionalizar la actividad sindical, otorgando una representación subordinada, en primera instancia al partido dominante, y posteriormente al Ejecutivo. El vínculo corporativista de los Estados con los trabajadores significó, al mismo tiempo, control sobre la actividad sindical, derechos para los trabajadores y poder para las organizaciones obreras (Gindin, 2008).

La relación del SNTE con el Ejecutivo fue sumamente estrecha y estable durante el período post-revolucionario, lo que logró asentar el monopolio del sindicato frente a la Secretaría de Educación Pública, establecer mecanismos de control interno que privilegiaran la centralización de la toma de decisiones en materia educativa y el control laboral de trabajadores federales y estatales. Ello se reflejó en el establecimiento de la representación de sus intereses gremiales en las arenas de decisión mediante la cooptación por parte del partido hegemónico.

A finales de los años ochenta y posterior a una serie de rupturas y pugnas al interior de los grupos dominantes en el sector educativo, entre ellos el grupo burocrático modernista -formado en épocas de Luis Echeverría- y el tradicional SNTE denominado “Vanguardia Revolucionaria”, el presidente electo Carlos Salinas de Gortari (1988) aprovechó la ocasión para expulsar al entonces líder vitalicio Carlos Jonguitu Barrios y apoderarse del control del gremio. Ante este hecho podría presumirse que durante los primeros años de gobierno el ejecutivo trabajó de la mano de un sindicato débil y fragmentado sin capacidad de generar un contrapeso a las aspiraciones de cambio, por lo que respetó las estructuras corporativas con el objetivo de sentar las bases para que los nuevos dirigentes sobrevivieran a su gobierno (Ornelas, 2008a).

Al SNTE le tomó poco tiempo volver a posicionarse con fuerza en las arenas deliberativas y refrendar su poder de influencia en la política educativa. A lo largo de treinta años el SNTE ha mantenido un enorme poder de influencia en la esfera política debido a su amplia capacidad para movilizarse, lo que le ha permitido influir en los períodos de estabilidad y apoyar el cambio cuando así beneficia a sus intereses. Acorde con la perspectiva de movilización de recursos (Jenkins, 1983; McCarthy y Zald, 1977; 2001) el sindicato posee organización, financiamiento, y posiciones estratégicas que le permiten influir en la estabilidad de la política. La influencia del SNTE está determinada por su fortalecimiento institucional, así como su amplia incidencia en la agenda legislativa, pues los líderes magisteriales han ocupado las curules desde el período post-revolucionario. Desde estas posiciones estratégicas han movilizado sus intereses gremiales sectorizados, y posteriormente, han logrado inhibir cualquier pretensión de cambio en la política educativa.

El peso del corporativismo y la acumulación de recursos económicos, organizativos y de experiencia que posee el SNTE, utilizados con gran habilidad por una dirigencia pragmática, permitieron a la organización adaptarse a contextos cambiantes: a la liberalización política, a la descentralización educativa y a la alternancia (Bensusán y Tapia, 2011). El SNTE ha pasado por épocas de debilitamiento, pero hoy día avanza valorizando cada día más sus capacidades de organización y de movilización aspirando nuevamente a conformar una organización partidista que dé relevancia a sus intereses.

### 1.1.3. El Legislativo como promotor del statu quo

El poder legislativo en México ha sufrido importantes cambios desde la caída del partido hegemónico, ha pasado de ser un poder débil a consolidarse como un poder autónomo y fuerte, con capacidad de hacer un contrapeso a las pretensiones del Ejecutivo (Elizondo y Nacif, 2002). Para llegar a este equilibrio, el primer referente consiste en la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados en 1988. Desde entonces, el PRI quedó debilitado al interior de las arenas legislativas, construyendo su accionar a una toma de decisiones sometida a negociaciones partidistas. El arribo de un arreglo político democrático implicó el replanteamiento del número de actores con oportunidad de intervenir en las políticas públicas, lo cual influyó para que por décadas quedaran vetados de la agenda deliberativa importantes temas relacionados con diversos problemas públicos del país.

Con este replanteamiento en la hechura de la ley, se transformó la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, lo que obligó al primero a restar capacidad en el rumbo de las políticas y a implementar estrategias de negociación. En este contexto, las comisiones legislativas adquirieron enorme significado, se convirtieron en espacios de negociación entre el presidente, los liderazgos partidistas y los grupos de interés, con el objeto de establecer una agenda de toma de decisiones. La composición de estos órganos de apoyo legislativo, así como la ocupación de los puestos clave como la mesa directiva

va fueron trascendentales para mantener el equilibrio en la política educativa desde el terreno legislativo.

Otro elemento a considerar es la falta de competencia partidista al interior de dicho poder, pues un mayor número de partidos en las Cámaras supondría una cantidad más amplia de intereses, de actores con poder de influencia y por consiguiente de negociaciones, lo cual no necesariamente es premisa del cambio en la política; por el contrario, la carencia de acuerdos entre grupos puede provocar el estancamiento. De acuerdo con el enfoque teórico denominado *conditional party government* (Aldrich y Rohde, 2001), cuanto más homogéneas son las preferencias de los actores, mayor es la cohesión que los líderes del partido ejercen al interior del Congreso; en adición, cuando el gobierno cuenta con apoyo cohesionado y suficiente de su partido para lograr la aprobación de su agenda política, no hace falta la negociación con otras fuerzas políticas (Béjar Algazi y Bárcena Juárez, 2016).

De acuerdo con Santibáñez (2008) durante los gobiernos priistas y panistas, el SNTE mantuvo una participación importante en las Cámaras del Congreso, principalmente en la Cámara de Diputados. En donde más de la mitad de los miembros de la mesa directiva de la Comisión de Educación reportaron su pertenencia al SNTE, esta característica permitió ejercer una función de guardián de las iniciativas que se “congelaban”, se convertían en ley o se rechazaban (Santibáñez, 2008). En este sentido, el rol que desempeñan las comisiones legislativas adquiere amplia importancia, pues además de ofrecer a sus miembros la oportunidad de bloquear, retrasar o impulsar propuestas de cambio, al margen o fuera de él, tienen la capacidad de poner un tema en la agenda de decisiones, orientar los contenidos de las reformas y jugar con los tiempos, lo que le permite tener una relevante intervención técnico-legislativa, pero sobre todo política (Béjar Algazi, 2012).

## 1.2. Treinta años de reformas educativas en México

Las políticas educativas en México se caracterizan por su estabilidad, mostrando variaciones graduales e incrementales durante períodos prolongados de tiempo, y en algunas ocasiones modificaciones profundas cuyo objetivo es establecer una nueva perspectiva de política pública. Su particularidad se centra en mostrar un comportamiento, que como la teoría del equilibrio puntuado (Baumgartner y Jones, 2009) denomina es “pegajoso”, es decir, caracterizado por un resistente afianzamiento político escasamente cambiante con pocas pretensiones de cambio.

En general, las políticas públicas se desenvuelven dentro de un marco institucional conformado por un conjunto de reglas formales e informales (North, 1995) que conviven armónicamente, pero que no son impenetrables; las reformas en materia educativa pueden manifestarse al margen de dicho marco, o bien, generar impactos profundos. A menudo, dichos cambios son resultado de la consolidación de logros de administraciones anteriores que tienden a realizarse a través del consenso pues es el medio para el cambio sin conflicto (et al. Scartascini, 2011).

De acuerdo con Vértiz (2017), las reformas en la política educativa pueden concebirse como cambio de las reglas formales, con algunas variaciones en los mecanismos de *enforcement*<sup>1</sup>; ello se inserta en un conjunto de limitaciones informales donde los cambios se presentan lenta y acumulativamente por los acuerdos que los sujetos de la interacción social toman para un conjunto de situaciones particulares.

Durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el principal problema versó en la falta de reorganización del sistema educativo, así como en la necesidad de reformular los contenidos educativos y revalorizar al magisterio. La notable diferencia en el desarrollo económico de una u otra región del país y sus disímiles necesidades, en contraste con la oferta de bienes y servicios concentrados en las ciudades, generaron importantes rezagos en diversos ámbitos de la vida de los mexicanos, entre ellos el educativo.

Durante esta administración el objetivo principal consistió en adaptar el sistema educativo a la política económica impulsada en el país, lo que exigió adecuar el sistema educativo mexicano a una nueva imagen de política que beneficiara al estado liberal y sus políticas privatizadoras (López Guerra y Flores Chávez, 2006). La modernización del sector educativo fue la bandera que respaldó un conjunto de acciones emanadas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, lo que se materializó en el adelgazamiento y transformación del Estado, con la intencionalidad de formar mano de obra altamente calificada que garantizara la inversión extranjera y el desarrollo tecnológico (Stiglitz, 1996; Easton y Klees, 1990; Good, 2014).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), celebrado en mayo de 1992, por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fue la estrategia entonces empleada por los principales tomadores de decisiones. El Acuerdo se tradujo en la descentralización de los servicios educativos; la renovación de los planes y programas de estudio; el reconocimiento del SNTE como la principal figura gremial del sector, y la participación de otros actores sociales en los asuntos educativos.

Durante dicho proceso de cambio, tuvieron lugar una serie de reformas constitucionales que generaron importantes modificaciones. Entre las más relevantes destaca la inclusión de la obligatoriedad de la educación secundaria. Adicionalmente, con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) en 1993, quedaron delimitados dos importantes cambios: el Programa de Carrera Magisterial, como un sistema de incentivos para los docentes, y la titularidad del SNTE en la revisión salarial con los estados de la República.

Las políticas que sobrevivieron como consecuencia de las modificaciones normativas se concretaron en tres principales aspectos: la descentralización educativa, la gestión escolar y la formación continua (Del Castillo-Alemán, 2012). De ahí que el gobierno de Mé-

<sup>1</sup> También traducido como *punishment*, sanción en español, aunque tiene un significado que no necesariamente es punitivo, sino de forzar el cumplimiento a normas.

xico haya modificado su discurso educativo, pasando del tema de la cobertura a la calidad; y de “la educación como uno de los pivotes para lograr una mayor justicia social” a “la educación como imperativo de la competencia por los mercados” (Loyo Brambila, 2010).

Entre los años 1994 y 2000, durante la gestión de Ernesto Zedillo, la política educativa mostró un comportamiento disciplinado y afianzado a la trayectoria trazada desde el sexenio anterior; por un lado, desde el ejecutivo se sostuvo la modernización de los servicios educativos, lo que dio continuidad a la descentralización de estos, y el reconocimiento del SNTE como el principal sindicato y único interlocutor del gremio a nivel federal y estatal. Por el otro lado, en la arena legislativa no se presentaron reformas que tuvieran como propósito transformar el statu quo o mover el sesgo.

En el período de gobierno entre 2000 y 2006, el diagnóstico se centró en el rezago educativo, el analfabetismo, deserción y bajo aprovechamiento escolar, lo cual se vio precedido por el reconocimiento de una brecha de calidad, competitividad y desarrollo, la falta de oportunidades educativas, baja cobertura, nula introducción de tecnologías de información en los procesos de enseñanza, así como la existencia de una estructura burocrática bastante fortalecida, pero carente de profesionalización. Con el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República en el año 2000, después de más de setenta años de partido único en el poder, se esperaba la ocurrencia de una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995) por la cual se introdujera un cambio estructural en el sistema educativo. Al representar una ideología diferenciada y traer a la escena nuevos actores con influencia, tanto en la toma de decisiones como en la instrumentación de políticas, la estabilidad del sistema se volvía vulnerable, creando una apertura para el cambio. No obstante, no sólo no se modificaron las dinámicas de operación, sino que se fortalecieron, manteniendo un acuerdo tácito con las mismas orientaciones (Loyo Brambila, 2006), lo cual significó inclinarse hacia la continuidad, más que hacia la reforma.

El instrumento del que se valió el entonces presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) para impulsar su política educativa fue el acuerdo denominado Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE), suscrito en agosto de 2002 por el Gobierno Federal, el Congreso de la Unión, los gobiernos estatales, el SNTE, así como diversas organizaciones de la sociedad civil, gremiales, académicas y empresariales. El CSCE se centró en siete puntos:

- (1) construir esquemas para el reconocimiento interinstitucional de créditos, la movilidad estudiantil y el intercambio de estudiantes; (2) generalizar los enfoques educativos centrados en el aprendizaje; (3) propiciar el uso intensivo de la tecnología; (4) disminuir el rezago acumulado en la infraestructura de las escuelas; (5) contar con un programa de actualización y formación de profesores; (6) lograr que las escuelas tengan planes de desarrollo para mejorar su funcionamiento, y (7) fortalecer los mecanismos de cooperación entre las instituciones (SEP y SNTE, 2002).

Adicionalmente, en dicho sexenio tuvo lugar la reforma al artículo 3ro. constitucional, que estableció la obligatoriedad de la educación preescolar; la modificación de la Ley General de Educación (LGE) para destinar el 8% del PIB al sector educativo, la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) y la creación, por decreto presidencial, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

A pesar de que Fox provenía de un partido opositor, logró hacer rápidamente alianzas con el SNTE, lo que les permitió operar de manera colaborativa acciones que fortalecieron su política educativa, como son el programa Enciclomedia, el Programa Escuelas de Calidad, la Guía para Padres de Familia, por mencionar algunos. Con todo ello, no sólo no se impulsaba un cambio en el sistema educativo, sino que se afianzaba el existente mediante un acuerdo tácito entre el gobierno de la alternancia y las orientaciones prevalecientes (Loyo Brambila, 2006), lo que se reflejó en políticas inclinadas más hacia la inalterabilidad que a la transformación.

Tras la llegada de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) a la presidencia de la república, el SNTE poseía un enorme poder a nivel nacional, alto poder de influencia en las autoridades educativas federales y locales, disponía de legisladores afiliados a diversos partidos políticos, así como su propio partido político en el Congreso de la Unión, denominado Partido Nueva Alianza, con el que se apoyaba para mantener mayor poder en las arenas de decisión política, atraer a grupos de interés nacional y acercarse a la sociedad civil, lo cual se reforzó con un enorme poder de influencia desde el Gabinete presidencial, al nombrar como Subsecretario de Educación Básica a Fernando González Sánchez, quien fuera yerno de Elba Esther Gordillo

En este contexto inició el segundo sexenio panista, el cual dio continuidad a la política educativa iniciada por su antecesor; si bien, ambos provenían de partidos opositores al PRI, en ninguno de los dos casos se mostró el interés por impulsar políticas que rompieran con el statu quo, o procuraran la transformación de la política pública iniciada desde 1992. Por el contrario, se promovió la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), la cual estableció entre sus líneas de acción: la modernización de los centros escolares, la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, el bienestar y desarrollo integral de los alumnos, la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y la evaluación educativa.

El discurso del presidente Calderón se centró en elevar el desempeño de los alumnos y docentes, como consecuencia de los bajos resultados obtenidos en las pruebas PISA y TALIS, practicadas desde el sexenio anterior; las cuales mostraron que los niños mexicanos reflejaban, en cuanto a las habilidades de lectura, un desempeño inferior a la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); mientras que en matemáticas, se ubicaron en el extremo inferior de los estándares de los países miembros. Esta situación condujo a que durante dichos años la OCDE pusiera especial atención en el caso mexicano, dando lugar a la firma del Acuerdo de cooperación

México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas en 2010.

El gobierno del presidente Felipe Calderón si bien al inicio de su sexenio respetó la enorme influencia del SNTE en las arenas de decisión e incluso se apoyó de él para gestar una estrategia centrada en elevar la calidad educativa mediante la profesionalización-evaluación de los alumnos y docentes, al paso del tiempo dicha relación se vio severamente desgastada, poniendo de manifiesto dos principales aspectos. Por un lado, la publicación de una campaña que evidenciaba deficiencias significativas en la labor de los profesores culpándolos de los resultados en la pruebas de aprendizaje practicadas a los educandos, mientras que por el otro, mostró el bandazo del SNTE hacia la candidatura del entonces candidato presidencial por el PRI (Rodríguez, 2015).

Fue así como la imagen de política educativa fue adquiriendo matices, que para el año 2011 centraban el problema en la baja calidad educativa y limitado aprovechamiento escolar. Ello se sustentaba en las pruebas aplicadas a los educandos y docentes; así como en el reconocimiento y rechazo social de un sindicalismo que amenazaba la educación pública, que concentraba una riqueza contrastante con las condiciones bajo las cuales se impartían los servicios educativos a nivel nacional, y que ponía de manifiesto el funcionamiento de una red clientelar en detrimento de la mejora educativa.

El 2 de diciembre de 2012, el recién electo presidente Enrique Peña Nieto acompañado de los líderes de las principales fuerzas políticas, acordaron impulsar una agenda en común con el objeto de lograr cambios estructurales en el país. De esta forma se firmó el Pacto por México, el cual, entre otras cosas, incluyó nueve compromisos relacionados con la política educativa. Estos se centraron en elevar la calidad en la educación, a través del establecimiento de un sistema federalizado e incluyente, así como una nueva estructura de gestión basada en principios de reciprocidad entre la federación, las entidades y los municipios (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018).

El Pacto por México fue el paraguas para impulsar importantes modificaciones normativas, entre las que se incluyeron la reforma a los artículos 3 y 73 constitucionales, para establecer la obligación del Estado de mejorar la calidad y la equidad de la educación, crear un servicio profesional docente y otorgarle autonomía al INEE. Consecuentemente, tuvo lugar la modificación de la Ley General de Educación (LGE) y la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE).

Durante este sexenio la política educativa se centró en cinco estrategias que posteriormente se instrumentaron mediante siete prioridades educativas: a) Escuela al Centro; b) Desarrollo Profesional Docente; c) Infraestructura Física Educativa; d) Plan y Programas de Estudio; e) Equidad e Inclusión; f) Vinculación de la educación con el mercado laboral; y g) Reforma Administrativa. Entre las acciones más destacadas se puede señalar la introducción de la evaluación docente como requisito indispensable para el ingreso, la promo-

ción y la permanencia en el servicio; así como el planteamiento de un nuevo modelo curricular enfocado en Aprendizajes Clave.

Los cambios en la política educativa durante la reforma de 2013 consideraron a los docentes como los principales responsables de la mala calidad educativa, lo que influyó para que su ingreso y permanencia en el sistema educativo estuvieran condicionados a las evaluaciones realizadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), las Autoridades Educativas Locales, el INEE y las instituciones evaluadoras.

Lo anterior trajo consigo numerosas manifestaciones de inconformidad a nivel nacional, principalmente en estados como Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Michoacán, en los que diversas secciones sindicales se negaron a realizar las evaluaciones docentes y se procedió a la suspensión de labores. El movimiento magisterial encontró cobijo en el entonces candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador, quien durante su campaña se comprometió a cancelar la reforma educativa y desarrollar “un acuerdo con padres de familia, con maestros, para elaborar un plan educativo, sin afectar los derechos laborales del magisterio” (El Economista, 2018). Lo anterior auguraba el fin de la evaluación docente como mecanismo de permanencia en el servicio.

Una vez asumido el cargo, López Obrador envió a la Cámara de Diputados su propuesta de reforma a los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política, pues consideró que la política educativa instaurada en el sexenio que le precedió aplicaba:

...criterios sancionadores y persecutorios que pretenden poner todo el énfasis de la supuesta mejora de la enseñanza en la sujeción a procedimientos mecánicos de evaluación, alejados de las vivencias compartidas por profesores y alumnos, y de las necesidades específicas de diferentes culturas, religiones, costumbres y otros factores que inciden en la educación (Cámara de Diputados, 2018).

De esta forma, además de modificar el discurso sobre el problema público, promovió modificaciones normativas que trastocaron la política educativa prevaiente. Con la aprobación de la reforma constitucional el 15 de mayo de 2019, quedaron abrogadas la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, desapareció el INEE y en sustitución se creó un organismo público descentralizado para coordinar el Sistema Nacional de Mejora Continua, MEJOREDU. En cuanto al planteamiento curricular, se dio paso a una nueva estrategia denominada “La Nueva Escuela Mexicana” basada en principios como la inclusión, la equidad, la interculturalidad, el enfoque humanista, la educación de calidad y la excelencia bajo principios de justicia social.

## 2. Método

En este artículo se utiliza el análisis cualitativo comparado (QCA) dada su utilidad para obtener configuraciones de causas implicadas en la explicación de fenómenos sociopolíticos caracterizados por su diversi-

**Tabla 1:** Similitudes y diferencias en los casos seleccionados

<i>Ejecutivo/Partido político</i>	<i>Número de Legislatura</i>	<i>Periodo de análisis</i>	<i>Resultado</i>	<i>Tipo de caso</i>
Carlos Salinas de Gortari (PRI)	LIV (mayoría)	01/09/1988 al 30/04/1989	Reforma	Fracaso
Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI)	LVI (mayoría)	01/09/1994 al 30/04/1995	Estabilidad	Éxito
Vicente Fox Quezada (PAN)	LVIII (pluralidad)	01/09/2000 al 30/04/2001	Estabilidad	Éxito
Felipe Calderón Hinojosa (PAN)	LX (pluralidad)	01/09/2006 al 30/04/2007	Estabilidad	Éxito
Enrique Peña Nieto (PRI)	LXII (pluralidad)	01/09/2012 al 30/04/2013	Reforma	Fracaso
Andrés M. López Obrador (Morena)	LXIV (mayoría)	01/09/2018 al 30/04/2019	Reforma	Fracaso

**Fuente:** Elaboración propia.

dad, y los atributos que tiene para identificar patrones causales útiles para explicar el proceso de las políticas públicas (Rihoux et al., 2011), y en concreto la toma de decisiones en relación a la reforma educativa. Al suponer que las mismas causas en contextos diferentes no siempre conducen al mismo resultado, y que un fenómeno social concreto puede ser explicado por diferentes patrones, el QCA otorga diferentes soluciones alternativas confrontando la complejidad suponiendo cierta parsimonia en el análisis (Ragin, 1987).

El QCA se basa en la teoría de conjuntos y el álgebra booleana, y tiene como objetivo arribar a explicaciones causales que cuenten con aproximaciones que potencialmente operen para la generalización del fenómeno social analizado. El método ofrece de manera pormenorizada el procesamiento del análisis mediante tres etapas concretas: selección de casos y descripción, momento analítico, e interpretación, estas etapas no son de carácter lineal, sino de manera dialéctica (Ariza y Gandini, 2012). Además de la atribución sistemática del método, su procesamiento mediante etapas conduce a la transparencia, y capacidad de replicabilidad.

En este artículo, los casos seleccionados responden a las iniciativas de ley articuladas con la reforma educativa impulsada por el Ejecutivo y su procesamiento en el legislativo federal. El Ejecutivo comúnmente presenta las reformas medulares relacionadas con su proyecto de gobierno en el primer, y comúnmente en el segundo período de sesiones legislativas, dado el período de “luna de miel” y la necesidad darle un rostro propio a su gestión. En este sentido, se seleccionaron los dos períodos de sesiones del poder legislativo que se articulan con el proceso electoral presidencial, la toma de posesión de presidente y los primeros cinco meses de gestión de su gobierno (Tabla 1).

Los casos seleccionados, que responden a cortes temporales de observación específicos durante un período de treinta y un años, presentan similitudes y diferencias tanto en sus características como en sus resultados. En primer lugar y en términos relevantes muestran diversidad en el resultado: tres períodos en donde se suscitaban reformas y tres donde se mantuvo el estado de cosas o la estabilidad en el sistema educativo. Por otro lado, casos con diferencias entre sí dado que los mandatarios provienen de diferentes partidos políticos tres de ellos del PRI, dos del PAN y uno de Morena. Además se reconoce que el legislativo estaba constituido en la mitad de los casos por mayoría simple del mismo partido que al que pertenecía el Ejecuti-

vo, el resto estaba caracterizado por una configuración pluripartidista en el Congreso.

El QCA cuenta con diferentes modalidades de análisis tomando en cuenta para esta investigación el de tipo binario crisp-set. Esta modalidad de análisis permite expresar de manera dicotómica el resultado a explicar y las condiciones causales implicadas tomando el valor de 1 cuando se hallan en presencia, y el valor de 0 cuando se les atribuye ausencia.

Para esta investigación el resultado a ser explicado consiste en la estabilidad de la política educativa ya sea sin cambio o con modificaciones sin implicaciones sustantivas. La variación en el resultado es codificada como 1 si la política se mantiene estable, y como 0 cuando ocurre la reforma. El conjunto de las tres condiciones causales a ser exploradas presenta la misma simplificación en presencia o ausencia, y consisten en: (a) baja capacidad del Ejecutivo federal para dirigir el rumbo de las reformas; (b) capacidad de influencia del SNTE ante la reforma, y (c) legislativo promotor del statu quo.

La baja capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de las reformas se operacionalizó tomando en cuenta tres indicadores: falta de reformulación del problema, disenso entre Ejecutivo y actores interesados, y gobierno sin mayoría simple en el Congreso. El primero toma en cuenta la formulación de la agenda educativa en la propuesta de reforma contrastando la propuesta del Ejecutivo con el período inmediato anterior identificando si los ejes de la política y sus adecuaciones generan continuidades o discontinuidades en el sistema. La segunda categoría se enfoca en la generación de desacuerdos con los *stakeholders* de la política educativa, identificando los desacuerdos políticos con los actores interesados en la escena pública: empresarios, sindicatos y organismos internacionales. Estas informaciones se recogieron mediante el seguimiento de medios de comunicación en los períodos examinados y la presentación formal de la iniciativa. Para observar si el gobierno cuenta con mayoría simple en el Congreso se tomó en cuenta su configuración partidista durante el período de estudio. Cuando tres y hasta dos de estos indicadores están presentes, se considera que el Ejecutivo posee capacidad para guiar la reforma. En cuanto a la capacidad del SNTE para influir en la reforma se consideraron las categorías: alianza política del sindicato con el Ejecutivo en el poder, e influencia directa del SNTE en la agenda legislativa. La alianza política se observó mediante el seguimiento en medios de comunicación identificando los discursos del Ejecuti-

vo y el sindicato para reconocer el tipo de relación, y la continuidad de la alianza política. Para identificar su influencia en la agenda legislativa se tomó en cuenta la presencia de profesores adscritos al SNTE como parte del legislativo. Esto se concretó mediante la revisión del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2019).

Cuando el sindicato presenta alianza política con el Ejecutivo y tiene influencia directa en el poder legislativo, se cuenta con la capacidad del SNTE para influir en la reforma. Esta influencia se ve disminuida cuando se rompe la alianza con el Ejecutivo y el SNTE no cuenta con representación en el Congreso. Si se rompe la alianza con el Ejecutivo y se tiene presencia del SNTE en el legislativo se mantiene la capacidad de oposición.

En la condición causal legislativo promotor del statu quo se tomaron en cuenta los indicadores: oposición en las comisiones legislativas que guían los temas clave y competencia interpartidista. La primera categoría se observó a partir de la conformación partidista de las comisiones de puntos constitucionales y de educación, y el partido político al que pertenecía su presidente. Se identificó si las comisiones tenían una conformación mayoritaria por partidos de oposición al partido del Ejecutivo, y si estas estaban presididas por un legislador de oposición. La competencia interpartidista se observó a partir de considerar la presen-

cia de pluralidad en el Congreso y la distribución de votos en la elección del Ejecutivo. Se construyó para este propósito un índice de pluralidad pluripartidista considerando la distribución en el Congreso de los partidos políticos y el porcentaje de los votos obtenidos por el Ejecutivo en su elección.

Cuando las comisiones legislativas están dominadas por los partidos de oposición y existe pluripartidismo en el Congreso, el legislativo es promotor del statu quo. Si se cuenta solamente con la presencia de una de las categorías, el legislativo puede mantener el statu quo.

### 3. Resultados

La operacionalización de cada una de las condiciones causales que forman parte de esta investigación conduce a la asignación de valores dicotómicos concentrados en la tabla 1. Un primer examen a la información recabada en la tabla dicotómica permite observar una particularidad: que tanto para la estabilidad como para el cambio en la política educativa se presentan combinaciones variables de los factores explicativos. Frente a la diversidad en los fenómenos, resultados y en la evidencia empírica referente a las condiciones causales, se presenta el conjunto de combinaciones lógicamente posibles de causas, denominadas “configuraciones causales”, en este caso ocho. En la tabla de verdad (tabla 2) se muestran tres configuraciones de causas para los casos exitosos (E) (número 1-3

**Tabla 2:** Tabla dicotómica. Condiciones causales para la estabilidad en la política educativa

Casos	Baja capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de las reformas (BC)	Capacidad de influencia del SNTE en la reforma (IS)	Legislativo promotor del statu quo (LS)	Sin cambio en la política educativa con alcances de reforma (Y)
Salinas	0	0	0	0
Zedillo	1	1	0	1
Fox	0	1	1	1
Calderón	1	1	1	1
Peña	0	0	1	0
López	0	1	0	0

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 3:** Tabla de verdad. Configuraciones causales lógicas y ocurrencias

Config. causal	BC	IS	LS	Número de casos	Y	~Y	Consistencia	Tipo config.
1	1	1	0	1	Zedillo	–	1	E
2	0	1	1	1	Fox	–	1	E
3	1	1	1	1	Calderón	–	1	E
4	0	0	0	1	–	Salinas	0	F
5	0	1	0	1	–	López	0	F
6	0	0	1	1	–	Peña	0	F
7	1	0	0	0	–	–	–	RL
8	1	0	1	0	–	–	–	RL

Y= sin cambio; ~Y= reforma

1 = presencia; 0 = ausencia

E: Éxito; F: Fracaso; RL: Remanentes lógicos

**Fuente:** Elaboración propia con fsQCA 3.0.

en la primera columna), esto es, tres rutas diferentes existentes en la realidad para arribar a la estabilidad de la política educativa; tres configuraciones para los casos de fracaso (F) (número 4-6), en este caso rutas existentes que conducen a la reforma. Finalmente, se presentan dos configuraciones (número 7 y 8), remanentes lógicos (RL), que no tienen referente empírico en esta investigación pero que se presentan como rutas lógicamente viables para la estabilidad.

La tabla de verdad resulta de utilidad porque permite organizar los casos que siguieron la misma ruta o configuración de causas para arribar al cambio o mantener el statu quo, así como reconocer articulaciones lógicas de relaciones entre causas potencialmente existentes. Sin embargo, dada la particularidad del fenómeno caracterizado por la diversidad en cuanto a sus causas y resultados, la tabla de verdad aún dice poco en relación con la tabla dicotómica previamente presentada. Su relevancia, en todo caso, resulta de permitir conducirnos a diferentes tipos de soluciones que siguiendo la lógica booleana permiten destacar las condiciones de causas en términos de su necesidad y suficiencia tomando en cuenta sólo los casos empíricos (compleja), los lógicamente posibles (parsimoniosa) o el equilibrio entre ambos (intermedia).

La solución intermedia muestra dos configuraciones causales tomando en cuenta las causas relevantes para la explicación. En primer lugar  $Y = CS * BC$ , esto es, que para que la política educativa no tenga cambios significativos se requiere que el Ejecutivo presente una baja capacidad para promover la reforma y que el SNTE tenga capacidad de influir en el curso de la reforma. El 66% de los casos de éxito puede ser explicado por medio de esta configuración causal, es decir, la estabilidad en la política educativa durante los sexenios de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Felipe Calderón (2006-2012).

En segundo lugar,  $Y = LS * CS$ , es decir, la estabilidad en la política educativa depende de que el legislativo sea promotor del statu quo y que el SNTE posea capacidad de influencia en el rumbo de la reforma. El 66% de los casos de éxito puede ser explicado por medio de esta configuración causal, es decir, la estabilidad de la política educativa durante los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012).

De acuerdo con este análisis, la capacidad de influencia del SNTE representa una condición necesaria para entender la estabilidad en la política educativa mexicana, sin embargo, no es suficiente para su ocurrencia. Por un lado, se requiere, para dos de los tres casos donde ocurre el fenómeno, que el Ejecutivo hubiera tenido una baja capacidad para conducir el rumbo de las reformas; por otro lado, para el mismo número de casos, que el Congreso estuviera conformado de tal modo que fuera promotor del statu quo.

#### 4. Discusión y conclusiones

Las perspectivas política e institucional que se han instrumentado para explicar el cambio y estabilidad en la política educativa mexicana han probado su utilidad. Las teorías institucionales se han centrado en las estructuras estatales que motivan o desalientan la es-

tabilidad, mientras que las teorías políticas se centran en la disputa de los actores sociopolíticos para movilizar la agenda. Hasta el momento estas perspectivas tienen poco que decir acerca de las variaciones en la política educativa a lo largo de varios períodos de gobierno. Nuestro planteamiento sintetiza ambas perspectivas apoyándonos en la teoría del equilibrio puntuado para analizar las últimas seis gestiones presidenciales.

De acuerdo con los planteamientos de los institucionalistas, argumentamos que las circunstancias estructurales democráticas formales, caracterizadas por la pluralidad y la competencia partidistas, así como el proceso de la política pública con atención particular en las definiciones de la agenda dan pauta a la estabilidad en la política educativa. En esta investigación las gestiones presidenciales que no manifestaron cambios en la reforma educativa se caracterizaron por presentar este conjunto de factores.

Por otra parte, en este artículo identificamos que la influencia del SNTE en la estabilidad de la política educativa coincide cuando la organización sindical realiza alianzas con los titulares del Ejecutivo, así como cuando tiene incidencia en el Congreso de la Unión. Ambos recursos estratégicos dan fe de un grupo de interés con importante capacidad de presión. Un actor que la clase política reconoce dada su capacidad para proveer de votos a los partidos políticos, o como aquel que según su posición estratégica en el legislativo puede orientar, desalentar, o impulsar el rumbo de las iniciativas de reforma de acuerdo con sus intereses. Estos atributos del sindicato implicados en la conducción de la política educativa han sido destacados por las perspectivas políticas, y en este artículo coincidimos con sus planteamientos.

No obstante lo anteriormente señalado, nuestros argumentos son interactivos e incluyen circunstancias institucionales y actores políticos que de manera simultánea influyen en la estabilidad de la política. Mediante el análisis cualitativo comparado indicamos que las condiciones causales analizadas operan de manera configurada con impactos significativos en la estabilidad de la política educativa. En esta investigación al analizar de manera comparada seis períodos presidenciales se destaca que la relevancia de la influencia del sindicato debe estar articulada con un Congreso guardián del statu quo, o bien, con la baja capacidad del Ejecutivo para movilizar la agenda de la política educativa.

Mediante la exploración de la diversidad y la puesta a prueba de las principales aproximaciones político-institucionales relacionadas con la estabilidad en la política educativa se han identificado los patrones de causas para los casos examinados. Cuando el Ejecutivo no generó alianzas para promover su reforma y no planteó un cambio en la concepción de la política educativa como un tema público, y el SNTE tenía capacidad para influir en el rumbo en la política, su rasgo distintivo fue la estabilidad. De este modo ocurrió en el sexenio de Ernesto Zedillo cuyas pretensiones de cambio por parte del Ejecutivo fueron prácticamente nulas, pues su proyecto de nación se centró en darle continuidad a las políticas iniciadas por su antecesor, ba-

jo la misma imagen de problema público por atender. De tal modo se dio continuidad a la descentralización de los servicios educativos, así como con el reconocimiento del SNTE como la principal figura gremial. Ello refrendó la influencia del sindicato en la política educativa, tanto en la toma de decisiones a nivel político, en aspectos administrativos y económicos que correspondían a las instituciones educativas y a los educandos, así como en las condiciones laborales de los docentes, que lo facultaron para llevar a cabo el otorgamiento de las plazas magisteriales y la negociación salarial con las Autoridades Educativas.

Adicionalmente durante dicho sexenio el sindicato logró introducir a sus agremiados en puestos clave del Congreso de la Unión, lo que le permitió mantener una influencia vasta en el rumbo de la política educativa. De tal modo, el sexenio zedillista se califica como uno que careció de modificación en la imagen del problema (True et al., 2007) mientras que después de que Salinas de Gortari estableciera un pacto neocorporativista con el sindicato, este logró consolidarse con una capacidad de influencia prominente dentro del “triángulo de hierro”. La política pública en su conjunto que partía de la SEP tenía que cruzar por la aprobación de la cúpula sindical. Además, ante el quiebre electoral del partido dominante, el sindicato emprendió estrategias para comenzar a posicionarse en la esfera de la representación política.

Por otro lado, la estabilidad en la política educativa se presentó cuando el Congreso se mostró promotor del statu quo dado el pluripartidismo que lo caracterizó y las posiciones de los partidos de oposición en las comisiones legislativas clave para el cambio de la política, aunado a la presencia del SNTE con influencia. Durante el sexenio de Vicente Fox la relación con el Congreso no resultó del todo favorable entre ambos poderes, pues había una relación de confrontación que terminó por desvirtuar las pretensiones de reforma del Ejecutivo en la arena legislativa. Ello se acompañó de un gobierno sin mayoría parlamentaria, de la carencia por generar alianzas al interior de un Congreso multipartidista e indisciplinado y de la presencia de protectores del statu quo en las comisiones legislativas relevantes. Un ejemplo claro, durante la LVIII y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos contó con 4 y 3 legisladores provenientes del SNTE como miembros de la mesa directiva, respectivamente, mientras que el 34 y 41 por ciento del total de sus miembros también se identificaron afines a la asociación gremial. La llegada de Fox al poder marcó el período de alternancia democrática en México, representó una ventana de oportunidad (Kingdon, 1995) para realizar reformas sustantivas en diferentes planos; sin embargo, el gobierno foxista contó un congreso restrictivo, un sindicato que fungió como guardián en las comisiones legislativas, más aún las alianzas que el entonces candidato realizó con el SNTE para impulsar su campaña política llevaron a que las intenciones de cambio se desvanecieran.

Por otro lado, cabe señalar que a pesar de que nuestro énfasis estuvo puesto en la estabilidad, el método instrumentado también es útil para identificar que ante la ausencia de dos o más condiciones causales examinadas se produce el cambio abrupto. En el caso de la

reforma educativa mexicana los cambios requieren esfuerzos importantes que provengan del Ejecutivo que avancen en la conducción a la agenda pública y desarticulen el triángulo de hierro. Así ocurrió durante las gestiones de Carlos Salinas, Enrique Peña y Andrés López, ello se produjo mediante las alianzas con el SNTE, o el desplazamiento de su liderazgo; la búsqueda de alianzas en la macropolítica como lo fue el Pacto por México, o aprovechando la mayoría en el Congreso del partido en el gobierno; en todos los casos las reformas requirieron de un cambio en la imagen del problema.

Esta investigación ha dado cuenta de los episodios que condujeron a la estabilidad en la política educativa mexicana mediante la perspectiva del equilibrio puntuado. En el diálogo con la teoría identificamos que para el caso examinado el poderío de los subsistemas es relevante para que la estabilidad en la política se mantenga, cabe señalar que cuando uno de sus actores tiene un pie en otros espacios decisores como el Congreso, hace aún más complicada la reforma, dado que cuando el tema incursiona en la macropolítica puede atemperar las intenciones de cambio. Por otro lado, como la misma teoría del equilibrio puntuado indica si la imagen del problema no se modifica las reformas no pasan de ser poco sustantivas. En contraste, si el problema arriba al terreno de la agenda pública, existen altas probabilidades de cambio. No obstante, como identificamos en esta investigación, ello solo ocurre cuando desde el Ejecutivo se despliegan alianzas con los potenciales detractores de la reforma o con los interesados que se encuentran en el triángulo de hierro. En el caso de la reforma educativa, como bien lo indica la teoría del equilibrio puntuado, identificamos que las agendas se encuentran supeditadas a las instituciones y a los actores. En la dinámica interactiva entre estos ámbitos es como pueden entenderse tanto el cambio como la estabilidad en la política educativa mexicana.

## Referencias

- Aldrich, J. H. y Rohde, D. W. (2001). The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection. *CQ Press*, pp. 269–292. En línea: [enlace](#).
- Amador, J. (2009). La profesionalización de los maestros y la alianza por la calidad de la educación. *Revista legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2(4):9–42. En línea: [enlace](#).
- Amenta, E., . H. D. (2000). Wage wars: Institutional politics, WPA wages, and the struggle for U.S. social policy. *American Sociological Review*, 23:506–528.
- Andrade, A. F. (2017). La reforma educativa de México y su Nuevo Modelo Educativo. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 10(19):97–129. En línea: [enlace](#).
- Angel, A. (2018). Economic policy change in Argentina, 1976–2009. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4 (2):128–144.
- Ariza, M. y Gandini, L. (2012). El análisis cualitativo comparativo como estrategia metodológica. En

- Métodos Cualitativos y Migración Internacional*. México: IIS-UNAM.
- Arnaut, A. and Giorguli, S. (2010). *Los grandes problemas de México, Tomo VII. Educación*. México: Colegio de México.
- Bardach, E. (2008). *Policy Dynamics*. Oxford University Press. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0016](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0016).
- Baumgartner, F. y Jones, B. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. United States of America: The University of Chicago Press.
- Béjar Algazi, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y Proceso Legislativo. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4):619–647. DOI: [10.22201/iis.01882503p.2012.4.34446](https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2012.4.34446).
- Béjar Algazi, L. (2014). Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México? *Política y gobierno*, 21(2):327–349. En línea: [enlace](#).
- Béjar Algazi, L. y Bárcena Juárez, S. (2016). El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(48):111–140. DOI: [10.18504/pl2448-005-2016](https://doi.org/10.18504/pl2448-005-2016).
- Bensusán, G. y Tapia, A. (2011). El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano. *El Cotidiano*, 68:17–32. En línea: [enlace](#).
- Boushey, G. (2013). The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. En Araral Jr., E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., y Xun Wu (eds.), *Routledge Handbook of Public Policy*, pp. 138–152. New York: Routledge.
- Breunig, C. y Koski, C. (2012). The Tortoise or the Hare? Incrementalism, Punctuations, and Their Consequences. *Policy Studies Journal*, 40(1):45–68. DOI: [10.1111/j.1541-0072.2011.00433.x](https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00433.x).
- Cámara de Diputados (2018). *Iniciativa del Ejecutivo Federal*. Gaceta Parlamentaria. En línea: [enlace](#).
- Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y gobierno*, 20(2):219–263. En línea: [enlace](#).
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the political arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. United States of America: Princeton University Press.
- Cox, G. (2009). Swinging Voters, Core Voters and Distributive Politics. En *Political Representation*, pp. 342–357. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. y McCubbins, M. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4(9):637–652. En línea: [enlace](#).
- Easton, P. y Klees, S. (1990). Education and the economy. *Prospects*, 20(4):413–428. DOI: [10.1007/BF02195115](https://doi.org/10.1007/BF02195115).
- El Economista (2018). AMLO compromete a Esteban Moctezuma a cancelar reforma educativa, de ganar elección. *El Economista*. En línea: [enlace](#).
- Elizondo, C. y Nacif, B. (2002). *La lógica del cambio político en México, Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica. En línea: [enlace](#).
- et al. Scartascini, C. (2011). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: [enlace](#).
- Fontaine, G. (2015). Presentación Dossier. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53): 11. DOI: [10.17141/iconos.53.2015.1518](https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518).
- Gil Antón, M. (2018). La Reforma Educativa. Fracturas estructurales. *Revista mexicana de investigación educativa*, 23(76):303–321. En línea: [enlace](#).
- Gindin, J. (2008). Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina: una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada. *Revista mexicana de investigación educativa*, 13(37):351–375.
- González Villareal, R., Rivera Ferreiro, L., y Guerra Mendoza, M. (2017). *Anatomía política de la reforma educativa*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- González Villarreal, R. (2007). *La educación en el Congreso, la agenda educativa en la LVIII Legislatura*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- González Villarreal, R., Rivera Ferreiro, L., y Guerra Mendoza, M. (2019). *El Cártel De La Reforma Educativa. En El Cártel de la Reforma Educativa*. México: Universidad Pedagógica Nacional. En línea: [enlace](#).
- González Villarreal, R. G. y Rivera Ferreiro, L. (2016). *Los poderes percutidos. El proceso legislativo de la reforma constitucional en educación: 2012-2013*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Good, T. y B. J. (2014). *The Great School Debate: Choice, Vouchers, and Charters*. New York: Routledge.
- Hernández, C. (2016). Reforma educativa en México: acuerdo político, decisiones políticas y acciones colectivas, 2012-2013. En *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*. México: UNAM, La Biblioteca.

- Jenkins, J. C. (1983). Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 9(1):527–553. DOI: [10.1146/annurev.so.09.080183.002523](https://doi.org/10.1146/annurev.so.09.080183.002523).
- King, G., Verba, S., y Keohane, R. O. (2000). *El diseño de la investigación social la inferencia científica en los estudios cualitativos*. España: Alianza Editorial.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En *Managing Complex Networks*. London: SAGE Publications.
- Krawczyk, N. (2002). La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 56.
- López Guerra, S. y Flores Chávez, M. (2006). Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica REDIE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8(1):1–15.
- Loyo Brambila, A. (2006). El sello de la alternancia en la política educativa. México 2000-2005. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, pp. 11–30.
- Loyo Brambila, A. (2010). *El sistema educativo*. México: Nostra Ediciones.
- McCarthy, J. D. y Zald, M. N. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6):1212–1241. En línea: [enlace](#).
- McCarthy, J. D. y Zald, M. N. (2001). The Enduring Vitality of the Resource Mobilization Theory of Social Movements. En *Handbook of Sociological Theory*, pp. 533–565. Springer Science & Business Media B.V. / Books.
- Miranda López, F. (2004). La reforma de la política educativa: Gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa. *Sociológica*, 19(54).
- Moreno Moreno, P. (2004). La política educativa de Vicente Fox (2001-2006). *Tiempo de Educar*, 5(10). En línea: [enlace](#).
- Neto, O. y Santos, F. (2003). The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, 28(4): 449–479.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olmeida, J. C. (2014). El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 9(2):143–164. DOI: [10.18359/ries.44](https://doi.org/10.18359/ries.44).
- Ornelas, C. (2008a). *Política, poder y pupitres: Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2008b). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37):445–469.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method*. California: University of California Press.
- Reséndiz García, R. (1992). Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988. *Revista Mexicana de Sociología*, 54(2):3. DOI: [10.2307/3540978](https://doi.org/10.2307/3540978).
- Rihoux, B., Reszöhazi, I., y Bol, D. (2011). Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: An Extensive Review. *German Policy Studies*, 7(3):9–82. En línea: [enlace](#).
- Rockman, B. A. y Waterman, R. W. (2008). Which Presidents Are Uncommonly Successful in Congress? En *Presidential Leadership: The Vortex of Power*, pp. 191–213. Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez, R. (2015). El Proyecto Educativo SEP-SNTE y la Prueba Enlace. *Revista mexicana de investigación educativa*, 20(64):309–324.
- Sánchez Cerón, Manuel and del Sagrario Corte Cruz, F. M. (2015). La OCDE, el Estado y los maestros de la CNTE: un estudio de la reciente reforma laboral. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLV(4):121–156. DOI: [10.48102/ree.2015.45.4.208](https://doi.org/10.48102/ree.2015.45.4.208).
- Santibañez, L. (2008). Reforma educativa: El papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37):419–443.
- Secretaría de Gobernación (2019). *Sistema de Información Legislativa*. En línea: [enlace](#).
- SEP y SNTE (2002). *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*. México: SEP-SNTE.
- Stiglitz, J. E. (1996). Some lessons from the east asian miracle. *The World Bank Research Observer*, 11(2): 151–177. DOI: [10.1093/wbro/11.2.151](https://doi.org/10.1093/wbro/11.2.151).
- Trejo, G. (1996). La reforma educativa en México: Ambivalencia frente al cambio. En *El desafío de la reforma institucional en México*. México: Siglo XXI editores.
- True, J. L., Jones, B. D., y Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. En *Theories of the policy process*, pp. 155–188. CO: Westview.
- Vértiz, M. (2017). *Ensayos históricos sobre reformas educativas en México*. México: UPN.
- Zorrilla Fierro, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4(2):1–19.
- Zorrilla Fierro, M. y Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista Electrónica Sinéctica*, 30:1–30.