



Casa abierta al tiempo

**Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Xochimilco
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Maestría en Desarrollo y Planeación de la Educación**

**Reforma Educativa: La asignación de plazas en el estado de
Michoacán**

TESIS

**Para obtener el grado de
Maestro en Desarrollo y Planeación de la Educación**

**Presenta:
Roberto Flores Rojas**

**Directores
Dra. Giovanna Valenti Nigrini
Dr. Carlos Acevedo Rodríguez**

**Lectores
Dra. Gloria del Castillo Alemán
Carlos Ornelas**

Ciudad de México, Julio de 2019

Agradecimientos

Los ejercicios de investigación siempre son resultado de un colectivo de personas e instituciones que las materializan con aportaciones de diversa índole, por lo que quiero agradecerles, aunque sea por este medio.

A la *Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco*, mi casa abierta al tiempo, así como a la *Maestría en Desarrollo y Planeación de la Educación*, autoras de mi desarrollo intelectual y profesional. Al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* por el auspicio recibido para la realización de mis estudios de maestría.

Quiero agradecer con especial mención a la *Dra. Giovanna Valenti Nigrini* y al *Dr. Carlos Acevedo Rodríguez*, mis directores. Ambos mostraron un profundo interés en mi investigación, sus correcciones, aportaciones, recomendaciones y sobre todo su profunda paciencia, le dieron mayor forma y sentido a este trabajo, además de tener el honor de poder llamarlos amigos. A la *Dra. Gloria del Castillo Alemán* y al *Dr. Carlos Ornelas Navarro*, su postura crítica pero también alentadora en la lectura de esta investigación me hicieron reflexionar y mejorar el trabajo. El lápiz rojo de todo mi sínodo, aunque me hicieron sufrir, hizo que este trabajo se viera mejor.

Mis *Informantes Clave*, ustedes saben quiénes son, su disposición para otorgarme una entrevista fue uno de los materiales más valiosos para la realización de mi tesis, agradezco infinitamente su tiempo y la información que me proporcionaron.

Por último, pero no menos importantes quiero agradecer a las mujeres que llenan mi vida. *María del Carmen Rojas Rico*, muchas gracias por siempre creer en mí y por apoyarme en todo momento. A mi amada *Alma Aidée Castellanos Valdez*, gracias por todo este tiempo que he tenido la fortuna de compartir contigo, las noches de desvelo y trabajo fueron más llevaderas y placenteras a tu lado.

Una vez más, solo me resta decir todos los errores, carencias y desatinos que pudieran estar presentes en esta investigación, son de mi exclusiva responsabilidad.

Ciudad de México, Julio de 2019.

Contenido

Agradecimientos	i
Contenido	ii
Resumen	v
Abstract	v
Siglas y acrónimos	vi
Introducción	viii
Capítulo 1. Conflictos socioculturales, políticos y organizativos en el proceso de asignación de plazas docentes en la Reforma Educativa	1
Antecedentes	1
Reforma Educativa, asignación de plazas: el conflicto	7
La importancia del cambio	12
Capítulo 2. Una revisión del Enfoque de Coaliciones Promotoras desde la teoría de la implementación	16
Los estudios sobre la implementación	16
Debates sobre la teoría de la implementación	18
El Enfoque de Coaliciones Promotoras	21
Estructura de Enfoque de Coaliciones Promotoras	22
Juego político: Los Actores	24
Mapeo de actores en la asignación de plazas	25

Recursos de las coaliciones y la construcción de viabilidades	28
Capítulo 3. El método de estudio.....	31
Hipótesis	32
Técnicas de recopilación de información	33
Técnicas del marco analítico.....	36
Técnicas de análisis y software.....	41
Capítulo 4. El Diseño e implementación de los concursos de ingreso al Sistema Educativo en Michoacán de 2014 a 2018	43
El diseño de los concursos: Reforma Educativa.....	43
El proceso de evaluación y la implementación de los concursos	46
La implementación de los concursos de 2014 a 2018 en el estado de Michoacán	49
Las discrepancias en la asignación de plazas	53
Capítulo 5. La asignación de plazas docentes en Michoacán a partir del Enfoque de Coaliciones Promotoras	63
Mapa político en la asignación de plazas	63
Descripción de las coaliciones	67
Coalición Gobierno Federal – SNTE	69
Coalición CNTE.....	79
Coalición Mexicanos Primero	83
Recursos de la coalición	84

La estructura de las coaliciones en la Reforma Educativa	88
Consideraciones finales.....	92
Epilogo	97
Referencias	99
Anexos.....	107
Guiones de entrevista	107
Solicitudes de acceso a la información.....	119

Resumen

La investigación analiza el proceso de implementación de asignación de plazas docentes propuesto en la Reforma Educativa 2013 en el estado de Michoacán en el período que va de 2014 al 2018. Este análisis se enmarca en el Enfoque de Coaliciones Defensoras y la teoría de la implementación. El objetivo fue identificar las alianzas que se formaron entre los actores, estudiar sus principales interacciones, conflictos, negociación y acuerdos para conocer como dichos elementos facilitaron u obstaculizaron la implementación.

La recopilación de información se realizó mediante entrevistas semiestructuradas y análisis de documentos diversos. El estudio encontró la formación de tres coaliciones durante la implementación de la Reforma Educativa, así como disociaciones entre los números de plazas reportados por las autoridades educativas y las asignaciones.

Palabras clave: Reforma Educativa, Asignación de Plazas, Enfoque de Coaliciones Defensoras, Implementación.

Abstract

The research analyzes the process of implementation of teaching posts proposed in the Education Reform 2013 in the state of Michoacan in the period from 2014 to 2018. This analysis is framed in the Advocacy Coalition Framework and the Theory of Implementation. The objective was to identify the alliances that were formed among the actors, study their main interactions, conflicts, negotiations and agreements to learn how these elements facilitated or hindered implementation.

Information was collected through semi-structured interviews and analysis of various documents. The study found the formation of three coalitions during the implementation of the Education Reform, as well as dissociations between the numbers of places reported by education authorities and the assignments.

Keywords: Education Reform, Placement Allocation, Advocacy Coalition Approach, Implementation.

Siglas y acrónimos

AEE	Autoridades Educativas Estatales
ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CSCE	Compromiso Social por la Calidad de la Educación
CNSPD	Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
ECP	Enfoque de Coaliciones Promotoras
EPN	Enrique Peña Nieto
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGE	Ley General de Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
RE	Reforma Educativa
PPM	Pacto Por México
SAP	Sistema de Asignación de Plazas
SEM	Sistema Educativo Mexicano
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa

SEP	Secretaría de Educación Pública
Siged	Sistema de Información y Gestión Educativa
SNRSPD	Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPD	Servicio Profesional Docente

Introducción

En el sistema educativo coexisten grupos con proyectos antagónicos, por una parte, existen aquellos cuyas creencias y valores promueven reformas y por la otra los que prefieren la conservación del *status quo*. Como producto de las relaciones de fuerza de estos grupos, las reformas que se realizaron en el Sistema Educativo Mexicano (SEM), desde mediados del siglo pasado, se consintió por parte de los reformistas las prácticas conservadoras en el sistema, entre las que se destacan: la venta y herencia de plazas, la posesión de más de una plaza por miembros del sindicato con horarios no compatibles, la asignación directa a egresados normalistas, el control de la nómina docente, por mencionar solo algunas.

A finales del año 2012, con el fin de revertir esta herencia conservadora, el presidente de la República Enrique Peña Nieto (EPN) convocó a las principales fuerzas políticas a la firma del Pacto Por México (PPM), cuya iniciativa, entre sus razones más importantes, se encontraba “[...] qué el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, ...” (Pacto Por México, 2017).

El PPM fue un acuerdo político que facilitaría el tránsito de 11 reformas estructurales por el Congreso de la Unión. La primera reforma en ser implementada fue la Reforma Educativa (RE), con la modificación a los artículos 3º y 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La RE, en su carácter constitucional entró en vigor a finales del mes de febrero de 2013. Para septiembre del mismo año fueron aprobadas reformas a la Ley General de Educación (LGE) y dos nuevas leyes la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE).

La creación del Servicio Profesional Docente (SPD) marcó la pauta para el mérito sea el criterio que rijan los procesos de ingreso, promoción y permanencia en el sistema educativo. Esta medida implicó restar el poder e influencia que el sindicato poseía sobre los maestros y sus plazas. El gobierno de EPN se fortalecía en el ámbito educativo al sustituir la discrecionalidad con que eran otorgadas las plazas, la depuración de la nómina y la supresión de los pagos a comisionados sindicales, por métodos basados en el mérito y la transparencia.

Los cambios en la asignación de plazas fueron el primer elemento para la recuperación de la rectoría de la educación, más no el único. La recentralización de la nómina educativa eliminó la atribución que tenían las autoridades educativas, sobre el presupuesto para el pago de los maestros.

La acción se materializó con la sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

La primera lectura de las transformaciones contenidas en la RE generó expectativas positivas hacia un cambio deseable y necesario en el Sistema Educativo Mexicano, sin embargo; en política pública lo diseñado, muchas veces difiere de lo implementado (Pressman y Wildavsky 1973; Subirats, 2008). Las acciones emprendidas por EPN abrieron camino a la erradicación de un modelo de vicios de larga data, conflictos e intereses que afectan el quehacer docente.

Fue de esperarse que dichos cambios generaron estrategias de resistencias y conflicto por parte de los grupos que participan en el juego político. Es por eso que, para el logro de los objetivos propuestos, la política educativa del gobierno actual debe superar las limitaciones políticas, organizacionales y materiales imbricadas en la esfera política. También es necesario generar estudios científicos que detecten las problemáticas a tiempo para orientar los recursos y esfuerzos a la toma de decisiones informada y argumentada.

En estados como Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca el conflicto se agravó debido a la presencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), organización promotora del proyecto conservador. Debido al interés de estudiar cómo fue acogida la implementación de la asignación de plazas en los estados conflictivos, entidades como Michoacán se convirtieron en un caso interesante de estudio, sobre como el proyecto reformista imbrica conflicto y las alianzas para agilizar la implementación u obstaculizarla, la existencia o no de mecanismos de negociación para llevar a cabo tales procesos, así como el marco que permite que existan o no las negociaciones. Analizar cómo ha sido el proceso de implementación en un estado que históricamente se ha opuesto a los intentos de reforma, puede servir como referente para contrastar si existen elementos similares en estados con conflicto, o como caso comparativo de aquellos estados donde la presencia de la CNTE es menor y por ende el conflicto también lo es.

El bagaje instrumental de las políticas públicas y más en específico del Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP) se convierten en una herramienta útil para identificar las alianzas que se forman entre los actores, estudiar sus principales interacciones, conflictos, negociación y acuerdos. La realización de un estudio sobre la asignación de plazas docentes permitirá contar con un esquema para analizar los conflictos existentes, las negociaciones y acuerdos que se han llevado a cabo, los logros alcanzados, los asuntos pendientes a tratar y la agenda de lo que es necesario mejorar.

La investigación se estructura bajo la premisa de cinco interrogantes. La primera busca identificar los recursos de los que se hacen las coaliciones para poder impactar en la implementación de la política, cuestionado así: **¿Cuáles son los recursos políticos, de organización y materiales que poseen los actores que forman coaliciones en el marco del Servicio Profesional Docente en el estado de Michoacán?**

El poner a concurso todas las plazas docentes es un intento por acabar con las prácticas discrecionales de ingreso, promoción y ascenso en el SEM. A la par significa acabar con los cotos de poder de los sindicatos que durante mucho tiempo controlaron la creación de plazas, el cómo se asignaban las plazas, dónde eran asignadas, etc. Acciones que eran la fuente de poder de los proyectos conservadores. La recuperación de la rectoría de la educación implica arrebatar esa fuente de poder que fue cedida en reformas y acuerdos anteriores, generando esferas de resistencia y oposición al nuevo paradigma dominante del sistema educativo: el mérito.

Los actores para poder incidir en la hechura e implementación de la política alinean sus creencias centrales a proyectos orientados a defender la RE o a modificarla. Sin embargo, una coalición no solo se forma de las mismas creencias y valores centrales, también necesita hacerse de recursos políticos, materiales y de organización para el logro de sus objetivos. Por ello es de vital importancia conocer en qué medida las coaliciones se han hecho de tales recursos y la manera en que logran o no impactar en la política.

Con ayuda de las herramientas teóricas y metodológicas se plantean las siguientes cuatro interrogantes que buscan crear y reforzar un argumento sólido que dé cuenta de lo que sucedió en este proceso de implementación. La primera pregunta está dividida en dos secciones, por una parte, está comprender el problema como parte de un proceso **¿Qué antecedentes están el origen de las resistencias de algunos grupos de la Reforma Educativa y específicamente, de la asignación de plazas?** Y por la otra documentar y evidenciar **¿Cuál es la importancia del cambio propuesto?**

La coexistencia de grupos reformistas y conservadores en el SEM, derivó en que en los intentos de cambio las cúpulas sindicales salieran beneficiadas por acuerdos informales que se llevaron cabo con las autoridades educativas de los gobiernos estatales, como fue el caso del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), y la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Entender los conflictos, a partir de un viaje al pasado donde el propio

gobierno cedió la rectoría de la educación a los proyectos conservadores, es un elemento fundamental para comprender el conflicto de hoy día.

Siendo que el referente teórico de este estudio es el ECP, otro de los cuestionamientos que se responden en esta investigación es: a partir de la Reforma Educativa y la asignación de plazas **¿Cómo es la configuración de coaliciones, existen coaliciones promotoras y opositoras?** La respuesta a esta interrogante llevará a la realización de un mapeo de los actores. La utilización del ECP tiene la virtud de centrarse en las interacciones de los actores, los mecanismos y recursos que usan, sus creencias y valores que promueven. La política propuesta implica remover del asiento que tiene la “*camarilla*” en la toma de decisiones, por ende, resulta interesante conocer como es la reconfiguración de los actores en torno a la Reforma Educativa, conocer sus interacciones e identificar si éstas logran incidir o no en la implementación de la política.

Un tercer cuestionamiento tiene que ver con **¿Qué herramientas metodológicas y analíticas permiten capturar con mayor claridad y profundidad un proceso como el que ha sido detallado?** Existen múltiples opciones y herramientas para documentar y analizar el problema de la asignación de plazas, sin embargo; en esta investigación se busca ir más allá de un recuento descriptivo de la situación actual del estado de Michoacán, apunta a una comprensión. Pues si bien se describe el diseño y aplicación de los concursos de ingreso al sistema educativo de 2014 a 2018, también se da un seguimiento a lineamientos, a la prensa. Es de interés en la investigación identificar aquellos intereses, creencias y valores que orientan la toma de decisiones de los actores inmersos en la Reforma Educativa, por ello se realizaron entrevistas a actores clave. La información fue procesada con técnicas de software para el análisis cualitativo (Atlas.ti).

La aplicación del Enfoque de Coaliciones Promotoras implica profundizar en los actores del juego político, para lo cual la pregunta guía es **¿Qué actores intervienen en el juego político y qué roles desempeñan?**

En la RE intervienen múltiples actores, sin duda los más importantes son aquellos que han logrado hacerse de mayores recursos para impactar en la política, no obstante existen también aquellos que son beneficiados o afectados por la reforma y su rol no ha quedado del todo claro: pueden ser pasivos o activos a favor de un proyecto u otro, o también pueden ser no movilizados, por lo que el convencimiento de las creencias centrales de la coalición podría atraerlos a que apoyen un determinado proyecto. Bajo tales premisas se destaca la pertinencia de conocer con

mayor detalle a los actores que forman las coaliciones y el rol que desempeñan desde la aplicación del enfoque analítico.

Finalmente, cabe preguntarse **¿A qué resultados se han llegado, que elementos han cambiado, en relación con la definición de las vacantes y cómo y quién ofrece esta información, cuáles lineamientos y acciones son mejorables en el modelo de asignación de plazas propuesto?** Conocer estos tres elementos permitirá tener un diagnóstico de la situación actual, conocer las causas de los avances o retrasos en los procesos e identificar las áreas de oportunidad donde aún es necesario seguir trabajando para mejorar.

Esta investigación pretende contribuir a la discusión sobre la RE, desde el marco analítico de las coaliciones promotoras. Este enfoque supone que en el proceso de formulación de las políticas públicas y particularmente en el proceso de implementación se producen tensiones y conflictos, en la medida en que se pueden afectar intereses y valores de las personas y grupos, al mismo tiempo que se privilegien otros intereses, objetivos y valores y también se benefician a individuos y grupos, a partir de las negociaciones con determinados actores, lo que supone acuerdos y ciertas prerrogativas para estos, así como para otros que están indirectamente en el conflicto o bien están fuera.

Los estudios sobre la implementación de políticas desde el ECP en México son escasos, por lo tanto, una investigación que aborde el tema desde este marco analítico contribuye a enriquecer la discusión de los procesos de política educativa en este país, al tener una visión más completa de los diversos grupos, sus valores e intereses, así como los recursos disponibles y las negociaciones llevadas a cabo por las coaliciones que se forman en torno a una política. Elementos determinantes para la explicación del éxito o fracaso de una política.

La investigación se estructura en cinco capítulos que responden a estos cuestionamientos. En el primer capítulo se hace una revisión de los acontecimientos que podrían explicar cómo surge el conflicto frente a la magnitud del cambio planteado. El segundo es una revisión del bagaje teórico utilizado en esta investigación, justificando la importancia y pertinencia del Enfoque de Coaliciones Promotoras. Siendo que la originalidad de esta investigación es el enfoque teórico, el tercer capítulo detalla los instrumentos de carácter metodológico y la aplicación del enfoque analítico. El capítulo cuatro es la descripción de los concursos y resultados de la aplicación de los exámenes de ingreso al sistema educativo en el estado de Michoacán. En el quinto se aplica el Enfoque de las coaliciones promotoras con base en el trabajo de campo realizado para esta

investigación. Al final se ofrecen las conclusiones a las que se llegaron mediante la realización de esta investigación.

Capítulo 1. Conflictos socioculturales, políticos y organizativos en el proceso de asignación de plazas docentes en la Reforma Educativa

Entrar al terreno de estudio de una reforma educativa en México requiere hacer un viaje al pasado para comprender que, en los procesos de cambio, el conflicto no es algo que surge de manera aislada al contexto, por el contrario, existen una serie de elementos que dan cuenta de cómo los individuos han formado alianzas para promover o defender sus intereses y valores y así lograr darle forma a la política educativa. Este capítulo es un repaso por aquellos momentos de cambio que le anteceden a la reforma educativa actual, con la pretensión de explicar por qué surge el conflicto y cuál es la importancia en la Reforma Educativa.

Antecedentes

De acuerdo con Street (1984), en el Sistema Educativo coexisten grupos, en algunos casos antagónicos, que definen proyectos educativos y políticos diferentes. Por un lado, existe un proyecto reformista o modernizador frente a otro de naturaleza conservadora (Citado en Acevedo y Valenti, 2015, p. 20).¹ Tales proyectos son concebidos en aquellos grupos que convergen y forman alianzas para defender y promover sus creencias y valores. La diferencia entre un proyecto y otro, consiste en que el conservador buscará la preservación del statu quo, mientras que el reformista pretende modificar las viejas formas y prácticas de un sistema, con el fin de establecer nuevas creencias y valores que deberán ser adoptadas por los jugadores políticos. Sobre esta base se da una lucha entre ambos proyectos antagónicos.

Ambos grupos coexisten día con día en los diferentes niveles de gobierno, articulados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los gobiernos estatales. Esta convivencia en aras de la estabilidad política llevó a los promotores del proyecto reformista el consentimiento de prácticas conservadoras, especialmente en lo relacionado a la operación del sistema educativo: asignación

¹ De acuerdo con Acevedo, C., y Valenti, G., quienes retoman el trabajo de Susan Street, se entiende por *proyecto* un “conjunto de objetivos que expresan el estado futuro de un ámbito social, sea éste del Estado, el de una institución o el de una sociedad”; distinguiendo un proyecto reformista, tendiente a transformar el sistema educativo modificando la política pública en la materia desconcentración, planificación, eficiencia, eficacia y modernización, frente a un proyecto conservador, tendiente a mantener el sistema educativo sin modificaciones que consideren lesivas a sus derechos (Acevedo y Valenti, 2015, p. 20).

de plazas, nombramientos del personal docente, cambios de adscripción y ascensos; cuyo control conservó la representación magisterial, debilitando así el poder de acción de la autoridad educativa sobre la información de las escuelas, formas de ingreso al sistema, promociones, cuestiones salariales y decisiones de política educativa en general (Acevedo y Valenti, 2015, p. 21).

Las representaciones sindicales en el Sistema Educativo Mexicano han desempeñado un rol sustancial para comprender el conflicto y las alianzas, mientras que pareciera que los sindicatos han perdido poder de negociación y político frente a sus interlocutores, en el mundo educativo mexicano éstos lograron incidir en la hechura política, vetándola o aprobando primordialmente según los intereses de su cúpula y agremiados.

En diciembre de 1943, en el marco del Congreso Nacional de Trabajadores de la Educación, surgió el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) integrado por diversos grupos que buscaban una representación de mayor alcance y con el afán de convocar a la unidad de los diferentes gremios educativos. El SNTE está integrado por trabajadores de base dependientes de la SEP, de los gobiernos estatales y municipales, empresas del sector privado, organismos descentralizados y desconcentrados, así como jubilados y pensionados del servicio educativo (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 2017). En su misión manifiesta, entre sus aspectos más relevantes, la representación de sus agremiados, defensa y reivindicación de las conquistas y derechos de los trabajadores de la educación (SNTE, 2016).

El SNTE fue un pacto de unidad entre el gobierno federal y los líderes sindicales que congeniaban con el régimen en el poder. Los dirigentes sindicales ofrecieron a sus agremiados como recursos de movilización a cambio de puestos estratégicos de poder en la Secretaría de Educación Pública, Congreso de la Unión y gobiernos estatales (Street, 1996, pp.60-61). El gobierno se vería beneficiado al contar con un grupo de movilización electoral a favor del partido en el gobierno cediendo el control al SNTE sobre el funcionamiento de la estructura educativa en el país (Moodey, 2005; Acevedo y Valenti, 2015).

El pacto entre el gobierno y la estructura sindical quedó afianzado en la *Acta constitutiva del SNTE*, documento que disolvió a todos los grupos existentes en las entidades ratificando su adhesión central única al SNTE. El acta constitutiva tuvo su base en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, que establecía la existencia de un solo sindicato, por lo que todos los trabajadores de la educación estaban obligados a formar parte del sindicato y contribuir con cuotas mensuales que serían descontadas de su sueldo automáticamente por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público (Lloyd, 2011, p.321; Loyo, 1997). El sindicato oficial formalizó su incursión en el diseño e implementación de la política educativa bajo este acuerdo legal.

Durante 1940 y 1955 el poder adquisitivo de los maestros disminuyó de manera importante, por lo que comenzó a permear una sensación de los maestros de que sus líderes sindicales no velaban por sus derechos. En 1956 las inconformidades derivaron en la elección de Othón Salazar Ramírez como secretario local de la sección 9, personaje que se caracterizaba por su disidencia. No obstante, el Comité Nacional Ejecutivo del SNTE se negó a reconocer los resultados, acción que fue respaldada por la Comisión Federal de Conciliación y Arbitraje. El presidente en turno, Adolfo Ruíz Cortines ofreció un aumento salarial y la promesa de realizar un estudio que determinara las necesidades económicas de los maestros (Lloyd, 2011, pp.321-323; Street, 1996).

Los movimientos disidentes se mantuvieron aislados, aparejados de un crecimiento económico en el país, mayores protecciones laborales y la participación activa del gremio en la campaña de Gustavo Díaz Ordaz. El apoyo del SNTE al gobierno federal se intensificó con el movimiento estudiantil de 1968. El gremio apoyó al gobierno en las acciones emprendidas contra el movimiento estudiantil que dejó muertes de estudiantes, encarcelamientos y desaparecidos. El entonces Secretario de Educación Pública Agustín Yáñez felicitó al gremio sindical por mantenerse al margen de la cuestión social (Lloyd, 2011, p. 323).

El movimiento estudiantil de 1968 constituyó el quiebre para muchos disidentes del SNTE. En 1971 se exigió la renuncia del Secretario Carlos Olmo Sánchez, argumentando acordar cuestiones salariales sin consultar al Comité Ejecutivo. La cúpula sindical encontró su remplazo en Carlos Jonguitud Barrios quien fungía como secretario de la sección 9 y jefe del Comité Nacional de Vigilancia. Carlos Jonguitud se caracterizaba por respaldar el discurso nacionalista y de modernización de los sindicatos que promovía el presidente Luis Echeverría (Foweraker, 1993).

Carlos Jonguitud formó un movimiento oficialista, dentro del sindicato, denominado Vanguardia Revolucionario con el que logró perpetuarse 15 años como líder moral del gremio. La gestión de Jonguitud se caracterizó por la creación de comisiones que aumentaron de una manera importante el número de líderes sindicales, extendiendo el control vertical corporativista. “Este sistema de “corrupción masificada” llegó a formar una parte integral de la operación rutinaria del sindicato y creó las bases para el sistema actual de control económico que ejerce la dirigencia sobre sus agremiados” (Lloyd, 2011, p.333).

Las condiciones precarias de vida de muchos maestros del sur del país resultaron en el aumento de demandas por una mejora en la democracia sindical, el fin de las prácticas que castigaban a los disidentes negando promociones, transferencias a zonas poco deseadas o alejadas y despidos apoyados por la SEP, dada la presencia de figuras sindicales del SNTE dentro puestos importantes dentro de la secretaría (Street, 1996, p.76).

A finales de los años setenta e inicios de los ochenta, en estados como Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas emergió de las discrepancias verticales un proyecto opositor al SNTE y en cierta medida a las decisiones gubernamentales, la unión se autodenominó Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. La Coordinadora nace con tres objetivos que conserva hasta la fecha: La democratización del país, la democratización del SNTE y la democratización de la educación (Acevedo y Valenti, 2015; Sánchez y del Sagrario, 2015; Street, 1984; Tapia, 2013).

Con el paso del tiempo la Coordinadora se fue haciendo de mayor fuerza política y negociación en los estados del sur, en el resto del país tiene una presencia nula o débil, debido a sus particulares estrategias y poder de convocatoria para generar movilizaciones, siendo el canal de interlocución del magisterio disidente frente a los gobiernos estatales y federal. El surgimiento de la CNTE puso de manifiesto la falta de representación del total de las ideas de los agremiados del SNTE (Tapia, 2013, pp. 37-41). Dados sus principales objetivos la CNTE nació como un proyecto reformista, sin embargo, diversos autores consideran que uno de sus principales problemas es que con el tiempo ha recurrido a las mismas prácticas antidemocráticas que la dirigencia sindical, falta de propuestas educativas serias que deriven en el mejoramiento de la calidad de la educación y los recursos que utilizan para hacerse presente en la política como movilizaciones, plantones, caravanas, etc. han convertido a la CNTE en una organización radical (Lloyd, 2011; Tapia, 2013). Este tipo acciones podrían caracterizar a la CNTE como una organización con un proyecto conservador, opositor al SNTE y a las políticas de gobierno.

A su manera, ambos sindicatos fueron defensores de las prácticas conservadoras, consideraron que los intentos de cambio fueron perjudiciales para sus cúpulas y proyectos, utilizando su poder de negociación y sus bases para realizar movilizaciones vetaron o aprobaron la hechura de la política educativa. El conflicto entre ambos grupos ha estado presente desde mediados del siglo pasado en el Sistema Educativo, siendo más visible en los momentos que han buscado la modificación del funcionamiento del sistema, procesos de reforma, pactos y acuerdos.

En lo que concierne a esta investigación, se pueden identificar tres momentos clave de la lucha entre los grupos. El primero fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, donde quedó establecido entre sus aspectos más relevantes, el incremento del gasto educativo en los estados (descentralización educativa del plano federal hacia los estados), organización del sistema educativo bajo los tópicos del federalismo y participación social, reformulación de los contenidos educativos y la revalorización de la función magisterial.² “El Acuerdo representa un pacto entre los poderes reales del sistema educativo – la SEP y el Sindicato – para descentralizar los servicios educativos [...] El gobierno federal se reservó las facultades decisorias que aseguran la uniformidad de los servicios educativos [...] El SNTE, por su parte, conservó la titularidad de la representación y de la relación laboral con la SEP.” (Fierro, Tapia y Rojo, 2009, p. 4).

El ANMEB dejó como resultado a un sindicato con poder para contratar a los docentes, generando opacidad sobre los perfiles contratados, el número de ingresos al sistema educativo e incluso la ubicación exacta de los docentes en los centros de trabajo. Tampoco eran del saber público los mecanismos para abrir una nueva plaza ni para ocuparla por nuevos candidatos. Esta situación comenzó a evidenciar prácticas como la herencia de plazas docentes de los padres a hijos o familiares del titular, la compra-venta de las plazas, o la entrega masiva de éstas a los egresados de escuelas normales. (Ornelas, 2012, p.129).

En estados con presencia de la CNTE como es el caso de Michoacán, el ANMEB fue recibido con la oposición de la Coordinadora que consideraba que la descentralización de los servicios educativos era perjudicial para sus agremiados (Tapia, 2013). Por su parte el gobierno del estado de Michoacán enfrentaba una profunda crisis financiera debido a las negociaciones estatales con las secciones sindicales respecto a la aprobación de bonos, prestaciones, creación de plazas estatales, etc. Esto llevó al estado de Michoacán a un profundo déficit en los años que siguieron a la implementación del ANMEB.

El segundo momento a destacar tuvo lugar en mayo de 2008 con la firma de La Alianza por la Calidad de la Educación, un acuerdo entre el presidente en turno Felipe Calderón y Elba Esther

² La revalorización de la función magisterial en el ANMEB implicaba hacer ajustes referentes a la actualización docente, lo salarios y probablemente uno de los aspectos más destacados: la creación del programa de estímulos denominado Carrera magisterial.

Gordillo (ex) líder del SNTE.³ Los arreglos firmados en la ACE establecieron la modernización de los centros escolares, bienestar y desarrollo integral de los alumnos, formación basada en valores y orientada a la calidad, evaluar para mejorar, reformulación de Carrera magisterial y probablemente el más trascendente: la profesionalización de maestros y autoridades educativas, concursos de oposición para ingreso y promoción en el sistema educativo (Espinoza, 2012, pp. 26-31).

La ACE fue resultado de mesas de negociación con los sindicatos, y dada la fuerza que cobró la CNTE en algunos estados como Michoacán, se acordó con el gobierno del estado y la sección XVIII de la CNTE no suscribirse a la ACE. Esto tuvo como resultado que las plazas vacantes se asignaran en su mayoría de manera casi automática a egresados de escuelas normales, siendo el sindicato quien hacía una propuesta a la autoridad educativa sobre las vacantes a cubrir (I-04, 2017).⁴ Los concursos de oposición, elemento fundamental de la ACE, no fueron implementados en todos los estados como fue el caso de Michoacán, por lo que no se logró impactar en la ya tradicional cultura docente y las relaciones clientelares que permeaban el sistema educativo (Ornelas, 2012, p.129).

El tercer momento aconteció el 2 de diciembre de 2012, el Presidente de República Enrique Peña Nieto convocó a las principales fuerzas políticas a la firma del *Pacto por México*, acuerdo que sentó las bases de las llamadas Reformas Estructurales, cuya labor residiría en ser el canal que

³ Uno de los pactos políticos, previos a la ACE, entre el gobierno y los sindicatos fue el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE) de 2002, este acuerdo planteó dos propuestas interesantes: la extensión de la jornada escolar a tiempo completo y en la segunda se acordó con el SNTE el establecimiento de medidas para acceder a los cargos de docente, director, supervisor y jefe de sector por medio de concursos de oposición. Sin embargo, el pacto fracasó en la medida en que se gestó una disonancia informativa entre actores (SEP-Sindicatos-Autoridades Educativas Estatales), sobre los tiempos de los concursos, las formas propias del concurso, los resultados, la disponibilidad de plazas a ser ocupadas, teniendo como resultado dificultades para su implementación, de ahí que autores como Flores y Mendoza, 2012, aludieran al CSCE como un acuerdo más de tipo simbólico que real.

⁴ Previo a la firma de la ACE y posterior a ella el gobierno de Michoacán fue gobernado por Leonel Godoy Rangel, quien pertenecía a las filas del Partido de la Revolución Democrática. El gobernador Godoy declaró en reiteradas ocasiones que su gobierno no firmaría la ACE, argumentando que “jurídicamente no era viable”, no hay posibilidad de firmar con Elba Esther pues eran la contraparte de ellos. Las declaraciones del gobernador se dieron después de una semana de constantes movilizaciones por parte de la CNTE. La coordinadora justificaba sus acciones al establecer que el gobernador no había hecho público su rechazo a la ACE (Excélsior, 2008; El Universal, 2008; Jornada 2008).

facilitara el tránsito de las iniciativas en el Congreso de La Unión. De tal suerte que las reuniones entre actores tuvieron como resultado 11 Reformas Estructurales entre las que se destaca la Reforma Educativa. Como una de las principales razones del PPM para impulsar el cambio educativo, sobresale el objetivo tercero de la sección educación, que a la letra dice “[...] qué el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional...” (Pacto Por México, 2017).

La RE propuso transformaciones a los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa, en su carácter constitucional, fue aprobada por el Congreso Federal el 06 de febrero de 2013 y promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año. Para septiembre de 2013, fueron también aprobadas reformas a la Ley General de Educación, y dos nuevas leyes, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La RE se fundamenta sobre tres ejes: a) calidad educativa y equidad, b) autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y c) Servicio Profesional Docente.⁵ En la RE el Estado cobra el papel de asegurador de calidad y equidad en la educación, para lograr dicho objetivo se implementó el SPD que tuvo la función de asegurar que los docentes que ingresaron al SE fueran los más idóneos. Al INEE se le asignaron atribuciones para validar la pertinencia de los indicadores y parámetros de evaluación del nuevo sistema de profesionalización. El SPD quedó regulado por la LGSPD, donde se establecieron los lineamientos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Sistema Educativo.

Reforma Educativa, asignación de plazas: el conflicto

La profesionalización docente, -como la RE en general- tuvieron su base ideológica en las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el *Acuerdo de cooperación México- OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. Este documento emitió una serie de pautas para mejorar la calidad de la educación que imparte el sistema educativo mexicano.

Entre las sugerencias de la OCDE se destacan: la atracción de los mejores candidatos docentes, fortalecimiento inicial, la creación de mecanismos para evaluación, abrir todas las plazas docentes

⁵ La RE abarca múltiples dimensiones, sin embargo, para esta investigación se considera que los puntos neurálgicos son los que se mencionan.

a concurso, creación de periodos de inducción y prueba, entre otras (OCDE, 2010, pp. 5-7). Postulados que son retomados íntegramente en la RE, específicamente en la asignación de plazas.

La RE educativa actual estableció que el único medio para acceder al SE, buscar una promoción, permanencia o reconocimiento, -para los niveles de educación básica y media superior-, era el SPD.⁶ La existencia de otros medios, a partir de la publicación de la RE serían considerados nulos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013). Las facultades para la asignación de plazas docentes fueron competencia de tres autoridades: el INEE, institución encargada de la emisión de lineamientos y criterios técnicos, validación de parámetros e indicadores para el desarrollo de las evaluaciones; la CNSPD, facultada para coordinar la implementación de la evaluación a nivel nacional y finalmente las AEE encargadas de implementar los procesos de evaluación en cada una de las entidades.

Los concursos para el ingreso, reconocimiento, ascenso y permanencia se realizaron anualmente y fueron de carácter ordinario y extraordinario. La AEE fue la encargada de expedir convocatorias basadas en los datos del Sistema de Información y Gestión Educativa (Siged). Las convocatorias eran subidas al portal de la CNSPD y debían presentar la disposición del número de plazas que se concursaban, el grado (Preescolar, Primaria, Secundaria, Media superior), el tipo (horas, semanas, mes), fechas de registro, etapas, sedes de aplicación, publicación de resultados, por mencionar los aspectos más relevantes.

Los sustentantes para plazas en educación básica, una vez concluidos los pasos de inscripción señalados en la convocatoria, se tenían que presentar en el día y hora que fueron establecidos para presentar la evaluación de ingreso. Este proceso se dividía en dos etapas: un Examen de conocimientos y habilidades para la práctica docente y otra evaluación de Habilidades intelectuales y responsabilidades ético profesionales. Ambos instrumentos eran de carácter estandarizado y autoadministrables, es decir; los sustentantes presentaban los exámenes utilizando un equipo de cómputo y eran contralados por un aplicador. Aquellos postulantes que concursaban para una plaza de inglés tenían un requisito adicional que era un comprobante de Certificación Nacional del Nivel de Idioma. La Secretaría se encargaba de llevar a cabo el proceso de calificar las pruebas estandarizadas con base en los criterios y procedimientos técnicos que determinaba el INEE.

⁶ La Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente (CNSPD), define al SPD como: “Conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, Promoción, el Reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua...” (Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente, 2017).

En el caso de ingreso al SE para el nivel medio superior, los concursantes que cubrían los requisitos publicados en la convocatoria tenían que presentar en la sede, lugar y hora señalado para llevar a cabo la evaluación. A diferencia del nivel básico donde primordialmente son dos exámenes, para este nivel son tres tipos de evaluación que debían aprobar. Las etapas de evaluación en este nivel eran: Examen de contenidos disciplinares, Examen de habilidades docentes y Rúbrica de evaluación de competencias docentes (Plan de clase), los tres instrumentos eran de carácter estandarizado y autoadministrables. El procedimiento de calificación se realizaba con base en los criterios y procedimientos técnicos que establecía el INEE, los resultados eran inapelables y en caso de inconformidad se podía solicitar un recurso de revisión, el escrutinio se hacía sobre los procedimientos de evaluación y no de los resultados.

Una vez obtenidos los resultados de las evaluaciones de los concursantes, se procedía a la asignación de plazas. Para ello la CNSPD estableció un protocolo que especificaba el procedimiento de entrega de plazas a los docentes que resultaron idóneos. La asignación de plazas docentes se realizaba en eventos públicos, conforme a las listas de prelación, priorizando las plazas de nueva creación y las vacantes definitivas que no tenían un titular. Es decir, los sustentantes tendrían la opción de escoger su centro de trabajo desde el que resultó más idóneo hasta al que resultando idóneo obtuvo menos puntuación en los exámenes.

El protocolo también establecía que, en el evento público para la asignación de plazas docentes, tenía que estar a la vista la lista de prelación, contar con la presencia de las AEE, los sustentantes convocados, representantes de la CNSPD, supervisores del INEE, observadores ciudadanos, -es importante señalar que estos últimos tenían que estar certificados bajo los procedimientos determinaba el INEE en cada convocatoria para ser observador ciudadano-, y la prensa. En el evento las AEE tenían que estar en condiciones de entregar los documentos necesarios para formalizar la relación laboral entre los sustentantes idóneos y el SPD. A la conclusión del evento público, las autoridades educativas firmaban un acta que especificaba el número total de plazas que fueron asignadas según el orden de prelación y posibles incidencias que se presentaran en el evento público.⁷

⁷ Para una revisión más extensa de la asignación de plazas docentes, su diseño e implementación, véase el capítulo 4º de esta investigación donde se realiza una caracterización con mayor detalle.

A mediados de 2014, se comenzaron a aplicar los primeros concursos de oposición para la obtención de plazas en los estados. Sin embargo, los medios informativos evidenciaron que se dieron en medio de una serie de inconsistencias: docentes con resultado “insuficiente” dando clases (Excélsior, 2014a), concursantes con resultado de idóneos no habían recibido sus nombramientos (La jornada a, 2015), información insuficiente sobre la disponibilidad de plazas vacantes definitivas y temporales (Milenio, 2016a), por mencionar algunos.

Los cambios promovidos por la RE, en la asignación de plazas, generaron expectativas, desconfianza y resentimiento por parte de algunos de los actores, debido a que se pretendía pasar a un proyecto que eliminaba muchas de las viejas prácticas que permeaban el SE: “la existencia de mecanismos no académicos para el ingreso a la profesión docente, tales como la herencia, compra o asignación de plazas” (Cámara de Diputados - INEE, 2015, pp. 28-29). Cambios de tal magnitud en el juego político, tienen que ser interiorizados por los actores que participan en él, pues si las preferencias, valores y creencias no confluyen paralelamente con el proyecto de reforma, algunos jugadores pueden representar un obstáculo en la implementación de una política que la lleve al fracaso (Coburn y Rusell, 2008).

Como ha sido explicado por varios autores, los intentos de cambio suelen generar conflicto que responden a las diferentes visiones que existen entre los grupos. Varios análisis sobre el proceso y resultados de las transformaciones realizadas en el SEN entre 1990 y 2008 (ANMEB, CSCE y ACE) han demostrado que las negociaciones realizadas con los gremios sindicales, especialmente con el SNTE, le brindaron diversos beneficios y amplia participación en algunas de las decisiones, por ejemplo, en los concursos por examen que se hicieron para otorgar plazas en las comisiones evaluadoras había una importante participación de los miembros del sindicato.

Después de más de siete décadas de relación corporativa entre el SNTE y el Gobierno Federal se reconoció la necesidad de recuperar la rectoría del Estado en la educación, pues era imposible hacer política educativa sin llegar a acuerdos con las secciones sindicales. La figura del mérito profesional ya había sido contemplada en los cambios propuestos en la ACE, lo que fue nuevo en la política educativa de 2013 en adelante fue la creación de lineamientos específicos en materia de SPD, y su aplicación a las 32 entidades federativas.

La RE y la implementación de la asignación de plazas docentes se encontró atravesada por un conflicto histórico entre grupos, aquellos que promovieron un proyecto conservador, y aquellos que pugnaron por un cambio, aquella disputa implicó la obstaculización de la política,

especialmente en los estados donde la CNTE tiene mayor presencia. El SNTE desempeñó un rol de apoyo a la reforma después del encarcelamiento de su lideresa, Elba Esther Gordillo, en febrero de 2013 por desvío de recursos del sindicato y quien se oponía a la legislación de la RE (Proceso, 2013a); (Excélsior, 2013b); (Animal Político, 2013a). El líder actual del SNTE, Juan Díaz de la Torre, hizo público el apoyo que él y en nombre del sindicato se le dio al proyecto de reforma, iniciando campañas de apoyo, argumentando que se protegen los derechos laborales (Aristegui, 2013a). En el segundo informe de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, el líder gremial manifestó su apoyo y compromiso de los docentes por la calidad educativa (SNTE, 2014). A finales del 2017 el entonces Secretario de Educación Pública, Otto Granados, destacó la colaboración entre el SNTE y la dependencia Federal, calificándola de enorme y favorable, exhortando a seguir trabajando juntos en la RE (El Universal, 2017a).

Por su parte, la CNTE desde el inicio de la RE manifestó su rotunda oposición al proyecto de reforma, argumentando el uso excesivo y punitivo que se le daba a la evaluación, el descuido de elementos pedagógicos, el vínculo que el gobierno declaró que tenía que existir entre los resultados educativos y la calidad y equidad de la educación, y probablemente una de las más importantes la estandarización de las evaluaciones. El rechazo de la Coordinadora fue constante, con la suspensión de clases (Proceso, 2013b), cerrando carreteras para protestar contra la armonización de la reforma en los estados (La Jornada, 2014b), realizando marchas en vialidades principales en diversos estados (Reforma, 2015a), o incluso proponiendo proyectos alternativos a la reforma en curso (Milenio, 2018b).

El tema ha sido visto y analizado por especialistas, los estudios han planteado la dificultad que implica el proceso de implementación de la política, (Del castillo, G. y Valenti G., 2013; Guevara, G. y Backhoff, E., 2015; Hernández, L., 2013; Ramírez, R., 2013). También ha sido motivo de investigaciones para la obtención de títulos (Crowley, C., 2016; Carmona, J., 2016) e incluso las autoridades educativas han realizado publicaciones sobre los ajustes que ha tenido la asignación de plazas, (INEE, 2017), por mencionar solo algunos.

Los hechos aquí relatados y sintetizados hacen un llamado a la comunidad académica y científica a estudiar cómo esta problemática sociopolítica se imbrica en la implementación de la política. Se torna pertinente analizar la influencia que el conflicto y la negociación tienen en la implementación de la RE y si los acuerdos entre actores implican avances en el proceso de asignación de plazas docentes.

Al comienzo del año 2017, la evaluación del desempeño docente tuvo ajustes para orientar el acompañamiento a los docentes, mejorar los procesos de comunicación y la entrega de claves, acondicionamiento de sedes donde se presentan los exámenes, y en general, optimizar la disposición y difusión de información sobre los procesos de la asignación de plazas (INEE, 2017).

La importancia del cambio

Las líneas anteriores han constatado el alcance que pretende tener la RE, “estos cambios afectan la base estructural del funcionamiento del sistema escolar” (Aguerrondo, 2013, p. 51). Dicha reforma ambiciona a modificar el funcionamiento del SE debido a que plantea cambios estructurales en el ingreso, permanencia, ascenso y reconocimiento.

La RE incursionó el terreno de la política educativa bajo la lógica de modernización de los servicios educativos y con ello la profesionalización de la labor docente, se instauró el SPD creando una nueva regulación en el sistema de ingreso de los docentes, con lo que se dio una reestructuración de la vieja relación corporativa entre los sindicatos y Estado mexicano, poniendo en juego valores y referentes ideológicos de cada uno de los grupos que interactúan en la esfera educativa.

En tanto para ingresar al sistema educativo era necesario pasar por un proceso de selección basado en el mérito, el SPD pretendió ser el canal institucional que permitiera garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso al SE, transparencia en la asignación y uso de recursos, que la carrera docente estuviera basada en un sistema meritocrático que atrajera a los mejores profesionales de la educación. El SPD buscaba eliminar la discrecionalidad con que las plazas eran asignadas por los sindicatos, abriendo el sistema de ingreso a cualquier profesionista capaz de desempeñar la labor docente en los términos que establecía la RE. Este proceso atentó contra los cotos de poder de los sindicatos y pactos políticos que se consolidaron en gobiernos anteriores.

La pregunta clave en este marco sería ¿Cuál es el significado de esa modificación? Teniendo como respuesta a la interpelación: Para ingresar al sistema educativo era necesario pasar por un proceso de selección basado en el mérito. Los sindicatos perdieron capacidad para negociar cuestiones laborales frente a sus interlocutores, la venta y herencia de plazas: fuente de su poder discrecional. Ambos sindicatos perdieron en mayor o menor medida los logros consagrados en gobiernos anteriores. El estudiar el cómo son asignadas las plazas, por quién son asignadas y bajo

qué criterios, puede funcionar como indicador de hasta qué punto se lograron los objetivos propuestos en la RE.

Sobre esta base se plantearon nuevas relaciones entre SEP-SNTE, SEP-CNTE y entre SEP-INEE. Se puede decir que el nuevo modelo de ingreso fue planteado con poco margen de negociación entre los sindicatos, lo que generó disidencia de secciones importantes que derivaron en la dificultad para implementar la política. Autores como Guevara Niebla (2012) ven en la asignación de plazas la fuente del poder discrecional de los sindicatos. La profesionalización docente paso de un campo donde el modelo clientelar-corporativista establecía las reglas del juego a uno donde el Estado pretendió diseñar y ejecutar de manera unilateral aquellas reglas, generando una esfera de conflicto.

Los docentes que ingresaran al sistema educativo bajo el nuevo esquema del SPD desempeñan un rol clave en esta coyuntura política. El docente es uno de los factores que más impacta en los aprendizajes de los estudiantes, de aquí parte la premisa que evaluando y contratando a los cuadros mejor capacitados, se logrará mejorar la calidad educativa y equidad de la que habla la RE. Dicho elemento ha sido constatado por diversos estudios, entre los más completos y recientes se destaca el desarrollado por John Hattie en 2008. Este autor realizó en un meta estudio al recopilar más de 50 mil investigaciones relacionadas con los factores que impactan en el aprendizaje de los estudiantes, sus resultados condujeron que entre los elementos que más influyen están los docentes y las prácticas que realizan con los estudiantes, es decir, si retroalimentan a los estudiantes, si buscan soluciones a problemas comunes de la vida escolar, si tienen dialogo con sus pares sobre dichos problemas. La idoneidad de los docentes juega un papel sustancial para mejorar el logro educativo.

Los docentes son objeto de debate respecto a si son los adecuados para el logro de la calidad y equidad educativa que propone la RE. En el proceso de apertura, evaluación y asignación de plazas el SPD tiene que superar la falta de transparencia de modelos anteriores como la ACE, imbricar el mérito en las estructuras existentes, coordinarse de una manera adecuada con las Autoridades Educativas Estatales (AEE) para que los procedimientos se lleven a cabo con base en los protocolos establecidos y, finalmente, consolidar sus recursos político culturales (normatividad), materiales (infraestructura, económicos y organizativos (apego a los procesos establecidos) por mencionar solo los más importantes.

Se podría establecer que la asignación de plazas es el eje transversal que articula a la RE, dada la complejidad del cambio que pretende instaurar, su implementación resulta especialmente complicada debido al conflicto histórico que existe entre los grupos y las coaliciones que se han formado para defender ya sea un proyecto modernizador o conservador. La implementación de la asignación de plazas docentes ha sido más complicada en algunos estados dónde la CNTE tiene mayor presencia. Tal es el caso de Michoacán donde los concursos de asignación de plazas hasta el momento implementados se han visto inmersos en conatos de resistencia y enfrentamientos entre la policía y la CNTE (Garduño, 2015), en el impedimento de la realización de los concursos de oposición por parte de la CNTE, (Animal Político, 2015b), y en la toma de presidencias municipales para impedir la ceremonia de asignación de plazas (Proceso, 2016c).

Michoacán es uno de los estados bastiones de la CNTE, una entidad que se ha caracterizado por su fuerte oposición a los proyectos reformistas, al igual que el SNTE se vio beneficiada por los acuerdos que quedaron pactados más allá del plano oficial. Durante el ANMEB se firmaron minutas en las que la autoridad educativa cedía de facto facultades como la adscripción a los centros de trabajo, la asignación de plazas o ascensos a la sección XVIII de la CNTE. Durante la ACE mientras las 31 entidades federativas se suscribieron, se acordó en el estado con la misma sección no hacerlo, por lo tanto, no estaba obligado ni jurídicamente ni políticamente a participar en los concursos de oposición para la asignación de plazas.

Dadas las particularidades de un estado que ha manifestado históricamente fuerte oposición a los proyectos de reforma, resulta interesante estudiar la manera que se imbrica el conflicto en la implementación de la asignación de plazas docentes, la existencia o no de marcos de negociación, qué elementos han permitido que existan o no negociaciones, y los factores que explican avances o retrocesos. En Michoacán el avance respecto a la profesionalización docente en relación con otras entidades que, si se suscribieron a la ACE, era mínima o inexistente.

La asignación de plazas en el estado de Michoacán es un espacio que puede ilustrar claramente los escenarios de conflicto y negociación en la política. Dados los intentos anteriores por profesionalizar la carrera docente, resulta pertinente conocer los elementos que generan obstáculos en la implementación, los avances y áreas de oportunidad de mejora. En la medida en que la RE estaba siendo implementada es de vital importancia contribuir a la discusión informada para que la orientación de esfuerzos y recursos tome como base los estudios científicos.

Un estudio de caso en el estado de Michoacán puede funcionar como referente de la implementación de una política en conflicto, o quizá en estudios posteriores como una comparación de estados en conflicto, incluso a la inversa estados que hayan registrado menores obstáculos para su ejecución o aquellos donde la implementación presentó mayores avances debido a la mayor aceptación de la política.

Uno de los muchos problemas que tienen las reformas es la falta de seguimiento, generalmente se realizan una evaluación al finalizar la política o una vez que ya fracasó y no como un apoyo que retroalimente donde hay fallas y señale elementos que sí funcionan. La investigación se inserta en el análisis de implementación de una política, lo cual permitirá conocer los conflictos y acuerdos que le subyacen, la manera en cómo se generan cambios para actualizarse y adaptarse a las circunstancias.

El siguiente capítulo es una revisión del bagaje teórico de las políticas públicas, los principales enfoques de implementación y el Enfoque de Coaliciones Promotoras bajo la lupa de la Reforma Educativa y la asignación de plazas. El marco teórico que da sustento a esta investigación profundiza en elementos que pueden ser útiles para la construcción del argumento de este estudio, siendo que el ECP es un elemento que deviene de un marco analítico más grande (políticas públicas) se plantea la necesidad de conocer y resaltar por qué este enfoque puede resultar conveniente para el estudio de un problema como lo es la asignación de plazas.

Capítulo 2. Una revisión del Enfoque de Coaliciones Promotoras desde la teoría de la implementación

Michael Fullan, (1982) al hablar de las de las reformas educativas, invita a desarrollar marcos conceptuales diversos, capaces de articular los múltiples elementos que impactan en los procesos de cambio en la educación. Las reformas plantean un reajuste de orden social/sistémico, al punto que pretenden alcanzar la modificación del *statu quo*, elemento fuertemente resguardado por los actores del sistema educativo, especialmente de aquellos que defienden un proyecto conservador. Los intentos de cambio en décadas pasadas fueron absorbidos, anulados o reajustados por los mecanismos garantes de opacidad, desigualdades e incontables ineficiencias (Ornelas, 2008a, 2008b).

La política educativa es un espacio donde coexisten diferentes actores con proyectos educativos distintos, cada uno de ellos forma alianzas con otros jugadores políticos que profesan las mismas creencias y valores centrales con el fin de impulsar sus proyectos y lograr dar forma a la política que convenga a sus intereses. La instrumentalización de la política genera conflicto dados los cambios que pretende operar. La RE implica un conflicto que responde a visiones distintas, de aquellos que pretenden modificar el funcionamiento del sistema educativo y aquellos que buscan la conservación del *status quo*.

Autores como Cartwright (2016), hablan de la existencia de una brecha entre la teoría y la práctica, haciendo alusión a que los postulados teóricos (principios científicos) no describen lo que realmente sucede, sino que relatan lo que pasa en las situaciones ideales y muchas veces estos modelos distan bastante de la realidad que pretenden explicar. Retomando la advertencia anterior, las líneas siguientes obligan al argumento fundamentado sobre los estudios de implementación, sus debates y un enfoque teórico capaz de captar con mayor detalle la complejidad de un subsistema de política como lo es el educativo.

Los estudios sobre la implementación

Dado que la RE y la asignación de plazas docentes son el referente actual de la política educativa, es necesario hacer una revisión esquemática de lo que implica estudiar un proceso de implementación, con el fin de contemplar los enfoques analíticos que están presentes en este tipo

de estudios y conocer cuál o cuáles de ellos pueden ser referentes para estudiar, analizar y comprender los elementos que explican los avances o retrocesos de dicha política.

Harold Laswell (1971), estableció que el análisis de la política pública produce conocimiento para comprender el proceso de toma de decisiones (Knowledge of) y crear conocimientos sobre las mejores alternativas de solución en política (Knowledge in) (Aguilar, 2014). Una política pública surge a partir de una situación que es identificada como un malestar social (Subirats, 2008).

Se puede entender como políticas públicas el análisis de las decisiones y el curso de acción dirigido a la solución de un problema detectado como público. Para que un problema sea detectado como tal requiere una delimitación específica y su entrada a la agenda de gobierno. La asignación de plazas cumple con estas características: es un problema presente en la agenda educativa que subraya el corporativismo y discrecionalidad con que son otorgadas las plazas. La respuesta a esta problemática fue la creación del SPD.

El enfoque por etapas de las políticas públicas, de manera muy esquemática, considera cuatro momentos por el que pasa toda política: 1) identificación y definición del problema, momento en que se decide incluir al problema en la agenda y se estudian sus causas posibles; 2) Diseño, etapa que establece los mejores cursos de acción posibles para atender el problema; 3) Implementación, es la ejecución de las acciones previamente diseñadas, a través de los agentes encargados y con la participación de los actores. 4) Evaluación, proceso en el cual se identifican los avances, falencias y se trabaja en las áreas de mejora (Aguilar, 2014b).

Este estudio toma como referencia el diseño de la política, no obstante, el foco se centra en el proceso de implementación de la asignación de plazas. Hablar de implementación como una etapa donde simplemente se ejecutan las acciones es poco realista. El análisis de la implementación consiste en el proceso de puesta en marcha de la solución del problema, por lo que profundiza en las acciones que se llevaron a cabo para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas y analiza la existencia de contrastes entre lo que se diseñó y lo que se ejecutó.

La importancia de los estudios de implementación deriva del hecho de que pueden ofrecer una descripción y explicación del por qué una política no logra lo que de ella se espera, a través del estudio de la conducta de los actores, los resultados obtenidos y las conexiones causales entre ellos. Este tipo de estudios buscan ir más allá del simple hecho de analizar cómo ocurrieron las cosas, profundizan en por qué dichos resultados ocurrieron de tal manera.

Luis F. Aguilar (2003) se refiere a la implementación como “un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas, los métodos del proyecto y el contexto institucional” (Citado en Flores y Mendoza, 2012, p. 26). De tal manera que es posible destacar la existencia de una brecha entre las intenciones proclamadas y la emisión de los resultados.

Autores como Berman (1993), Sabatier y Mazmanian (1993), destacan la figura de la autoridad, vista desde la óptica normativa, que se traduce en leyes, normas, estatutos, reglamentos y programas, que estipulan objetivos con el fin de regular el comportamiento de los actores y así lograr que la implementación se ejecute con miras a los resultados esperados. Tal fue el caso de la Reforma Educativa de 2013, que reunió a las principales fuerzas políticas a la firma del Pacto por México (decisiones), cuya labor derivó en 11 reformas estructurales, de las que se destaca esta reforma, y cuyo marco normativo (autoridad) fueron las leyes secundarias: Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Los estudios sobre implementación otorgan insumos para que las políticas sean implementadas de una mejor manera y en consecuencia los beneficios sean mayores, por tal motivo se destaca la pertinencia de analizar el proceso de asignación de plazas docentes propuesto en la Reforma Educativa. Esta investigación busca conocer y ampliar el conocimiento sobre los estudios de implementación y, más en específico, de los concursos de oposición docente para la asignación de plazas.

Debates sobre la teoría de la implementación

La teoría de la implementación ha cimbrado diversos debates, autores como Püzl y Treib (2007), identifican tres enfoques a los que se adscriben los estudios de implementación, el primero es el enfoque descendente (Top-down), el segundo es la orientación ascendente (Bottom-up) y, por último, se hallan las teorías híbridas. Los descendentes son los críticos del modelo arriba-abajo, mientras que los de las teorías híbridas, como su nombre lo indica, recuperan elementos de ambos enfoques.

El enfoque Top down tiene su base en un modelo elitista, sigue una secuencia lineal, vertical y por etapas, en la que los tomadores de decisiones son los únicos legitimados y capaces de implementar la política en nombre de toda la ciudadanía, es un modelo con una orientación

jerárquica que va de las decisiones de política al proceso administrativo. Los pioneros de este modelo fueron Pressman y Wildavsky (1973), quienes manifestaron que la adecuada implementación va en función de los diferentes puntos de encuentro entre las organizaciones que componen una cadena; entre mayores sean aquellos puntos de encuentro aumenta la complejidad y decaen las probabilidades de una adecuada implementación.

La Reforma Educativa actual se inscribe en el modelo Top down, diversos autores (Del Castillo, y Valenti, 2013; Guevara, 2016; Guevara, y Backhoff, 2015; Hernández, 2013; Ramírez, 2013; Crowley, 2016; INEE, 2017), plantearon la dificultad que representa su implementación, sobre todo en aquello relacionado con la evaluación docente. La mayoría coinciden que la reforma dejó de lado a las bases que operan la política, por ello despierta incertidumbre, críticas y problemas en su proceso de implementación.

Los estudios Bottom-up destacan la importancia de los burócratas de calle como los principales moldeadores de la política, estableciendo que la implementación es la negociación de procesos dentro de las redes de quien las ejecuta. Desde esta perspectiva, el diseño de la política Bottom-up va de los burócratas individuales a las redes administrativas pasando de un modelo de resolución de problemas jerárquico a uno de carácter descentralizado, evolucionando de un enfoque elitista a uno de corte más participativo. Uno de sus principales exponentes es Lipsky (1971), quien establece que los burócratas de calle tienen preocupaciones legítimas que también deben ser tomadas en cuenta.

Las teorías híbridas, o sintetizadoras buscaron la conciliación de ambos enfoques. Uno de sus principales teóricos es Elmore (1979), señalando que más que buscar el control del proceso de implementación se debe prestar especial atención a cómo se estructuran los incentivos de los ejecutores y los grupos objetivo, es decir lo que pasa al interior del sistema de políticas. Elmore en su diseño retrospectivo resalta la importancia de la dispersión del control, pues considera que la implementación de la política se da en los diferentes niveles de gobierno.

Frente a estos tres enfoques surge una corriente denominada interpretativa, cuya base de conocimiento se funda en la representación que los actores hacen de la política, el conjunto de significados compuesto por símbolos, lenguaje de política y metáforas que se imbrican en la cultura política. Esta corriente estudia el conocimiento que los actores generan ante la política identificando cómo influyen los elementos de la cultura política en el proceso de implementación.

Ahora bien, es común que de los estudios sobre implementación de políticas se limiten a establecer modelos meramente descriptivos del por qué una política fue diseñada de una manera determinada e implementada de otra, dejando de lado los diversos factores que explican su éxito o fracaso. En cualquier política se entrecruzan concepciones y argumentos que generan una imagen del problema que la política trata de resolver, la gran gama de argumentos que giran en torno a la política crea disonancias entre los actores. El Enfoque de Coaliciones Promotoras profundiza en este proceso.

El ECP es un ejemplo emblemático de la perspectiva híbrida de análisis. De acuerdo con su creador Sabatier (1988), este encuadre recupera lo mejor de cada uno de los modelos top down y bottom up. El ECP plantea la posibilidad de construir un modelo que explique el cambio de la política a través de las creencias y valores de los individuos que integran las coaliciones. Desde este enfoque la mirada no se limita solo a una estructura gubernamental, sino que se dirige a los subsistemas de política dónde interactúan múltiples actores interesados en el problema público que buscan trasladar sus creencias y valores a la política.

La RE al pretender acabar con muchas de las viejas prácticas que permeaban el sistema educativo, ha movilizado a diversos grupos, algunos que apoyan al proyecto reformista, pero también otros que pugnan por su derogación, dichos intereses los han llevado a formar alianzas en favor de un proyecto u otro. En los desacuerdos entre los jugadores políticos interactúan creencias y valores bajo los que se forman las coaliciones, cada uno de los actores considera que sus intereses deben primar sobre los otros dando origen al conflicto en política. Son esos valores y creencias lo que le da forma a la política, obstaculizando o favoreciendo la implementación.

En política pública existen diversos enfoques de análisis. Entre los más reconocidos está el secuencial que divide por etapas la política y la convierte en un ciclo. El enfoque de la elección racional (public choice) determina que todos los actores son maximizadores de su propio bienestar. El encuadre neoinstitucional hace del Estado el centro de su análisis. El Enfoque de redes establece que las políticas generalmente se hacen afuera de las estructuras formales, los actores interactúan e intercambian información y recursos en otros ámbitos. También existen los enfoques integracionistas que recuperan elementos de los otros enfoques y de los que se desprende el Enfoque de Coaliciones Promotoras (Roth, 2010).

El Enfoque de Coaliciones Promotoras

El debate sobre los estudios de implementación ha puesto de manifiesto que en el proceso de implementación intervienen múltiples actores que desempeñan un rol sustancial en dicho proceso. Este debate evidencia también que más allá de los elementos técnicos de análisis, en toda política pública existe siempre una imbricación con la política, entendida como el conflicto, negociaciones y compromisos, que le subyacen. Son dichos elementos los que le dan forma a la política y la mantienen o no a lo largo del tiempo.

El Enfoque de Coaliciones Promotoras, se desarrolla para analizar estas problemáticas, iniciado por Paul A. Sabatier (1988), ajustado por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) y más tarde actualizado y perfeccionado por Sabatier y Weible (2007). El ECP es un marco de análisis de políticas que se utiliza para comprender los elementos que inciden en el cambio de las políticas, donde intervienen diversos jugadores políticos que forman coaliciones. Este enfoque pone énfasis en el sistema de creencias de los actores que forman coaliciones, comparten determinadas creencias y están dispuestas a promoverlas con tal de incidir en el diseño e implementación de la política.

Las creencias son el concepto neurálgico del ECP, Sabatier y Weible (2007) las operacionalizan como supuestos normativos que comparten los integrantes de una coalición y distinguen tres tipos: profundas, centrales y secundarias, en párrafos posteriores se categorizan cada una de ellas. Otro concepto fundamental en el ECP es el de Valor, en esta investigación se retoma la definición de Parsons (1951), por considerarse complementario al de Sabatier y Weible (2007) respecto al componente normativo: “Elemento compartido de un sistema simbólico que sirve de criterio o estándar de selección entre alternativas de orientación que están intrínsecamente abiertas en una situación” (Parsons, 1951, p.12). En el marco de las coaliciones los actores se articulan por supuestos normativos y por representaciones simbólicas compartidas.

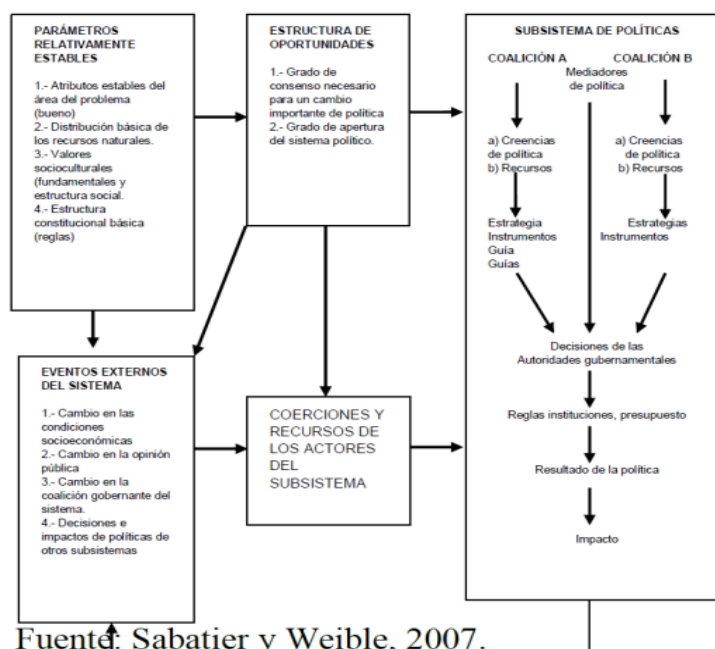
La utilización del Enfoque de Coaliciones Promotoras es un marco analítico que se ha considerado especialmente utilizable en los subsistemas políticos caracterizados por la elevada existencia de conflictos y de incertidumbre técnica (Weible, Sabatier y Flower, 2008, p.6). Por lo tanto, la utilización del Enfoque de Coaliciones Promotoras, obedece a que la RE, el SPD y la asignación de plazas docentes involucran a múltiples actores para su puesta en marcha y funcionamiento, así como elementos de índole político, cultural y de organización, además de ser una política que genera resistencia o adopción por múltiples jugadores, añadiendo las problemáticas de índole técnica que se presentaron en la aplicación de los exámenes y los eventos

de asignación de plazas. Conforme a Sabatier y Weible (2007), el ECP trabaja sobre tres ejes de acción. 1) *El subsistema de políticas*, sus dimensiones son macro, establece que la creación de políticas se realiza entre los especialistas del subsistema que a su vez se ve influido por elementos sociopolíticos y económicos. 2) *En el plano individual*, o del individuo, dimensión micro, donde las peculiaridades cognoscitivas de los individuos generan una especie de conocimiento frente a las políticas, creencias y valores. 3) *Dimensión intermedia*, aquí los diversos actores pueden ser estudiados de mejor manera a partir de las coaliciones a las que se adscriben. Éstas son capaces de explicar los fenómenos que acontecen al interior de la política (Sabatier y Jenkins, 1993 y Sabatier y Weible, 2007).

Estructura de Enfoque de Coaliciones Promotoras

En este apartado se pretende diseminar de manera esquemática cómo se organiza el Enfoque de Coaliciones Promotoras para su funcionamiento, poniendo énfasis en los conceptos clave que deben tomarse en cuenta para utilizar el marco analítico. El diagrama del ECP es el siguiente:

Diagrama de la estructura del ECP



En el diagrama de la estructura del ECP se observan tres columnas, en la parte izquierda se encuentran los parámetros que son relativamente estables en la política; La distribución de los recursos y la estructura normativa, se consideran estables, ya que una vez asentados en la normatividad podrían implicar menor probabilidad de ser cambiados. En la misma columna se están los parámetros externos al sistema, se consideran externos, ya que afectan a la política aun cuando no se encuentre en el mismo subsistema de política, ejemplo de ello otras políticas que afectan a la política estudiada, los cambios en las coaliciones gobernantes, cambios socioeconómicos, etc. Al centro del Diagrama está la estructura de oportunidades, la cual queda supeditada al grado de consenso que logren los actores, las coerciones y recursos de cada uno de ellos. Finalmente, en la parte derecha se encuentra el subsistema de política, es importante diferenciarlo del sistema político integral, en él se encuentra las coaliciones que forman y buscan impactar en la política educativa, las coaliciones tienen estrategias para el logro de sus objetivos, los planes de las coaliciones impactan en la toma de decisiones gubernamental, donde a manera de proceso se crean reglas específicas, se asigna presupuesto y se da un resultado e impacto de la política estudiada.

Existen conceptos que es necesario ahondar para precisar los alcances que pretende tener esta investigación, por ello se realiza una caracterización de los principales conceptos que se toman en cuenta y que estarán presentes a lo largo de la investigación. El ECP permite la identificación de elementos como la cooperación, conflicto y la manera en cómo se imbrican las discrepancias y acuerdos a partir de las creencias y valores que trae consigo una política, elementos fundamentales que determinan su éxito o fracaso. Este enfoque emplea conceptos básicos para poner en práctica el estudio de una política:

- *Subsistema de políticas*, Un subsistema de una política pública implica un conjunto de actores, que provienen de diferentes organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en la solución de un problema o en un asunto de política pública (Sabatier y Weible 2007). La RE se encuentra en el subsistema de educación. Los actores que interactúan en el subsistema son organismos internacionales, Autoridades Educativas federales y estatales, partidos políticos, sindicatos y organizaciones civiles, entre otros.
- *Creencias profundas*, son aquellos supuestos normativos con menor posibilidad de cambio, los dogmas que están más arraigados entre los grupos, aquellos que generan

diferencias irreconciliables. En el caso de la investigación son las creencias sobre elementos como la naturaleza humana y los objetivos principales que siguen los actores que integran el SNTE, la CNTE y la SEP por mencionar solo algunos.

- *Creencias centrales* de la política, abarcan a todo el subsistema de política y se refieren a la postura del cambio y continuidad, en este caso el discurso oficial de la RE y la importancia del SPD.
- *Creencias secundarias*, no abarcan a todo el subsistema de política, pueden modificarse fácilmente según las reglas, por ejemplo, los presupuestos.
- *Coalición* engloba a los grupos que buscan traducir sus intereses en la política, su unión está representada por una condición no trivial, los integrantes del grupo deben tener en común las creencias centrales para el logro de objetivos; (Sabatier y Jenkins, 1993; Sabatier y Weible, 2007). Aquí entrarían las relaciones entre SEP-INEE, SEP-SNTE, y todos aquellos que se apegan al proyecto reformista.

Dado que en la Reforma Educativa y la asignación de plazas intervienen una multiplicidad de actores, una investigación que busca estudiar los conflictos socioculturales y políticos requiere de un modelo teórico capaz de mapear a los actores del juego político.

Juego político: Los Actores

Subirats (2008) establece que uno de los primeros pasos para acercarse al estudio de una política es identificar a los actores, con el fin de comprender como se ha llevado el proceso de política o para prever como se desarrollará. Los actores en los procesos decisorios son racionales, en el sentido de que sus acciones están orientados a fines y objetivos y en muchas ocasiones tienen relación directa con sus intereses. Se entiende por actor a cualquier individuo o grupo social afectado por el problema público.

El juego político supone diversos escenarios en los que participan una gran variedad de actores. Los jugadores son los actores federales y estatales (presidente, gabinete, partidos políticos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, etc.) pero también existen grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diferentes escenarios, los cuales pueden ser formales (como la legislatura o

gabinete) o informales (la calle) y pueden ser más o menos transparentes (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2010).

En políticas públicas y más específico en el ECP la consideración de los actores representa uno de los puntos centrales de interés. Los actores corresponden al elemento clave, son ellos los que integran las coaliciones, lo que obliga a identificarlos y conocer su actividad, pasividad o nula movilidad. El análisis exhaustivo de todos los actores y sus recursos rebasaría los límites de esta investigación, por lo que se propone solo analizar los más importantes.

Mapeo de actores en la asignación de plazas

En la Reforma Educativa y asignación de plazas intervinieron múltiples actores con roles estratégicos en el diseño e implementación de la política. Estudiar con detenimiento a cada uno de los actores en la asignación de plazas requeriría de un trabajo sumamente exhaustivo que rebasaría los límites de tiempo y recursos, así como la extensión, destinados a esta investigación, sin embargo, se mencionan a los más importantes dentro de la esfera política.

Presidente: Enrique Peña Nieto, representante del poder ejecutivo, fue el principal promotor de la Reforma Educativa, el actor con mayor influencia en la política. Utilizó el Pacto por México para unir a las principales fuerzas políticas del país, lo que facilitó el tránsito de la RE por el Congreso de la Unión. Su rol fue crucial en el diseño e implementación de la asignación de plazas. Tiene atribuciones para nombrar a los Secretarios de Estado por lo que la relación con ellos es estrecha.

Partidos Políticos: Los partidos políticos fueron cruciales para la aprobación de la Reforma Educativa en el Congreso, la alianza que formaron el Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de La Revolución Democrática en el PPM, fue crucial para hacer más placentero el tránsito por el congreso. En México los Partidos políticos pueden ser promotores de las iniciativas que se envían o pueden funcionar como opositores, el grado de coordinación entre ellos es fundamental para la aprobación o no de las iniciativas.

Congreso de la Unión: El Congreso es el espacio dónde son aprobadas las iniciativas de gobierno, depende del cabildeo legislativo entre las cúpulas partidarias. Tiene la función de legislar y servir de contrapeso al ejecutivo. Es el espacio que permite la discusión y consenso de los representantes de la sociedad. El Congreso de la Unión desempeñó un papel importante en cobijar

el consenso entre las principales fuerzas políticas del país y poner de manifiesto a los que no estaban de acuerdo con la RE.

Gabinete: El gabinete es otro de los actores centrales en la RE, es uno de los encargados de implementar la política. Se pueden destacar dos secretarías que estuvieron muy presentes en la Reforma educativa, durante su implementación:

La SEP tiene la función de elaborar e implementar la política pública en materia educativa y por lo tanto es la encargada de su gestión, sus atribuciones específicas quedan establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su reglamento interno y demás leyes secundarias que emanen de éstas. Por lo tanto, es la responsable junto con las Secretarías de los estados de la gestión institucional del SEM. La RE propone la creación de un nuevo agente dentro de la SEP: la CNSPD, organización encargada de regular y coordinar el SPD.

La Secretaría de Gobernación, sus atribuciones específicas quedan establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su reglamento interno. En el caso de la RE, la SEGOB fue la encargada de mediar el conflicto con los grupos sindicales.

Poder Judicial: En la RE el poder judicial desempeñó un rol importante, está representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fungió como el juez decisor que declaró constitucional a la RE promovió la armonización de las leyes locales con la federal. Es el poder que hace contrapeso al ejecutivo y legislativo.

Autoridades Educativas Estatales: Son las encargadas de la implementación de la política. Se refiere a los Gobernadores, Secretarías de los estados, direcciones estatales del INEE, representaciones de la CNSPD en los estados, etc. Su poder es amplio y tienen diversas funciones entre las que se encuentran la administración del sistema de asignación de plazas. El grado de coordinación con el plano federal es sustancial para la realización de la agenda.

INEE: Al dotar de autonomía al INEE se atribuyeron facultades para desempeñar un rol fundamental en la asignación de plazas, como la validación de criterios técnicos para el desarrollo de las evaluaciones, la aprobación de etapas, métodos e instrumentos, supervisión de las evaluaciones, etc.

Docentes: Los docentes son los primeros beneficiarios y afectados de la política, son considerados los agentes centrales para lograr la calidad en los aprendizajes. Los docentes están directamente involucrados con los cambios propuestos por la RE. En el discurso de la RE son

beneficiados por los cambios, dado que su ingreso al SEM depende de sus méritos y no están sujetos a vaivenes de la política.

Estudiantes: Los estudiantes son los principales beneficiarios de la RE, en ellos recaen todos los beneficios que promete la reforma, bajo el supuesto de que la mejora de los docentes influye directamente en sus logros educativos.

Padres de familia: Los padres de familia son beneficiarios de la RE. Pueden fungir como contrapeso cuando la escuela no llega a los objetivos esperados, presionando a los profesores y a las autoridades educativas sobre cuestiones que competen a la educación de sus hijos.

OCDE: La OCDE es un actor externo internacional, previo a que la Reforma Educativa adquiriera el carácter de constitucional publicó un documento denominado *Acuerdo de cooperación México- OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. En dicho acuerdo le hizo recomendaciones al gobierno mexicano para mejorar la calidad educativa que imparte, entre sus recomendaciones más sobresalientes se encontraba el someter a concurso las plazas docentes mediante proceso de evaluación. El documento fue retomado casi en su totalidad en la llamada hoy RE.

SNTE: Aunque al inicio de la RE, la ex líder del SNTE manifestó su postura de rechazo, las creencias centrales del proyecto de reforma han ido permeando poco a poco en las estructuras del SNTE. Su papel es activo e importante, sirve para imbricar el proyecto en los docentes o en todo caso obstaculizarlo.

CNTE: La CNTE es una organización que se compuso al inicio de grupos disidentes del SNTE, su papel ha cobrado una importancia grande en la RE, se integra por los docentes que han ejercido mayor movilización política, presión en los procesos de evaluación, obstáculos en el proceso de implementación. Si bien han sido golpeados con la RE, han logrado hacerse de recursos para impactar en la política.

Organizaciones Civiles: Son múltiples las organizaciones que han estado presentes en la Reforma Educativa: grupos de egresados normalistas, grupos indígenas que han apoyado a la CNTE en su movimiento, etc. Sin embargo, la organización civil que mayormente ha logrado hacerse presente en la política es Mexicanos Primero, ha destinado recursos considerables a evidenciar las problemáticas del sistema educativo: documentales, estudios, opiniones de los integrantes en los medios de comunicación, lo que le ha dado influencia en el ámbito educativo.

Medios de Comunicación: Su principal función en la Reforma Educativa fue el de informar y emitir opiniones sobre lo que acontece. Su papel es trascendente porque es el canal por el cual los ciudadanos obtienen información, por lo que el cómo obtienen la información, cómo la procesan y sobre todo cómo emiten la información puede generar una opinión a favor o en contra de los jugadores políticos y de la RE en general. La información que imparten los medios de comunicación puede impactar en que los sectores movilizados y no movilizados apoyen un proyecto promotor u opositor.

Recursos de las coaliciones y la construcción de viabilidades

De acuerdo con Sabatier y Weible (2007) los recursos suelen estar distribuidos de manera desigual entre las coaliciones. Sin embargo, los recursos son el principal instrumento con que cuentan los actores para poder participar en el proceso de formulación e implementación de la política pública. Los autores realizan una clasificación de siete tipos de recursos:

Autoridad legal: miembros de la coalición que ocupen posiciones estratégicas de autoridad en los espacios de toma de decisión.

Opinión pública: Posibilidad de hacerse presentes en los medios de comunicación, por ejemplo, medios masivos, redes sociales y; blogs con gran alcance, - (El caso de la CNTE maneja mucha de la información sobre sus actividades a través de un Facebook con más de 20 mil seguidores y su twitter con poco más de 19 mil)-.

Información: Poseer información privilegiada sobre los procesos de implementación.

Movilización de grupos: Capacidad de generar movilizaciones que afecten o impidan que los procesos se lleven a cabo de acuerdo a los protocolos establecidos.

Recursos Financieros: Las coaliciones tienen que contar con capital económico que les permita subsistir.

Liderazgos hábiles: La existencia de un guía que fomente un grado de coordinación no trivial entre los miembros de la coalición.

Ideología y creencias de política: Para que una coalición pueda ser considerada como tal, y más aún si aspira a ser la coalición dominante, es necesario que los miembros profesen las mismas creencias y valores y que su grado de coordinación no sea trivial (Sabatier y Weible, 2007).

Elmore (1979), advirtió sobre la dificultad de que un modelo teórico sea lo suficientemente basto para capturar la complejidad de los diversos factores que intervienen en un proceso de implementación. Generalmente, un solo enfoque teórico es incapaz de lograr identificar la multiplicidad de elementos políticos, culturales y organizativos que intervienen en el proceso de asignación de plazas docentes. El Enfoque de Coaliciones Promotoras permitirá, entre muchas otras cosas, identificar los intereses y fuerzas que están presentes en los procesos de políticas, caracterizar los factores que determinan que una coalición se conduzca de una manera y no de otra.

Para dar cuenta de los grados en que se ha logrado la implementación de la asignación de plazas es necesario recurrir las viabilidades con que cuentan las coaliciones que se forman en torno a la política. “Ello dirige la mirada a las “condiciones del hacer”: querer hacer (viabilidad político-cultural), saber hacer (viabilidad técnica-organizativa) y poder hacer (viabilidad material)” (Aguerrondo, 2002, citado en Acevedo y Valenti, 2015, p.50). La construcción de viabilidades establece la estrategia que se debe seguir para que los actores se apropien de una cultura diferente al conjunto de creencias, valores y normas en los que se enmarca el actuar de los individuos.

Las construcciones de viabilidades son independientes a los recursos, pero complementarias, ya que amplían el espectro en el cual se deben insertar los recursos y otros elementos que no considera el ECP. La viabilidad político cultural implica que las coaliciones se apropien de la nueva cultura (*supuestos que trae consigo la RE, las cursivas son mías*) a través de dos medios: la persuasión y el consenso, acuerdos y negaciones a los que lleguen las partes (Aguerrondo 2002; Acevedo y Valenti, 2015).

La viabilidad técnica-organizativa se encarga de observar la manera en que las coaliciones fueron receptoras de los nuevos mecanismos de ingreso al SEM y sobre todo la manera en cómo están funcionando dichos mecanismos. “Cómo se estructuran, vinculan y manejan los diferentes tipos de decisiones y recursos para conducir adecuadamente el proceso innovador, [...] y cómo se inserta el proyecto en la burocracia existente” (Aguerrondo, 2002, p.85, citado en Acevedo y Valenti 2015).

Por último, la viabilidad material pretende dar cuenta de los recursos materiales, humanos y de tiempo que tuvieron las coaliciones para enfrentar el nuevo sistema de ingreso a la estructura educativa, organización de los concursos, impedimentos para llevarlos a cabo, facilidades, espacios, infraestructura, entre otros.

Este capítulo busco dar cuenta del marco analítico que guía esta investigación, destacando la importancia que tiene el ECP para realizar estudios donde el conflicto es una constante en la política. El siguiente capítulo es una guía de la aplicación metodológica con que se realizó esta investigación, se detalla y justifica la aplicación de las técnicas cualitativas que se usan en la investigación, así como la aplicación de los preceptos teóricos y su debida operacionalización, la realización de un mapeo de los actores y los recursos que poseen.

Capítulo 3. El método de estudio

La investigación que se presenta tiene un enfoque cualitativo comprensivo. El análisis busca interpretar la naturaleza de las relaciones que se establecen entre los actores, sus intereses, objetivos y valores que orientan sus acciones, acuerdos y los motivos de oposición. Lo anterior permitirá conocer los grados de avance en la problemática de la asignación de plazas y los obstáculos en el proceso de implementación. El análisis fue realizado sobre análisis documental, realización de entrevistas, procesamiento de información, estudio de la implementación de la asignación de plazas en Michoacán y la aplicación del Enfoque de las Coaliciones Promotoras.

“La investigación cualitativa se enfoca a comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto.” (Hernández, 2010, p. 364). El ECP establece que son las creencias y valores los elementos que determinan la actuación de los individuos para formar alianzas, ya sea a favor o en contra, según los objetivos que persiguen las decisiones. El análisis cualitativo tiene la virtud de trabajar con las personas y grupos involucrados en las decisiones, permite conocer de forma directa las perspectivas que tienen sobre los problemas a su alrededor, sus opiniones y experiencias. En otras palabras, conocer de primera mano cómo perciben la realidad y que acciones han emprendido (Hernández, 2010, pp. 363-364).

Estudiar la imbricación del conflicto en el proceso de implementación de la asignación de plazas en la RE, incita a llevar a cabo un análisis que permita identificar a los actores del juego político, conocer las acciones que guían su comportamiento y los recursos con los que se apoyan para hacer valer su poder en la denominada arena política.

A continuación, se presentan cada una de las técnicas de análisis, mencionando su utilidad y el aporte que tienen para el desarrollo de un estudio como el que se plantea. Se comienza con la exposición de las hipótesis que busca comprobar este estudio, se hace una reflexión sobre la importancia de la utilidad de la hipótesis en investigación cualitativa. Las hipótesis hacen referencia a los acuerdos a los que han llegado los actores y a los recursos de los que se han hecho para poder influir en la implementación de la política.

También se exponen las técnicas para la recopilación de información, se habla de las entrevistas y se documenta como fue el proceso de su aplicación, la selección de actores clave. Más adelante se presentan las técnicas del marco analítico, es decir como es la aplicación del enfoque teórico

(conceptos y categorías de análisis), se detallan los elementos que caracterizan a las coaliciones, los recursos de los actores y se realiza un bosquejo de los participantes en la política.

Hipótesis

En la introducción de esta investigación fueron planteadas cinco interrogantes que son respondidas en cada uno de los capítulos. Con el fin de reforzar el argumento analítico del estudio, se plantean dos hipótesis. En la investigación cualitativa, las hipótesis adquieren un sentido distinto, pocas veces se plantean al inicio de la investigación, más bien es durante el proceso que el investigador plantea hipótesis de trabajo que se van afinando con el tiempo conforme se recaba información, son aproximaciones de los resultados del estudio (Hernández, 2010, pp. 370-371).

- **H.1** La asignación de plazas docentes, ligadas a los concursos de ingreso, propuesto en la Reforma educativa en el estado de Michoacán, obedeció a negociaciones y conflictos entre coaliciones, con proyectos educativos distintos.
- **H.2** El resultado de la asignación de plazas docentes, ligadas a los concursos de ingreso, propuesto en la Reforma Educativa en el estado de Michoacán, fue mayormente influido por las coaliciones que lograron hacerse de mayores recursos políticos, organizativos y materiales.

La investigación adquiere un carácter descriptivo-analítico, teniendo como foco de estudio al estado de Michoacán de Ocampo. Un estado que históricamente se ha caracterizado por su oposición a las propuestas de cambio y reformas. Esta investigación es un estudio de caso para conocer cómo se imbrica el conflicto en la implementación de la RE, particularmente en el proceso de asignación de plazas docentes. Para ejemplificar dicho proceso, se seleccionó un estado cuya implementación se viera fracturada por los intereses de los actores, Michoacán cumple con tales características.

El *estudio de caso* es una estrategia metodológica que permite investigar hechos sociales y responder cómo ocurren y por qué, conocer casos específicos cuando una sola teoría es inadecuada o inexistente, analizar desde varias dimensiones y no solo desde una variable. Esto lleva a una comprensión más amplia del fenómeno, por ello el estudio de caso es una aproximación útil (Martínez, 2006; Stiles, 2009 y Yin, 1994).

Este estudio cuenta con tres tipos de técnicas de análisis, la primera de ellas se denomina de recopilación e información; un segundo tipo obedece al marco analítico que se usa y un tercero a las herramientas de software con el que se realizó el análisis y procesamiento de la información.

Técnicas de recopilación de información

En investigación cualitativa existen diversas herramientas para la recopilación de información. Una de las técnicas utilizadas en este estudio fueron las entrevistas. La entrevista tiene como propósito obtener abundante información sobre un tema determinado, para conocer los significados que los entrevistados le dan a un tema (Díaz, Torruco, Martínez y Varela, 2013, pp. 162-163).

Existen diferentes tipos de entrevistas de acuerdo a su propósito y planeación. Por una parte, están las *estructuradas o enfocadas*, en este tipo de entrevista se crea un guion, la aplicación de las preguntas es de forma rígida, lo que ofrece la oportunidad de realizar una entrevista más organizada y ordenada, el principal problema recae en una menor flexibilidad y profundización.

Otro formato es la *Entrevista semiestructurada*, tiene la ventaja “[...] de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (Díaz, et al., 2013, p. 163). Este tipo de entrevistas puede ser útil para abarcar un mayor número de elementos. Dado que la investigación pretendió conocer los acuerdos, obstáculos en la implementación de la política, así como las creencias y valores, la entrevista semiestructurada fue el recurso que se utilizó, mayormente, por la posibilidad de ahondar en aspectos que fueran de interés durante la entrevista.⁸

Por último, se encuentran las *entrevistas no estructuradas*, éstas adquieren un carácter más informal en el planteamiento de las preguntas, son más flexibles y se adaptan a las condiciones de los sujetos y el entorno. Los entrevistados pueden adquirir mayor control expresando sus puntos de vista, al grado de que pueden desviarse incluso del tema original. En la mayoría de los casos en investigación cualitativa la entrevista suele acompañarse de otros instrumentos de recolección de información y para la realización del análisis.

Se comenzó con la pretensión de realizar entrevistas semiestructuradas a todos los actores, para ahondar en algunos de los temas que fuesen surgiendo a lo largo de la entrevista, no obstante, en

⁸ En los anexos se pueden consultar los guiones de entrevista aplicados a los informantes.

el caso de una de las autoridades educativas pidió que se le enviara el guion de la entrevista, por lo que al momento de la aplicación tuvo que ajustarse al formato estructurado.

La selección de informantes clave (entrevistados) se realizó bajo el criterio de conveniencia y el grado de acercamiento y especialización que los actores tienen con la problemática tratada. Son personas que han estado trabajando de cerca el tema de la asignación de plazas, servidores públicos directamente relacionados a la implementación u opositores a la política, van desde autoridades educativas federales del INEE, la CNSPD, AEE, un académico, representantes del SNTE y la CNTE y de Mexicanos Primero.

En todos los casos los entrevistados son directivos de alto rango, que estuvieron al inicio de la RE, participaron en la implementación y en la gran mayoría de los casos continúan ejerciendo funciones para seguir poniendo en marcha la RE y la asignación de plazas. Al inicio se fue haciendo contacto con algunos directivos, en algunos casos mostraron mayor o menor disposición en otorgar la entrevista o interés en la investigación. En un segundo momento, las entrevistas se seleccionaron mediante el método de *bola de nieve*, los mismos entrevistados fueron haciendo mención de otros actores involucrados, por lo que se prosiguió a buscar el contacto. En el caso del académico se eligió cuya línea de investigación son los procesos de reforma, el ECP, y los procesos de política en educación. En el caso de Mexicanos Primero se logró entrevistar a tres informantes tanto del área de investigación como directivos.

Dado que el preguntar no solo los aciertos en la implementación de la asignación de plazas sino sobre todo las fallas y áreas de oportunidad, contrae cierta delicadeza, a los actores se les ofreció confidencialidad y anonimato a la hora de ser tratadas sus respuestas. El objetivo fue que los informantes se sintieran más cómodos al expresar sus opiniones y de esa manera enriquecer la obtención de información para el análisis. Teniendo como antecedente las líneas anteriores, se les asignó una clave a cada uno de los entrevistados. En los fragmentos de entrevista citados aparecen con su número de clave y año de la entrevista, ejemplo: (I-00, 2017). Los contactos arrojaron 12 actores clave:

Informantes Clave

No	Clave	Sector	Entidad Federativa
1	I-01	Directivo INEE	Federal
2	I-02	Directivo INEE	Federal
3	I-03	Directivo CNSPD	Federal
4	I-04	Autoridad Educativa	Estatad
5	I-05	Autoridad Educativa	Estatad
6	I-06	Autoridad Educativa	Estatad
7	I-07	Funcionario Sindical SNTE	Estatad
8	I-08	Funcionario Sindical CNTE	Estatad
9	I-09	Académico	Federal
10	I-10	Directivo Mexicanos Primero	CDMX
11	I-11	Investigador Mexicanos Primero	CDMX
12	I-12	Investigador Mexicanos Primero	CDMX

Las entrevistas fueron presenciales en la mayoría de los casos, es decir estando presentes el entrevistador y el entrevistado, con excepción de un par de actores, que, por cuestiones de su agenda de trabajo, la entrevista fue realizada por teléfono. En el caso de las AEE, las entrevistas fueron realizadas en el estado de Michoacán. En todos los casos existe una grabación que fue transcrita para su posterior análisis. Se inició con la pretensión de realizar grupos de discusión con las AEE, ya que había una especie de acuerdo para ello, sin embargo, la agenda de los actores no permitió que se llevaran a cabo, por lo que fueron aplicadas entrevistas de manera individual. Las preguntas siguen un orden analítico, aunque los guiones fueron ajustados y contextualizados según la posición de cada informante.

Como se mencionó en las páginas anteriores existe un amplio acervo de textos sobre los que se documenta la RE, en los que se presenta o debate acerca del proceso de asignación de plazas. Como parte de la técnica de recopilación documental está el *análisis documental*, para efectos de esta investigación los textos fueron organizados con los siguientes criterios: a) aquellos que nutren el marco analítico y le dan sentido a esta investigación; b) aquellos que son de tipo normativo como leyes, estatutos y reglamentos; c) los que son de tipo informativo, referidos principalmente a las notas periodísticas y boletines que publican los medios de comunicación de índole diversa.

Estos últimos se han tomado de diferentes medios, periódicos, revistas, conferencias y fueron clasificados sobre su utilidad y aporte, es decir, los que brindan información a modo de noticia y los que expresan la postura de los actores del juego político.

Técnicas del marco analítico

De acuerdo con Sabatier y Weible (2007) una coalición para ser considerada como tal, necesita reunir a diferentes grupos, de diferentes niveles y su participación tiene que estar representada por un grado de coordinación no trivial. La construcción de coaliciones en esta investigación siguió esta línea. Otro de los elementos centrales de la coalición son las creencias, este elemento es considerado como un supuesto normativo que comparten los miembros de la coalición. Para operacionalizar las creencias se recurrió al análisis de las entrevistas y en algunos casos al pronunciamiento de comunicados, posterior a ello fueron analizadas en atlas.ti con la herramienta contador de palabras, después de depurar la lista de palabras que resultaban en la mayoría de los casos con más de 2000 palabras, quitando artículos, preposiciones, etc. se estableció un límite de aquellas palabras cuya mención fueran repetidas más de 5 veces, en algunos casos si se notaba la relevancia de alguna palabra se dejó aunque se mención fuera menos, siempre y cuando viniera acompañada de una segunda que tuviera relevancia, una vez depurada la lista todas las entrevistas se quedaron con 50 a 80 palabras, aquí se procedió agrupar los conceptos por temas y fue así como se construyeron las creencias, recatando aquellos temas/supuestos normativos que más menciones tuvieran en conjunto, ejemplo:

Contabilización y agrupación de palabras por tema.

Palabra	Menciones	Relación	Creencia
plazas	15	Las plazas tienen que ser asignadas bajo un criterio, ese criterio es el mérito	Mérito
plaza	11		
evaluación	9		
mérito	6		
asignación	8		
docentes	8		
prelación	6		
profesional	5		

concurso	5		
TOTAL	73		
lineamientos	12	La normatividad es un elemento fundamental para regular los procesos en la RE	Ley
autoridades	6		
lineamiento	5		
reglas	4		
derecho	4		
TOTAL	31		
sindical	5	La percepción de los sindicatos desde el punto de vista del informante	se repite mucho, pero dice poco. Creencia?
sindicatos	3		
SNTE	3		
CNTE	4		
TOTAL	15		

Fuente: Elaboración propia.

El mismo ejercicio se realizó con los doce informantes entrevistados. Este ejercicio permitió conocer el grado en que los actores estaban coordinados, y en los casos de los actores que forman la primera coalición, el mérito fue la principal creencia. Otro elemento relevante en la aplicación del ECP es que las coaliciones que se hagan de ciertos recursos para poder impactar en la política. De acuerdo con Sabatier y Weible (2007) los recursos son elementos fáciles de definir, pero complicados de operacionalizar. La afirmación anterior fue confirmada al momento de realizar esta investigación, con el fin de avanzar en el tema se recurrió a identificar elementos que caracterizaran a los recursos, de ahí se citaron ejemplos que dieran cuenta de que la coalición podría poseer los recursos en cuestión. A continuación, se mencionan los recursos y como fueron operacionalizados en el capítulo cinco.

Características de las coaliciones

Coalición		
Característica/Variable	Descripción	Operacionalización
Autoridad Legal	Contar con miembros que ocupen posiciones estratégicas de autoridad en los espacios de la política.	Posición establecida en reglamentos, acuerdos, reconocimiento de otras coaliciones.
Opinión Pública	Tener recursos para hacerse presente en los espacios de opinión pública.	Anuncios, Logros, presencia en los medios de comunicación, entro otros.
Información	Poseer información privilegiada que no está al alcance de todos.	Información que se proporciona en debates, conversatorios, grupos de discusión.
Movilización de grupos	Capacidad de los grupos para realizar movilizaciones que afectan a otros actores. Aprobación de acuerdos. Grupos de presión.	La existencia de incentivos para asistir a marchas, movilizaciones, plantones: “Marchometro” (Ornelas, 2008). Si un grupo puede influir en otros con la finalidad de darle forma a la política.
Recursos financieros	Fuente de ingresos financieros que permitan apoyar un proyecto	Ejemplo de ello las cuotas sindicales, presupuesto para

	u otro independientemente de sus principales labores.	ejercicio de Secretarías, Institutos.
Liderazgos hábiles	Presencia de un líder que guíe las acciones del grupo.	Que el liderazgo sea viable y permita que la coalición se haga de otros recursos como los que aquí se señalan.
Ideología y creencias de política	Los integrantes de la coalición deben profesar las mismas creencias y valores centrales que le dan sentido a sus proyectos.	La existencia de diferencias incluso en la misma coalición no debe ser motivo de su fragmentación.

Elmore (1979), resaltó que un solo enfoque teórico resulta insuficiente para captar los múltiples elementos de un problema. Fullan (1982), estableció la importancia de pensar en posturas capaces de abarcar un mayor número de elementos en la implementación de las reformas. Reconociendo la importancia de la aprehensión de los recursos de las coaliciones, en esta investigación el ECP se complementa con las viabilidades propuestas por Aguerrondo (2002). En el caso de las viabilidades se procedió tal como se hizo con los recursos, identificación de elementos que dieran cuenta de que la coalición construyó la viabilidad. La operacionalización de los recursos fue construida retomando aspectos como los siguientes:

Construcción de viabilidades

Viabilidades	Descripción	Operacionalización
Viabilidad Político cultural	<p>Referida a ¿qué se hace?</p> <p>Tiene que ver con la legislación, negociaciones, compromisos, acuerdos, conflictos, presencia de grupos promotores y opositores, recursos de presión, movilización de los actores, etc.</p>	<p>Proceso de armonización de la legislación en los estados.</p> <p>Frecuencia de los acuerdos y conflictos.</p> <p>Entrevistas, grupos de discusión, análisis documental.</p>
Viabilidad Organizativa	<p>Referida a ¿Cómo se hace?</p> <p>Imbricación del proyecto de RE en las estructuras existentes, es decir la manera en como los grupos adoptan o rechazan la RE</p>	<p>El sentido que las coaliciones le dan a la RE para apoyar los proyectos reformistas o conservadores.</p> <p>Entrevistas, grupos de discusión, análisis documental.</p>
Viabilidad material	<p>Referida a ¿Para qué se hace?</p> <p>Tiene que ver con los elementos materiales y financieros del proyecto de reforma.</p>	<p>Revisión de prensa, boletines SEP, espacios para la realización de los concursos, ajustes materiales y financieros para que se lleven a cabo como lo contempla la RE.</p> <p>Problemáticas no previstas y que generan obstáculo en la implementación</p>

Existen otras herramientas que complementan la investigación, aquellas que se han denominado de análisis de software, cabe señalar que estos instrumentos se utilizan para obtener datos orientadores en el procesamiento de la información.

Técnicas de análisis y software

En línea con ECP, se utilizó *el método del mapeo lógico* herramienta utilizada y propuesta por el Tavistock Institute, permite conocer las posibles tensiones, apoyos y capacidad de movilización de cada uno de los actores y grupos, posicionándolos en un mapa. Esta herramienta permite tener una infografía del comportamiento de los actores, además de posicionarlos según su apoyo a un proyecto. En el caso de esta investigación se justificó el posicionamiento con base en acciones que hubieran tomado durante el diseño e implementación de la RE.

Adicionalmente, la transcripción de entrevistas permitió que fueran procesadas y analizadas por el software para análisis cualitativo Atlas.ti. Este recurso informático permitió realizar códigos, familias de códigos, notas que dieran cuenta del conflicto, las negociaciones y acuerdos, los recursos presentes en los actores y coaliciones. La realización de conteo de palabras más recurrentes, entre otros elementos facilitaron el análisis en el capítulo cinco donde es aplicado el ECP, así como en la identificación de los fragmentos de entrevista que se citan a lo largo de esta investigación en los siguientes capítulos.

Al momento de comenzar a explorar la información existente se pudo constatar que en la asignación de plazas existen algunas problemáticas que van desde el diseño de los concursos y a la hora de implementarse, entre los que se destacan la nula posibilidad del cruce de datos que presentan CNSPD con cualquier otro tipo de base de datos pública. Se utilizó la Plataforma Nacional de Transparencia para crear una solicitud sobre las plazas que han sido entregadas mediante concurso de oposición en el estado de Michoacán (Folio de solicitud no. 00819718).

Otro de los elementos que causaron inquietud fue saber si al momento en que se da una recentralización de la nómina con el FAEB, se sigue conociendo el monto cobrado en la nómina de los profesores por parte de las organizaciones sindicales. Se creó una segunda solicitud de acceso a la información pública donde se solicitó el monto cobrado por la CNTE por pertenecer al gremio, en el estado de Michoacán en el periodo que comprende la investigación (Folio de solicitud no. 00819718).

La respuesta a ambas interrogantes fue tardada. Las preguntas fueron solicitadas el día 25 de junio de 2018, y tuvieron respuesta meses después, incluso se tuvo que utilizar el recurso de queja, al momento se envió un documento con la formación solicitada.

En el siguiente capítulo se desarrolla el proceso de diseño e implementación de la asignación de plazas docentes, la naturaleza de los concursos de oposición, los que han llevado a cabo hasta el momento, desde 2014 a 2018 en Michoacán. Con base en las entrevistas realizadas se comienza a relatar las principales problemáticas que perciben los implementadores de la política en el estado de Michoacán de Ocampo.

Capítulo 4. El Diseño e implementación de los concursos de ingreso al Sistema Educativo en Michoacán de 2014 a 2018

Este capítulo busca dar cuenta del proceso de diseño e implementación de los concursos de ingreso a la labor docente en el estado de Michoacán de Ocampo, en el período comprendido entre 2014 a 2018. La narrativa continúa con la descripción de los concursos de oposición de ingreso al sistema educativo en Michoacán para educación básica. Se ofrece una exposición y contraste de los datos que ofrece el Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente (SNRSPD), para conocer en qué medida lo diseñado es similar a lo implementado.

El capítulo finaliza con las discrepancias que han surgido en torno al Sistema de Asignación de Plazas (SAP), para ello se retoman los testimonios de los actores clave entrevistados. La construcción de este apartado se realizó recopilando las problemáticas que eran comunes entre los informantes clave, de tal manera que si bien no son los únicos problemas en torno a la asignación de plazas pueden ser los más relevantes a la luz de los “hacedores de la política educativa”.

Este capítulo busca conocer cómo el proceso de la política orienta a que los actores formen coaliciones, defendiendo el proyecto de reforma o en su caso oponiéndose, dar cuenta de acuerdos u obstáculos que hay detrás de lo que oficialmente es visible.

El diseño de los concursos: Reforma Educativa

El problema de la asignación de plazas fue señalado públicamente al momento de toma de posesión de Enrique Peña Nieto como presidente de la República. En su discurso llamó a las principales fuerzas políticas del país a la firma del PPM, dicho documento contenía 11 acciones de gobierno. La reforma número siete consistía en transformar el sistema educativo a la luz de dos ejes: la creación del Servicio Profesional Docente y del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

El Servicio Profesional Docente implica la instauración de un sistema que gestione la ocupación de las plazas docentes mediante concursos de oposición, garantes de la idoneidad de los postulantes a ocupar los puestos. Este sistema viene acompañado de normatividad que rige los procesos de ingreso, promoción y permanencia en el sistema educativo, para ello han sido establecidos procedimientos específicos en cada caso.

El estudiar el ingreso al sistema educativo permite contar con un panorama de si en realidad es el mérito el elemento bajo el cual se están contratando a los docentes, explicar en qué medida se han logrado avances y en dónde es necesario seguir trabajando.

La creación del SPD marcó la pauta para que sea el mérito el criterio que rijan los procesos de ingreso, promoción y permanencia en el sistema educativo. Esta acción resta la influencia que el sindicato poseía sobre los maestros y sus plazas. El gobierno de EPN se fortalecía en el ámbito educativo al sustituir la discrecionalidad con que eran otorgadas las plazas, la depuración de la nómina y la supresión de los pagos a comisionados sindicales, por métodos basados en el mérito y la transparencia.

El poner a concurso todas las plazas docentes es un intento por acabar con las prácticas discrecionales de ingreso, promoción y ascenso en el SEM. A la par significa restar los cotos de poder de los sindicatos que durante mucho tiempo controlaron la creación de plazas, el cómo y dónde eran asignadas. Acciones que eran recursos materiales y expresiones de poder que no estaban de acuerdo con los cambios o bien pretendían ser la vanguardia del cambio. La recuperación de la rectoría de la educación implica arrebatar esa fuente de poder que fue cedida en reformas y acuerdos anteriores, generando esferas de resistencia y oposición al nuevo paradigma dominante del sistema educativo: el mérito.

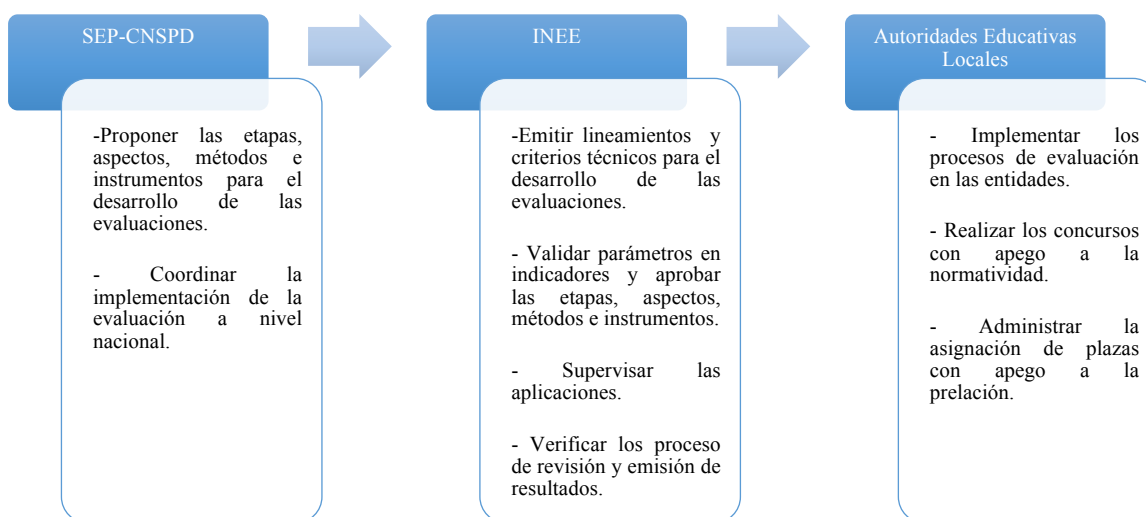
La transformación del SE implicó reformas a la Ley General de Educación y la creación de dos nuevas leyes: la Ley General de Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El capítulo tercero de la LGSPD establece que: “El Ingreso al Servicio en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados, se llevará a cabo mediante concursos de oposición...” (LGSPD, 2013, art. 21).⁹

⁹ La LGSPD, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013. El artículo 24 de esta ley establece “En los concursos de oposición para el Ingreso que se celebren en los términos de la presente Ley podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente; así como con los requisitos que establezca la convocatoria respectiva, en igualdad de condiciones, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional.” Sin embargo, el artículo noveno transitorio, su fracción Vigésima Primera, establece “El artículo 24 de la presente Ley entrará en vigor para la Educación Básica a los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entre tanto, las convocatorias para concursos de oposición para el Ingreso a la Educación Básica serán sólo para los egresados de las Normales y sólo en el caso de que no se cubran las vacantes mediante dichos concursos, se emitirán convocatorias públicas abiertas.” (LGSPD, 2013).

“Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.” (CPEUM, 2018, art. 3).

En la RE 2013 las facultades para la asignación de plazas, de acuerdo a la norma constitucional y las leyes secundarias de nueva creación, quedaron en manos de tres autoridades, la SEP-CNSPD, INEE, Autoridades Educativas Locales:

Atribuciones de los integrantes del SNEE en el desarrollo de las evaluaciones del SPD



Fuente: Elaboración propia.

Los concursos del SPD debían ser públicos y expedidos por las Autoridades Educativas Locales, para ello se auxiliarían de la información del Siged. Los formatos de cada convocatoria son creados por la CNSPD y colocados en la plataforma del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Los concursos deberían ser anuales y solo en los casos cuando que se estime necesario se podrían expedir convocatorias extraordinarias. Las convocatorias, según la LGSPD deben contener la siguiente información:

I. La Convocatoria Marco deberá contener:

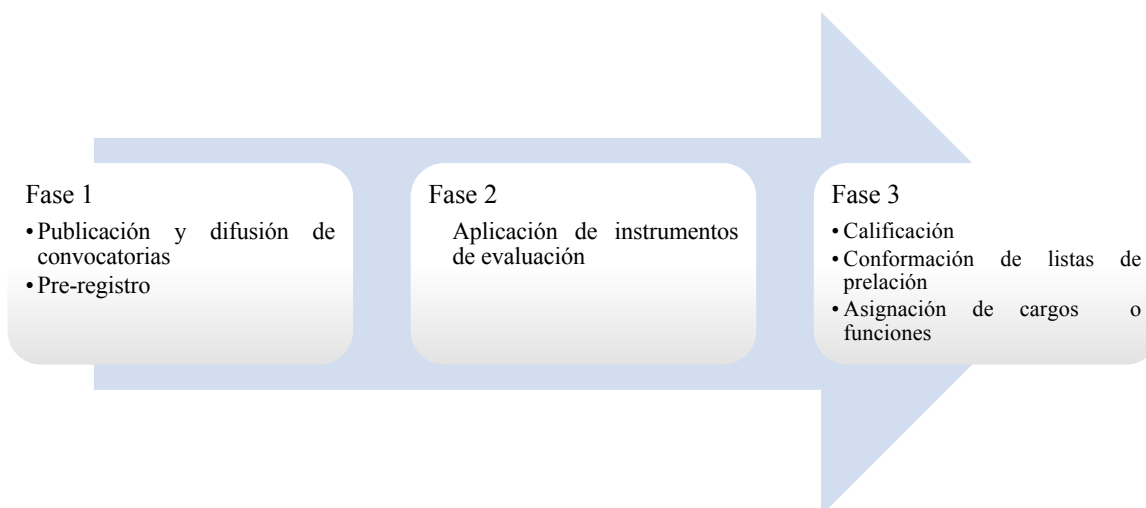
- a. El perfil de los Docentes y Técnicos Docentes en Educación Básica según corresponda;
- b. Incluir todas las categorías docentes y técnico docentes por nivel, tipo de servicio, modalidad, asignaturas, tecnología y taller, aun cuando al momento de la publicación de la Convocatoria Marco no existieran plazas de nueva creación o vacantes definitivas de todos

- o algunos de ellos, a fin de atender las necesidades del servicio educativo que se produzcan durante el ciclo escolar;
- c. Las etapas, los aspectos, métodos e instrumentos que comprenderá la evaluación para el ingreso;
 - d. Las sesiones necesarias durante el día programado para la aplicación de los instrumentos de evaluación nacionales;
 - e. Los requisitos generales para el registro;
 - f. El periodo del pre-registro, a través del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente (SNRSPD);
 - g. El periodo, sedes y horarios para el registro;
 - h. Las guías de estudio y bibliografía de apoyo;
 - i. Los procedimientos de calificación;
 - j. La forma en que se publicarán los resultados;
 - k. Los criterios para la asignación de plazas;
 - l. Los criterios de desempate establecidos por el Instituto, y
 - m. Otros elementos que el Instituto y la Secretaría, a través de la Coordinación, determinen; (Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior, 2018, art. 10).

El proceso de evaluación y la implementación de los concursos

Los concursos para la asignación de plazas se realizarán según la normatividad vigente, de manera simultánea con el horario del centro del país. Las AEE eran las encargadas de garantizar la efectiva aplicación de los instrumentos, con base en lo establecido en las etapas, aspectos y métodos (LISPD, 2018, art. 19). Los concursos de oposición para la asignación de plazas se desarrollan en tres momentos:

Las fases del concurso para la asignación de plazas

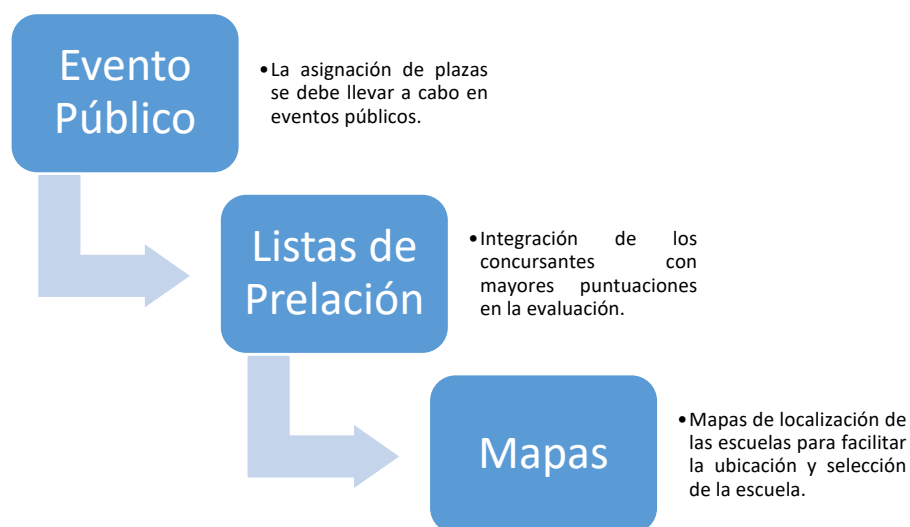


Fuente: Elaboración propia con información de LGSPD, 2018, art. 9.

Una vez que los sustentantes pasan por los procesos de evaluación, obtienen sus resultados en los periodos establecidos, de ahí las AEE convocan a la entrega de plazas. Es responsabilidad de las AEE “administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor, de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso.” (LGSPD, 2013, art. 8, XIV).

La SEP en conjunto con la CNSPD emitieron un documento titulado Disposiciones en Materia de Servicio Profesional Docente (DMSPD). Dicho escrito contiene un compendio de instrumentos normativos utilizados en el SPD, entre los que se destacan los referentes a los Protocolos para los eventos públicos del proceso de asignación de plazas, esto con el fin de estandarizar los procedimientos en el Sistema de Asignación de Plazas. Es responsabilidad de las AEE determinar las fechas con antelación del evento público para la asignación de plazas, notificar a los sustentantes con mínimo 72 horas de anticipación, prever las instalaciones en las que se llevará a cabo el evento público. Las características que debe tener el evento público son:

Protocolo para los eventos públicos para la asignación de plazas



Fuente: Elaboración propia con información de DMSPD, 2017.

Además de los concursantes que resultaron idóneos, el protocolo establecía que debían estar presentes: Representantes de las Autoridades Educativas, Representantes acreditados del INEE, Representantes acreditados de la CNSPD, Observadores acreditados del INEE, Observadores acreditados de la Autoridad Educativa y Medios de comunicación acreditados.

La notificación a los sustentantes con dictamen de idóneos tenía que realizarse con 72 horas de antelación, con el fin de asegurar su asistencia o evitar posibles impugnaciones a futuro. Se utilizarían todos los medios posibles para contactar a los sustentantes: notificación a domicilio, correo electrónico, llamada telefónica, mensaje de texto.

El colocar mapas de las escuelas en los eventos públicos para la entrega y asignación de plazas obedece al hecho de respetar el orden de prelación, es decir, que el concursante que haya obtenido la mayor puntuación tenga el derecho a elegir primero la plaza que más le convenga, y de la misma manera, hasta el que resultando idóneo haya obtenido la menor puntuación.

Las disposiciones en materia de Servicio Profesional docente también decretan que durante el evento las Autoridades Educativas Locales deben de estar en condiciones de entregar a los sustentantes idóneos los documentos que formalicen la relación laboral, es decir, trámite de la documentación de ingreso; credencial de identificación, documentos de afiliación a la seguridad social, seguros de vida, tarjetas para el pago de sueldos, entre otros.

En el evento, las autoridades deben contar con los insumos técnicos que le permitan llevar los procesos conforme a los protocolos establecidos, equipos de cómputo e impresión, para que el

sustentante idóneo se retire de la sede con los documentos que formalicen la relación jurídica con el personal docente. Los tipos de nombramiento que expide la autoridad educativa son de tres tipos:

Tipos de nombramientos en el Sistema de Asignación de Plazas

Provisional	Por tiempo fijo	Definitivo
Este tipo de nombramiento cubre una vacante temporal menor a seis meses	Es un nombramiento que se otorga por un plazo previamente definido	Nombramiento de base que se da por un tiempo indeterminado en términos LGSPD.

Fuente Elaboración propia con información de la LGSPD

Al finalizar el evento público, las autoridades educativas tienen la obligación de redactar un acta en la que se especifique: el número total de plazas que fueron asignadas conforme a las listas de prelación. En caso de que durante el evento hayan existido cualquier tipo de incidencias, es necesario también asentarlos en el acta de cierre del evento público.

La implementación de los concursos de 2014 a 2018 en el estado de Michoacán

El diseño del SAP parece ser lo suficientemente sólido para no dejar vacíos a la falta de transparencia en los procesos. Sin embargo, como muchas de las políticas el diseño dista de la implementación, más aún en estados donde el proyecto conservador ha convocado exitosamente al uso de sus fuerzas para expresar su oposición a la Reforma Educativa.

De acuerdo con la LGSPD y lo dispuesto en la fracción V del artículo 10, en abril de 2014 se convocó al primer concurso de ingreso al Servicio Profesional Docente en Michoacán. De tal manera que año con año han sido publicadas las convocatorias para ingresar al SPD.

En Michoacán, en la categoría de ingreso a la educación básica, han sido publicadas 12 convocatorias para concursos de oposición: Seis ordinarias y seis extraordinarias. De acuerdo con la normatividad vigente los concursos se realizan anualmente bajo convocatorias ordinarias y “cuando el caso lo justifique a juicio de la Autoridad Educativa Local y con anuencia de la Secretaría, podrán expedirse convocatorias extraordinarias [...]” (LGSPD, 2013, art. 21).

**Convocatorias para el ingreso al Servicio Profesional Docente, promulgadas en
Michoacán, de 2014 a 2018**

INGRESO	2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		TOTAL
	PA*	N**	PA	N	PA	N	PA	N	
Ordinarias	1	1	1	1	1	-	1	-	6
Extraordinarias	-	-	1	-	1	-	4	-	6
TOTAL									12

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional Del Servicio Profesional Docente

*PA: Pública y Abierta

*N: Normalistas

Es posible observar que, durante los dos primeros años, como lo mandata la ley, se publicaron convocatorias solo para egresados normalistas. Sin embargo y dado que no se cubrieron las vacantes, en Michoacán se publicaron convocatorias Públicas y Abiertas de ingreso durante los dos primeros años.

En el estado de Michoacán, de 2014 a 2018, con base en los cuatro periodos de evaluaciones para el ingreso, se han sometido a concurso un total de 4923 plazas docentes, las cuales se subdividen: 978 Plazas por jornada y 3936 plazas por Hora-Semana-Mes (HSM). Las convocatorias ordinarias para normalistas y público en general, en el periodo de 2015 a 2017, salieron con cero plazas a concurso. Es importante señalar que, aunque en el ciclo 2015-2016 fue publicada una convocatoria extraordinaria que ofrecía 179 plazas de jornada y 360 de HSM, el concurso no fue llevado a cabo porque no hubo sustentantes inscritos (I-02, 2017).

Relación del número de plazas puestas a concurso para el rubro de ingreso a la educación básica en Michoacán, de 2014 a 2018.

INGRESO	2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		TOTAL	
	J*	HSM**	J	HSM	J	HSM	J	HSM	J	HSM
Normalistas	125	277	0	0	0	0	NA	NA	125	227
Pública y abierta	9	78	0	0	0	0	80	1276	89	1354
Extraordinarios	NA***	NA	179	360	NA	NA	594	1995	773	2355
Total	134	355	179	360	0	0	674	3271	987	3936

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional Del Servicio Profesional Docente

*J: Plazas por Jornada.

**HSM: Plazas por hora/semana/mes.

*** NA: No Aplica (No se emitieron convocatorias del tipo durante el ciclo escolar).

Aun cuando la normatividad determina que todas las convocatorias deben tener el número de plazas que se ponen a concurso, la Autoridad Educativa emitió convocatorias con cero plazas a concurso. Circunstancia que no ha sido propia de Michoacán, durante los primeros concursos la mayoría de las entidades publicó convocatorias con cero plazas. Al cuestionar a las Autoridades Educativas sobre el ¿por qué se llevaban a cabo concursos sin plazas disponibles? respondieron lo siguiente:

“La prelación tiene una duración de a partir que son emitidos los resultados hasta mayo del año siguiente, aproximadamente. Durante el ciclo escolar se pueden generar vacantes por licencias, renunciaciones, jubilación, pensión o defunción. Estas nuevas vacantes tienen que ser ocupadas por los sustentantes con dictamen de idoneidad. El que se emitan convocatorias con cero plazas a concurso es con el fin de contar con una prelación vigente de las plazas que queden vacantes durante el ciclo escolar.” (I-05, 2017).

Pese a que el informante clave estatal afirmó que esa era la razón del porque las convocatorias salían con cero plazas a concurso, el resto de los informantes no tenían idea del porque se daba tal situación:

“[...] lo que hacen las autoridades educativas sacan la convocatoria y ponen todas las plazas que supuestamente tienen activas en la entidad y la mayoría salen en ceros y salen en cero porque son plazas que no están en concurso.

Entonces únicamente sacan a concurso aquellas que son o de nueva creación o que son vacantes definitivas o que son las que regresan los interinatos y los comisionados.” (I-02, 2017).

Incluso el informante clave del SNTE manifestó que es uno de los grandes vicios que hay en las convocatorias:

“[...] el primer vicio a la convocatoria es que no se publicaron las plazas vacantes definitivas, temporales o definitivas, las convocatorias hasta la fecha incluso han salido con cuántas plazas 0, 0, 0, y 0. Salvan con una fracción que le ponen más abajo la convocatoria donde dice: que se asignaran todas las plazas vacantes con carácter definitivo o temporal que sean liberadas a partir del 16 de agosto del año del examen, hasta el 31 de mayo del siguiente año.” (I-07, 2017).

El informante clave de Mexicanos Primero coincidió con la información que proporcionó el informante estatal, argumentando que dicha situación se prestaba a que hubiera cierta opacidad en los concursos para la asignación de plazas:

“[...] algunos estados lanzan convocatorias con cero plazas y tú dices: ¿cómo es posible que lancen convocatorias con cero plazas? ¿qué es lo que hacen? no pongo plazas, porque no tengo plazas ¿no? Pero a lo mejor se liberan plazas después de la emisión de la convocatoria, y entonces son las que ves, y entonces esa liberación de plazas posteriores está opaca, nadie te dice cuántas plazas hay [...]” (I-11, 2017).

Las convocatorias con cero plazas a concurso podrían significar uno de los grandes errores en el proceso de implementación, como afirma el informante clave de la sociedad civil la falta de claridad en el cómo se asignan las plazas, posterior a la entrega oficial representa cierta opacidad en el proceso. El problema se agrava cuando no todos los implementadores de la política tienen claridad del porqué sucede de tal manera.

Según la normatividad todas las plazas deben entregarse con estricto apego al orden de prelación. Cuando la prelación de un sustentante idóneo vence y no le ha sido asignada su plaza, el sustentante tiene que volver a concursar por una plaza. El hecho de que la Autoridad Educativa resguarde cierta información para sí, como la disponibilidad de las plazas genera asimetría de la información, tanto para los beneficiarios de la política como para los espectadores, elementos que pueden derivar en la falta de certidumbre y desconfianza hacia los procesos de implementación.

En la página electrónica del SNRSPD es posible conocer los resultados de las evaluaciones tanto de ingreso, promoción y permanencia del SPD. Retomando solo la categoría de ingreso, que es uno de los objetos de observación de esta investigación, se puede observar que, en los periodos estudiados, se han presentado a la evaluación de ingreso 7649 sustentantes, de los cuales solo el 40% ha obtenido el dictamen de idoneidad para ejercer la función docente:

Total de sustentantes idóneos y no idóneos en Michoacán, de 2014 a 2018

EVALUACIÓN	IDÓNEOS	NO IDÓNEOS	TOTAL
Ingreso 2014-2015	493	1095	1588
Ingreso 2015-2016	765	1136	1901
Ingreso 2016-2017	1018	1255	2312
Ingreso 2017-2018	784	1064	1848
TOTAL	3060	4550	7649

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional Del Servicio Profesional Docente

Con dificultades políticas y técnicas en Michoacán se han realizado los concursos para el ingreso al SPD. La evidencia muestra que, si ha existido participación docente, incluso aun cuando se han llegado a publicar convocatorias con cero plazas, los sustentantes han acudido a las evaluaciones esperando obtener una plaza. Los medios de comunicación y la propia autoridad educativa han evidenciado las diversas problemáticas que giran en torno a los procesos de implementación.

Las discrepancias en la asignación de plazas

Para la elaboración de este apartado se utilizó el software de análisis cualitativo Atlas.ti, el procedimiento consistió en crear una familia con el nombre de “problemas” que se integró de los códigos y citas de las problemáticas que eran más recurrentes entre los informantes entrevistados, véase el capítulo tercero donde se detalla la creación de códigos y familias.

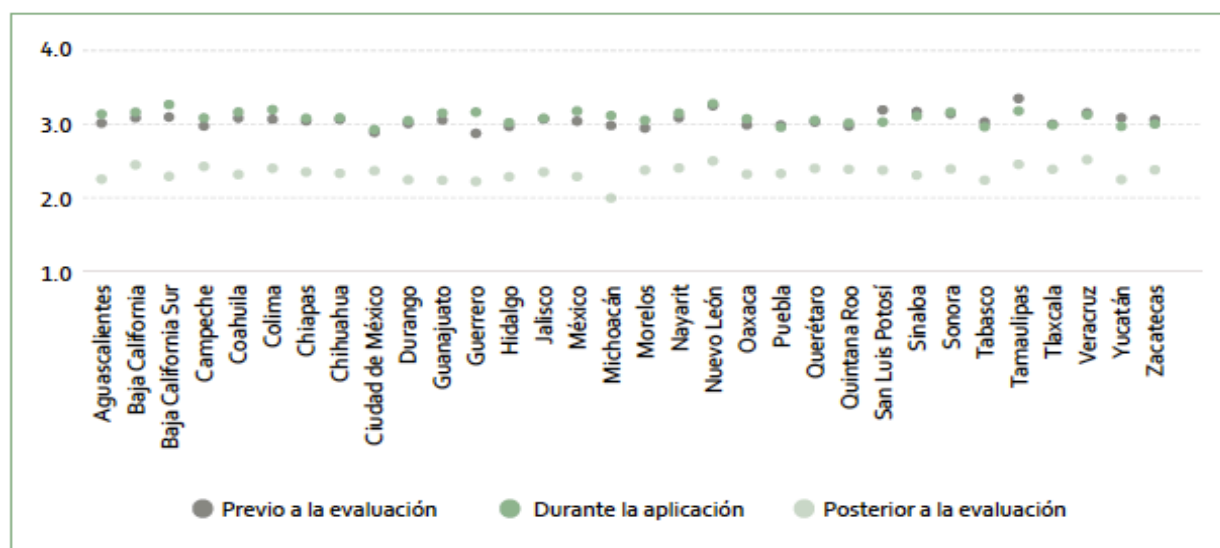
Michoacán de Ocampo históricamente ha sido una de las entidades donde la CNTE tiene mayor presencia, un estado que se caracteriza por la fuerte oposición a los proyectos de reforma. La

asignación de plazas no ha sido la excepción, los procesos se han visto inmersos en incontables luchas entre el gobierno federal y la disidencia sindical. En la evaluación para el periodo de 2014-2015, el gobierno federal tuvo que armar un dispositivo de seguridad para trasladar en helicópteros a sustentantes al Estado de México, Jalisco y Guanajuato. Esto se debió a que grupos de la CNTE boicotearon los procesos de evaluación (Proceso, 2015c; Animal Político, 2014b).

El INEE cada año levanta una encuesta de satisfacción sobre los procesos de evaluación en las 32 entidades federativas, la más reciente que se ha publicado al momento de redactar estas líneas, es la del periodo 2016-2017. La encuesta es respondida de manera voluntaria por los docentes que se someten a las evaluaciones, por lo tanto, sus resultados pueden ser más de carácter indicativo que concluyente.

En la encuesta de 2016-2017 se les preguntó a los encuestados, un total de 16,573 a nivel nacional, sobre su satisfacción respecto a tres momentos del SPD. El primero fue ¿cuál era su satisfacción previa a la evaluación? El segundo ¿Cuál era su satisfacción durante a la evaluación? Es decir, durante la aplicación de los instrumentos. El tercer momento fue su sentir después de la evaluación. El estado de Michoacán es una de las entidades en que los sustentantes manifiestan menor nivel de satisfacción en los primeros dos momentos y el estado que declaró menor satisfacción posterior a los procesos de evaluación:

Promedio del nivel de satisfacción por etapa de evaluación y entidad federativa



Nota: se excluyen las respuestas no especificadas.

Fuente: INEE. Encuesta de satisfacción de los procesos de ingreso y promoción en EB y EMS 2016-2017.

La Secretaría de Educación Pública y la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación, publican información referente al total de escuelas y docentes por estado. El dato más reciente es el que refiere al ciclo escolar 2016-2017. En Michoacán los datos para el ciclo escolar 2016-2017 evidencian que existen 55,151 docentes en servicio. Sin embargo, no existe información oficial de cuántos de esos maestros que se reportan activos son los que han ingresado al SEM bajo los tópicos propuestos en la RE. La información disponible hace imposible cualquier tipo de cruce entre los docentes que resultando idóneos han recibido sus plazas. Los datos para educación básica en el estado de Michoacán son los siguientes:

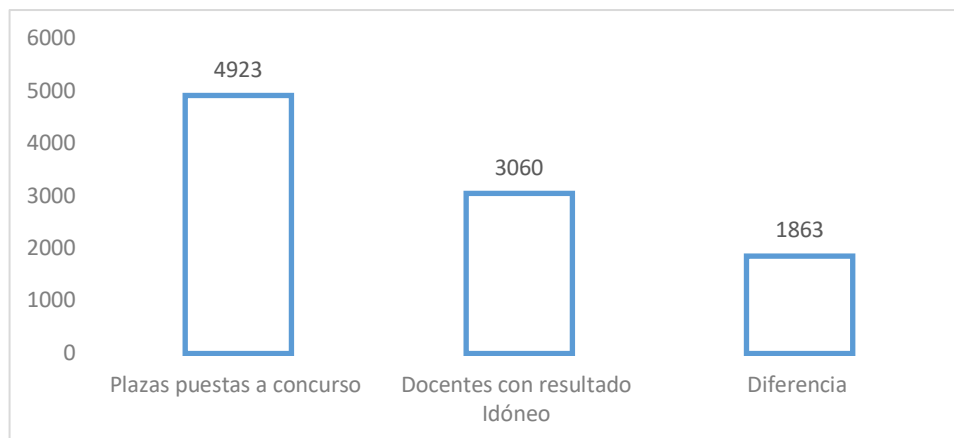
Estadística del sistema educativo en Michoacán, ciclo escolar 2016-2017

Nivel/Modalidad	Alumnos			Docentes	Escuelas
	Total	Mujeres	Hombres		
Educación Básica	1,007,171	498,006	509,165	55,151	11,157
Público	904,242	446,970	457,272	48,763	10,145
Privado	102,929	51,036	51,893	6,338	1,012

Fuente: Elaboración propia con información SEP 2018.

La recuperación de la rectoría implicaba restar el poder al sindicato y la lógica discrecional con que eran asignadas las plazas docentes. El que la autoridad educativa resguarde para sí la disponibilidad de las plazas puede contravenir la lógica con que se impulsó el SPD. Un dato interesante es la comparación entre los docentes que tras evaluarse resultaron idóneos y el número de plazas que se han puesto a concurso:

Comparación entre plazas puestas a concurso, Docentes con resultado idóneo y la diferencia, en el estado de Michoacán de 2014-2018

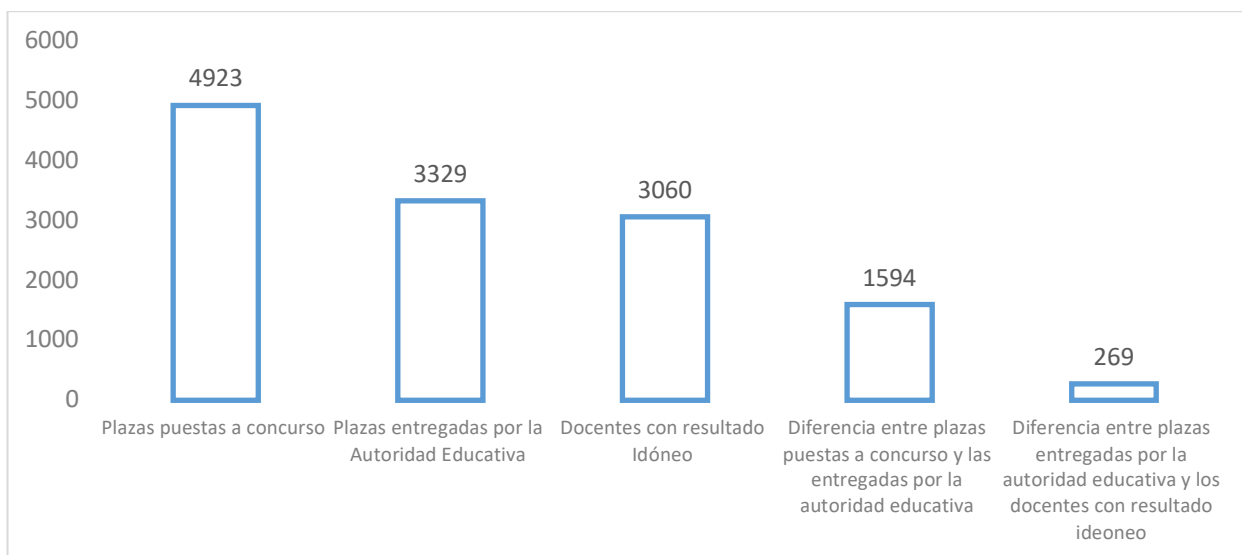


Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional Del Servicio Profesional Docente

Es posible observar que, al comparar las plazas puestas a concurso contra los sustentantes con dictamen de idóneos, existe un sobrante de 1863 plazas, por lo que no habría razón del por qué los sustentantes no hayan recibido sus plazas. La pregunta que cabe hacerse ante este cuestionamiento es ¿por qué hay concursantes que mencionan no haber recibido sus plazas? Las respuestas pueden ser diversas, entre ellas existe un problema que mencionaron varios de los informantes clave: Al momento de asignar las plazas solo están disponibles aquellas que son lejanas para los participantes, por lo que pueden rechazar las plazas lejanas o aquellas que son temporales.

Con el fin de conocer realizar un comparativo sobre el total de plazas que se pusieron a concurso de 2014 a 2018 y las plazas que han sido entregadas se realizó una solicitud de acceso a la información pública a la Secretaría del Estado de Michoacán, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. El cuestionamiento verso sobre la totalidad de plazas que fueron entregadas en el periodo estudiado. Los resultados son visibles en la siguiente figura:

Comparación entre plazas puestas a concurso, Las plazas entregadas por la Autoridad Educativa, Docentes con resultado idóneo y la diferencia, en el estado de Michoacán de 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional Del Servicio Profesional Docente y la solicitud de acceso a la información pública Oficio No° SE/UTSE/si-983318/3595/2018

La información proporcionada por la Secretaría de Educación lejos de aclarar las dudas sobre la entrega de plazas amplía el panorama de inconsistencias. El SNSPD reporta 3,060 sustentantes con perfil de idóneos mientras que la autoridad educativa dice haber entregado 3,329, una simple resta entre ambas cantidades establece una diferencia de 269 plazas que no se entregaron a sustentantes idóneos ¿A quién se entregaron esas 269 plazas? ¿Por qué los medios reportan que en el estado de Michoacán hubo sustentantes que no recibieron su plaza? ¿Las plazas fueron entregadas de manera discrecional conforme a las viejas prácticas que pretendió eliminar la RE?

El segundo elemento que despierta incertidumbre es la comparación entre el reporte de la autoridad educativa de entrega de plazas y las plazas puestas a concurso, en la figura anterior es posible observar que existe una diferencia de 1594 plazas sobrantes, no hay claridad de qué paso con esas plazas, por qué no fueron entregadas. La autoridad educativa refiere a que todas las plazas comienzan con un nombramiento provisional que después se vuelve definitivo:

Artículo 22. En la Educación Básica y Media Superior el Ingreso a una plaza docente dará lugar a un Nombramiento Definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, en términos de esta Ley. (LGSPD, 2013)

Esta problemática podría tener dos lecturas, la primera más positiva que la segunda. Uno, las autoridades educativas carecen de una base de datos que se actualice constantemente, lo que genera disparidad en los datos y por eso se presenta tal información. La segunda la asignación de plazas no responde a los postulados propuestos en la RE y algunas de las plazas se siguen otorgando de manera discrecional como se hacía antes de la implementación de la RE. Las autoridades entrevistadas tuvieron percepciones más acercadas a la segunda lectura. Incluso el académico entrevistado reconoció que era una debilidad del sistema:

La otra es la asignación de plazas, dice el Secretario que se han asignado 200,000, lo cual es bastante, no está muy claro en qué estados y en qué áreas, los datos son muy agregados y bueno 200, 000 plazas, pero ¿de cuántas? Y creo que esa es la pregunta clave, ¿cuántas plazas están liberadas? Y ¿Cuántas se concursan? porque ahí pues otra vez se cola la suspicacia de qué pues los gobiernos estatales se quedan con 100 y concursan 40 y pues ya la hicieron y tienen un discurso de legitimidad. (I-09, 2017).

El obtener la mayor puntuación en los exámenes de evaluación les permite a los docentes escoger el lugar dónde ellos desean desempeñar el rol docente, quedando sobrantes las vacantes temporales o las que les quedan más alejadas. La Autoridad Educativa no dejó el elemento anterior a la causalidad, en caso de que un aspirante no acepte su incorporación al Servicio Público Educativo, tiene que manifestarlo por escrito, perdiendo su lugar en la prelación para que el siguiente en la lista pueda elegir la plaza que más le convenga. Uno de los informantes clave del INEE federal comentó:

“ [...] tú ves en una convocatoria, no pues viene una plaza “X”, número de Plaza para educación especial, una plaza de primaria o preescolar, lo que tú quieras pero no te dice dónde está ni nada y vamos a suponer que pues tiene la suerte de que queda en los primeros lugares de la lista de prelación pero pues resulta que la escuela está muy lejos, la escuela le queda a cuatro horas de camino, el maestro dice: no pues no me conviene, entonces el que sigue y el que sigue, y así hasta que vence la prelación.” (I-02, 2017).

Esta información también es difícil de conocer, pese a que los protocolos para la asignación de plazas establecen que el proceso tiene que ser transparente, con diferentes actores presentes, entre ellos los medios de comunicación acreditados; no hay información que constatare que los eventos hayan ocurrido de tal manera, hay noticias dispersas de diferentes medios de comunicación, que

llegan a variar en el número de plazas que se reporta que fueron asignadas. El cuestionamiento a las autoridades educativas del INEE estatal sobre este aspecto arrojó:

“[...] las demás (refiriéndose a la entrega de plazas) se han hecho con discreción, tampoco se publican como el protocolo dice, preferentemente que haya medios de comunicación, pero en Michoacán no invitan a medios de comunicación, porque de alguna manera sería auto boicotarse y no es obligatorio, ¿para qué lo ando publicando? no sale en los periódicos: ya entregamos 40 plazas el día de hoy, porque tampoco es para andarle cantando a la Coordinadora (se refiere a la CNTE) lo que se está haciendo, porque es provocar. Entonces se hacen los procesos y se van desarrollando, pero con estos cuidados y las cosas han ido saliendo.” (I-05, 2017).

La problemática de las convocatorias con cero plazas a concurso fue reconocida por cinco de los seis funcionarios públicos entrevistados, tanto de nivel federal como estatal. En todos los casos manifestaron que la inadecuada comunicación entre autoridades educativas y los aspirantes era una debilidad del proceso, para mayor información sobre esta limitación se presenta a continuación el testimonio del informante clave de la Secretaría de Educación Estatal:

“[...] En el momento en que las plazas que se van a publicar en vacancia, pues ahí hay una situación que la Secretaría adolece de un sistema de información que arroje realmente ¿Cuáles plazas se tienen vacantes? ya sea por el tema sindical, o una cuestión incluso al interior de la estructura, que de verdad no podemos reflejar o no se reflejan bien las plazas que hay en vacancia, muchas veces aparecen las convocatorias en ceros o bien aparecen algunas horas, algunas plazas pero en realidad pues no son todas.” (I-06, 2017).

En Michoacán no se ha podido dar información con exactitud acerca de las plazas disponibles y contrastarlas con las que se ofrecen a concurso. Adicionalmente se pudo constatar que existen fallas de comunicación entre autoridades educativas, lo que impide dar un adecuado seguimiento al acervo de docentes que reúnen los requerimientos académicos para ingresar a las escuelas.

La asimetría de información se padece tanto al interior como al exterior del gobierno. Al cuestionar al informante clave del SNTE en Michoacán sobre si ellos comparten información con la autoridad educativa sobre la creación de plazas, la respuesta fue:

“Las plazas las define la autoridad de manera unilateral, incluso la prelación de los idóneos, solo ellos la conocen, no hay un organismo autónomo sindical que vigile que se respete la prelación. Se habla de algunos muchachos idóneos que se quejan de la violación a la prelación donde dicen yo saliendo número uno y me mandaron a Apatzingán y yo soy de Morelia.” (I-07, 2017).

La asimetría de la información puede conducir a dos caminos, uno donde la autoridad educativa utiliza la información a su beneficio para evitar la injerencia sindical en los temas que le deberían ser ajenos y el otro donde la opacidad se vuelve un mal imperante que permea generando incertidumbre y desconfianza, arrebatando la legitimidad a los procesos de implementación. Que, tanto al interior de las instituciones gubernamentales como al exterior, el SAP sea una caja negra es un elemento grave, dado que la recuperación de la rectoría de la educación implica acabar con la discrecionalidad y opacidad por parte de los sindicatos.

Otra de las problemáticas en común que fue mencionada por autoridades del INEE y la CNSPD es el componente político que permea en la RE y sobre todo en la asignación de plazas. La coexistencia de dos proyectos distintos entorpece los avances que puede tener la implementación de la política:

“[...] el normalismo sigue insistiendo a que se sigan las prácticas tradicionales de incorporación al servicio público educativo. Todo es una estrategia por parte de la Coordinadora de Trabajadores de la Educación del estado, es una forma de seguir fortaleciendo su poder político, es decir, la Coordinadora sigue insistiendo que se deben continuar siguiendo los esquemas que tradicionalmente se han venido manejando y lo está logrando, verdaderamente la posición del gobierno del Estado es limitada.” (I-03, 2017).

“[...] creo que ha sido muy difícil romper vicios anteriores, creo que hay cosas que no se previeron en la ley y que debieron preverse y romper esos vicios que no son sólo sindicales sino también de la autoridad educativa estatal.

El tema sindical es un tema muy complicado, ahí es donde es más difícil romper esta práctica cotidiana, porque tenían ganancias muy fuertes, bueno, siguen teniendo ganancias muy fuertes como asociación en todo este proceso de las plazas.” (I-01, 2017).

La RE propone un cambio que implica acabar con muchas de malas prácticas que permeaban en el sistema educativo, por lo que era de esperarse que dichos cambios generasen resistencias por parte de los grupos que se beneficiaban con tales prácticas. Las prácticas cuestionadas de los integrantes del grupo conservador, están muy arraigadas al grado de que cuando se habla de eliminarlas, la disidencia lo ve como una provocación que violenta sus derechos. Al cuestionar al actor clave de la CNTE sobre su opinión del SPD, respondió lo siguiente:

“Bueno pues nosotros creemos que es una propuesta que está violentando los derechos de los trabajadores, que nos está obligando a procesos de formación o nos obliga también a tener una formación, pero no nos genera las condiciones como reales para poder nosotros formarnos o tener acceso al trabajo.” (I-08, 2017).

La última problemática, nombrada en común por las autoridades educativas federales, fue el manejo de la doble agenda. Este problema es más difícil de dar seguimiento, porque aun cuando son incontables las maneras en que ocurren incidencias, no hay una manera como tal de evidenciar tangiblemente, los acuerdos y negociaciones, todo se puede quedar en especulaciones. A pesar de que ley mandata que toda plaza tiene que entregarse bajo concurso, el informante clave de la CNSPD mencionó que los egresados normalistas no participan en las convocatorias, el aspecto fue ratificado por el informante clave de la CNTE, al mencionar que es una minoría de los egresados normalistas que se presentan, y que los que apoyan el proyecto de la Coordinadora reciben un lugar de trabajo sin presentar algún tipo de examen:

“En el Estado de Michoacán estamos en presencia de un fenómeno que va adquiriendo relevancia política y social, prácticamente la mayor parte de los egresados normalistas que oscilan alrededor de 1000, para ponerle un número, año con año no han participado en los procesos de evaluación.” (I-03, 2017).

“[...] lo que hemos logrado ahorita mantener es contratos, pero lo que estamos haciendo es peleando pues por la plaza base. Entonces los contratos nos los hacen algunos compañeros, nada más en el entendido que después se va acceder a una plaza, pero no es por medio de ningún examen, no hay examen, los compañeros normalistas van pasan su documentación y se les otorga y se les asigna el espacio en el que van a ir a trabajar...” (I-08, 2017).

No hay una manera fácil de comprobar dichas declaraciones, existen múltiples notas periodísticas que detallan casos de corrupción en la asignación de plazas, que implican a servidores públicos en la venta de plazas. El 20 de Julio de 2017 circuló una noticia a nivel nacional en donde el Secretario de Educación del Estado en Michoacán, Alberto Frutis, hablaba de las contrataciones temporales que se habían hecho a egresados normalistas, aludió a que la LGSPD establece que en los casos en que hubiera necesidad de cubrir vacantes se podía recurrir a la contratación temporal (Quadratin, 2018). Además, la noticia hablaba de otras cuestiones donde los normalistas mencionaban que se les había prometido una plaza al concluir la temporalidad del contrato.

Existen dos aspectos importantes a mencionar aquí, el primero es que la LGSPD en su artículo 31, establece que cuando las necesidades del sistema educativo no puedan permitir vacantes, se puede recurrir a una contratación por tiempo fijo, y que deberán ser ocupadas por docentes en

servicio hasta la conclusión del ciclo escolar, al finalizar la plaza se debe someter a concurso. Si un egresado normalista no es un docente en servicio no podría ocupar tales plazas. La segunda cuestión es la que se venía hablando anteriormente, dos de los entrevistados aludieron a que la gran debilidad del SPD es el manejo de dos agendas educativas, una a nivel federal y otra a nivel local:

“En Michoacán verdaderamente el tema de no haber seguido una política con orden en estos dos sectores (Refiriéndose a los problemas que se trataban en la Secretaría de Educación y se resolvían en la Secretaría de Gobernación) fue generando condiciones muy lamentables en el contexto local que impedían que se pudiera avanzar.” (I-03, 2017).

“Esto no se da de un trancazo y sobre todo tiene que haber una posición consistente del Estado mexicano, no puede ser que haya dos ventanillas de negociación (Refiriéndose a los problemas que se trataban en la Secretaría de Educación y se resolvían en la Secretaría de Gobernación) por ejemplo, y eso sí dañó la posible implementación de la reforma.” (I-01, 2017).

La RE tiene un diseño vertical, fue planeada en la federación para implementarse en su plena expresión en el nivel local, el hecho de que no se siga el diseño que fue pensado en los estados agrava la situación. Como lo afirman en ambos casos la doble negociación dañó el proceso de implementación de la asignación de plazas. Las entrevistas arrojaron múltiples problemáticas en voz de los implementadores de la RE y la asignación de plazas, este capítulo presenta aquellas que fueron recurrentes entre los actores entrevistados, lo que no quiere decir que sean todas o las únicas, las problemáticas que se presentan aquí fueron las más recurrentes.

En el siguiente capítulo se pretende dar cuenta de cómo estas problemáticas dan sentido a que los actores confluyan en creencias centrales que con o sin conciencia hacen que apoyen coaliciones promotoras de un proyecto a favor o en contra de la RE.

Se realiza un mapeo de los actores retomando la posición de aquellos que fueron entrevistados. Los actores son posicionados en un mapa político que permitirá identificar su posición en torno a la RE. El análisis de cómo se han conformado las coaliciones se construyó con base en los dos elementos anteriores, se explica su función y los recursos que poseen en conjunto para finalizar con posibles recomendaciones para mejorar el proceso de implementación de la RE.

Capítulo 5. La asignación de plazas docentes en Michoacán a partir del Enfoque de Coaliciones Promotoras

Este capítulo pretende dar cuenta de la formación de coaliciones en torno a la Reforma Educativa y la asignación de plazas. Se comienza por posicionar a los actores en un mapa político, justificando su lugar a través de algunas de las acciones que tomaron en el diseño de la RE y durante su implementación.

Una vez teniendo claro los actores que intervinieron en la asignación de plazas, en el siguiente apartado se conforman las coaliciones promotoras y las que se oponen, se llega a la conclusión de que son tres coaliciones que intervinieron en la RE, la identificación de sus creencias se realizó mediante un conteo de palabras, rescatando y agrupando los principales temas de intereses que surgieron en las entrevistas.

Cada una de las coaliciones identificadas contiene un apartado de los recursos que lograron reunir para darle forma a la política, la identificación de los recursos se realizó conforme a citas de ejemplos que den cuenta de la presencia de dichos elementos. A lo largo del capítulo se establecen las líneas de trabajo que quedan pendientes en la investigación.

El capítulo finaliza con la estructura del Enfoque de Coaliciones Promotoras aplicado a la RE y la asignación de plazas, en este apartado se trasladan los hallazgos de la investigación identificando los elementos que permanecieron estables durante la implementación, las brechas de oportunidad y la esquematización de las coaliciones. El apartado también contiene aquellas áreas donde el cambio tenía menores posibilidades de llevarse a cabo y las consecuencias de los factores externos que afectaron la política, se concluye con una reflexión de como dichos elementos resultaron perjudiciales para el proceso de aprendizaje de la política y su continuidad.

Mapa político en la asignación de plazas

Una vez que se tienen identificados a los actores, se puede proceder a posicionarlos en un mapa político, el cual permitirá identificar las tensiones entre actores, los apoyos y capacidad de movilización. El método del mapeo lógico es también una herramienta que podría ofrecer una visión de los actores políticos relevantes con los que es necesario interactuar para gestionar una mejor implementación de la asignación de plazas docentes.

Los actores políticos son las personas que tienen poder para influir en la política. En el centro del mapa se posiciona al “Blanco” este es el actor que mayor influencia tiene en el proceso. En este caso el Blanco es la Reforma Educativa en su conjunto y Sistema de Asignación de plazas. A la izquierda se colocan a los actores que podrían tener una visión más progresista, mayor intervencionista, respecto al blanco. Al lado Derecho se colocan los actores con visiones más conservadoras según el tipo de apoyo que brinden.

En la parte superior central del mapa se establece el tipo de apoyo que aportan los actores políticos, si son movilizados o no, si son opositores o promotores del proyecto de Reforma. En la parte lateral izquierda se encuentra el tipo de actor y su sector, es decir si son actores externos, si son del sector público, grupos de presión y los grupos sociales. Finalmente, el método del mapeo lógico propone iluminar con tres colores a los actores: verde a los actores que apoyan a al actor “blanco” o central, rojo para los grupos de presión y azul para los actores que no son movilizados.

El mapa político más que un instrumento de análisis es una fotografía de la política, permite conocer las posiciones de los actores, sus aportaciones y la manera en cómo se para apoyar el proyecto de reforma u oponerse. Esta herramienta servirá para construir el siguiente apartado en que se desarrolla la formación de coaliciones promotoras.

Mapa Político en el que se identifican los actores presentes en la Reforma Educativa y la asignación de plazas en el Estado de Michoacán

Posición	Progresista				Conservador		
	Opositor legal	No movilizado	Apoyo ideológico	Apoyo central	Apoyo ideológico	No movilizado	Opositor legal
Actores externos					OCDE		
Actor central	BLANCO						
Posición	Opositor legal	No movilizado	Apoyo ideológico	Apoyo central	Apoyo ideológico	No movilizado	Opositor legal
Sector Público				INEE	Secretaría de Gobierno		
				SEP**	Poder Judicial		
				AEE			
				Poder Legislativo			
Partidos Políticos	MORENA		PRD (L)			Nueva Alianza	
		PRD (N)			PRI		
					PAN		
Grupos de Presión	CNTE				SNTE	Organizaciones civiles***	
						CONAPASE	
Grupos Sociales		Docentes y directivos opositores			Docentes idóneos	Padres de Familia	
	Movimientos Sociales*	Personal operativo opositor			Mexicanos Primero		
					Medios de comunicación		

*Movimientos Sociales: Organizaciones de normalistas, indígenas y otros movimientos de izquierda no partidistas.

**SEP y el Gobierno de la República.

*** Organizaciones civiles: Cámaras de comercio, organizaciones empresariales, asociaciones.

Fuente: Elaboración propia

El mapa político permite observar que existen jugadores externos como la OCDE, el posicionamiento en el mapa fue asignado ya que este actor se define asimismo como un organismo internacional dedicado a la coordinación de políticas económicas y sociales. Previo a la RE la OCDE emitió el documento *Acuerdo de cooperación México- OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. Por lo tanto, la OCDE es un actor externo que ofreció apoyo ideológico, conservador ya que sus recomendaciones terminaron con la publicación del documento.

Respecto a los actores del sector público se pueden agrupar al INEE, SEP y AEE como promotores del proyecto de reforma. La RE otorgó atribuciones específicas a cada uno de los actores para implementar la RE (véase página 45 de este trabajo). Las tres dependencias son las encargadas de implementar la política educativa y la asignación de plazas, por lo tanto, brindan un apoyo central a favor de la RE. Por otra parte, la Secretaría de Gobernación se posicionó como un actor promotor de la RE que ofreció apoyo ideológico conservador, ya que por una parte apoyaba al proyecto de reforma, pero por la otra mantuvo mesas de negociación con la CNTE donde se discutieron diversos temas como la derogación de la reforma, liberación de maestros, el cese de maestros que no asistieron las evaluaciones, etc. (Expansión, 2016a; Financiero, 2016a). En el mismo sentido el Poder Judicial se colocó como un actor no movilizado, la razón en muchas ocasiones el Poder Judicial emitió fallos que contravenían la lógica gubernamental, el 10 de febrero de 2015 el Poder Judicial de la Federación emitió un fallo a favor del amparo que solicitó el área jurídica de Mexicanos Primero sobre la ilegalidad de los acuerdos entre SEGOB-CNTE, lo que invalidó los acuerdos a los que habían llegado en las mesas de negociación (Expansión, 2016a). Por su parte, el poder legislativo es un actor que ofreció un apoyo ideológico, pero se catalogó como no movilizado ya que su función radicó en el PPM y la creación de Leyes secundarias, dejando la implementación al resto de las autoridades. La sección de los partidos políticos puede ser justificada desde su posicionamiento con las votaciones que tuvieron en el congreso, para la aprobación de la RE se votaron 360 a favor (PRI, PAN, PRD y Nueva Alianza), 51 en contra mayoritariamente diputados del PRD y 22 abstenciones (Cámara de Diputados, 2013). En el mapa político se agrega MORENA, ya que ha sido un partido que manifestó en reiteradas ocasiones su oposición a la RE.

En los grupos de Presión se puede observar una polarización donde están los opositores (CNTE) y los promotores del proyecto de reforma (SNTE, CONAPASE, Grupos de empresarios). Ambos

grupos manifestaron su apoyo u oposición públicamente a la reforma. En la última columna están los Grupos sociales, aquí también la polarización es evidente, existen grupos de normalistas que se oponen a la reforma, docentes y directivos que también lo hacen, ejemplo de ello los docentes y directivos que impedían el acceso a los idóneos a las escuelas. Por otra parte, están las organizaciones civiles como Mexicanos Primero que han manifestado su apoyo a los cambios que trae consigo la reforma, pero también han utilizado los recursos legales para manifestarse cuando no es así, como se observó en líneas anteriores. Los docentes idóneos se apropiaron del proyecto de reforma y por ello se posicionan como promotores y los medios de comunicación tuvieron una amplia cobertura de la reforma (Del Castillo, 2017).

Descripción de las coaliciones

El conflicto constituye una situación natural en la política pública, obedece a la disputa de creencias y valores que profesan los actores, es la síntesis de dichos elementos en contraposición. Para que no existiera el conflicto todos los jugadores políticos tendrían que profesar las mismas ideas, por lo tanto, el conflicto se torna inevitable. En la RE actual existen múltiples actores y grupos con intereses que buscan imponerlos sobre los demás.

El conflicto entre el gobierno federal y la CNTE es de carácter macro y gira en torno a problemas estructurales y contradicciones al interior de la política, elemento que ha obstaculizado la implementación de la asignación de plazas. La RE implicó recuperar la rectoría de la educación que desde mediados del siglo pasado fue conferida a los grupos sindicales, por lo que no es de esperarse que el desplazamiento de lugares en la toma de decisiones de la agenda educativa generara problemas, ya que lo hizo sin haber convencido a todos los actores de la creencia central.

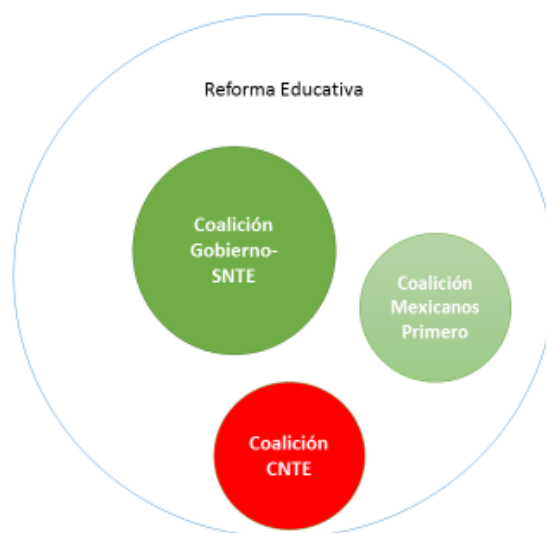
El conflicto se vuelve elevado cuando se intenta desplazar a otro grupo social de la posesión o acceso a bienes, recursos, derechos, valores o posiciones escasas o apreciadas (Dahrendorf, 1993; Vold, 1967). Tanto el SNTE como la CNTE vieron en peligro sus posiciones con la nueva política de asignación de plazas, el primero parece haber entendido que para continuar siendo tomado en cuenta en la toma de decisiones tenía que alinear sus intereses a la política, mientras que el segundo continúa su lucha por lo que ellos veían como un derecho consagrado y que la reforma violenta.

De tal suerte que la disputa entre valores y creencias en desmedro de otras impedirá la convergencia de alianzas y consensos. Dada la revisión de actores y su posicionamiento en el mapa político se podría establecer que existen, por lo menos, tres coaliciones que le dan forma a la

agenda educativa en Michoacán: La primera es la Coalición Dominante, compuesta por el Gobierno Federal (Presidencia, Secretarías de Estado, INEE, CNSPS, DINEE, AEE y el SNTE). Se considera que es la coalición dominante, ya que según Sabatier y Weible (2007) es la que logra acumular el mayor número de recursos, por lo que será más fácil impactar en la política. La Coalición secundaria se compone de la CNTE (Egresados normalistas, directores y maestros que se oponen a la reforma, entre otros), poseen un menor número de recursos.

Una tercera coalición podía ser conformada por las organizaciones civiles, las cuales han tenido un papel activo, siendo la más representativa Mexicanos Primero, ya que logra agrupar a diversas organizaciones civiles para el impulso de sus fines como Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, Red latinoamericana por la Educación, Red por la Rendición de Cuentas, entre otras. Su papel fue activo en el proceso de implementación de la reforma con la publicación de artículos en su blog que muchas veces eran reeditados en diarios de circulación nacional sobre temas como la transparencia en la asignación de plazas, análisis sobre la privatización de la educación de la que hablaba la CNTE, la armonización legislativa de leyes secundarias, situación de los profesores idóneos, etc. A la par publicaron investigaciones de divulgación como (Mal) Gasto, 2013; Sorry, (2015); Los invisibles, (2014) y Ahora es cuando (2012). Todas las investigaciones eran de divulgación, realizadas por el área de investigación de la sociedad civil, e incluso por académicos invitados, son descargables gratuitamente. Sin contar con los recursos legales que utilizaron para revertir los acuerdos a los que llegaron Segob y CNTE (Expansión, 2016a).

La formación de Coaliciones en la RE



Fuente: Elaboración propia.

Probablemente existan más coaliciones, sin embargo, las entrevistas realizadas aquí no cubrieron a la totalidad de los actores, por lo que sería hasta cierto punto irresponsable encausarlos a una u otra coalición. La versión que aquí se presenta es una visión macro desde el punto de vista de quienes hacen e implementan la política.

Coalición Gobierno Federal – SNTE

Esta coalición se integra por el Gobierno Federal (Presidente, SEGOB, SEP, CNSPD, INEE, DINEE, AEE) – SNTE (Incluida la burocracia del sindicato). La coalición Gobierno Federal-SNTE (GF-SNTE) incluye a actores que aun cuando son diferentes en su naturaleza, poder y responsabilidades, comparten la misma creencia central de la política qué es el mérito. La creencia del mérito fue creada a partir de analizar las entrevistas, realizar un conteo de palabras y agrupar los principales temas (véase el capítulo metodológico).

Aunque es posible identificar problemáticas en el grado de coordinación entre actores, como la doble ventanilla de negociación, a diferencia de experiencias como la ACE, la RE actual logró implementar concursos en estados donde era impensable hacerlo, uno de los casos más emblemáticos es el que se estudia en esta investigación: Michoacán. Todos los actores han

trabajado, en la medida en que les ha sido posible, de manera coordinada para implementar la asignación de plazas en Michoacán, por lo que su grado de coordinación no es trivial.

Otro de los elementos que lleva a considerar al GF-SNTE como una coalición es la estabilidad de los procesos, aun con las problemáticas, se implementan los concursos. La RE disminuyó el poder político del SNTE y logró interiorizar la creencia central de la política. Al cuestionar al informante clave su opinión sobre el SPD respondió:

“Creo que es un esquema de un gran alcance, de gran aliento, que, siguiéndolo al pie de la letra, con los plazos, los tiempos, la situación de la ley y los recursos económicos materiales y de todo tipo, llevaría a la educación a mejor puerto y se alcanzaría un día la calidad.” (I-07, 2017).

“[...] (refiriéndose a los docentes que ingresan al sistema por medio SPD) lo han obtenido por méritos propios, o sea de manera meritoria no le deben nada a nadie y eso tiene una gran repercusión porque ya no hay cooptación, ya no hay manipulación, por eso la resistencia de la CNTE...” (I-07, 2017).

Las autoridades educativas locales también han interiorizado su papel en la reforma, en sus palabras trabajan por implementarla. En cierta medida es cierto, ya que la DINEE es la encargada de supervisar los procesos de evaluación, levantar las encuestas de satisfacción, entre otros aspectos, dichos elementos en la práctica se cumplen:

“Lo que estamos implementando aquí es que todos asumimos todas las responsabilidades del SPD... (Fragmento en el que refiere a que en Michoacán hay muchas convocatorias) nos desgastamos todos, porque aparte hay que cumplir con nuestro horario de trabajo normal. Tú sabes perfectamente que las evaluaciones se hacen en fin de semana, sábados y domingos ya volteamos a ver nos decimos ¿y ahora quién me ayuda y ahora son 5 sedes? Pues vamos a 3, no podemos cubrir todas.” (I-04, 2017).

Pese a las fallas de implementación que se pudieron observar existe un grado de coordinación entre los actores, todos los manifestaron que su relación es estrecha con sus pares y que trabajan en conjunto en aspectos relacionados a la RE:

“Y con la Coordinación del servicio pues si la relación es muy frecuente porque hay muchísimos trabajos que son ida y vuelta digamos, entonces si hay una relación cotidiana con la unidad de normatividad del instituto, como con la unidad de evaluación en lo que se refiere a instrumentos.” (I-01, 2017).

“[...]evidentemente hay una relación entre jefes, que pues fluye y toman decisiones y tal... Pero los que operamos, lo hacemos con números ¿De dónde los obtienen? de aquí, ¿Cuánto tiempo inviertes para poder tener esta información? la estamos terminando transcribir. [...]” (I-02, 2017).

“Con el INEE todos los procesos se hacen coordinadamente, inclusive hay instrumentos que por ley se tenía obligación de someterlos y no solamente lineamientos, instrumentos etc.” (I-03, 2017).

“La coordinación institucional es muy fluida... para nosotros ha sido y ha sido muy, muy abierta... en general la relación que tiene la Autoridad Educativa de las entidades federativas es con la Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente y si los convocan muy seguido para ir viendo detalles, o sea para ir viendo detalles de cómo van a publicar las convocatorias...” (I-05, 2017).

Existen fallas que han sido ampliamente comentadas, no obstante, se podría establecer que existe un grado de coordinación no trivial entre las autoridades educativas. La RE creo una simbiosis entre los actores que integran la Coalición GF-SNTE. Las respuestas de los informantes sobre cómo era la comunicación entre ellos, la mayoría respondió que era fluida y solo uno de ellos mencionó que era muy formal “entre jefes”. El informante clave del SNTE mencionó que aunque existe, es necesario priorizar una comunicación más a fondo para conocer con mayor certeza la disponibilidad de las plazas.

Recursos de la coalición

Dado que la Coalición GF-SNTE cuenta con todos los recursos de los que habla Sabatier y Weible (2007) para influir en la implementación de la política, podría considerársele como la Coalición dominante en la Reforma Educativa, por lo que en enfoque incita a realizar una reflexión sobre los recursos que acumula la coalición:

Autoridad Legal: Las atribuciones de los miembros del Gobierno Federal quedan establecidas en la CPEUM, la Ley General de Educación, LGSPD, LINEE, y demás estatutos y reglamentos que los avalen para la toma de decisiones en política educativa. Lo mismo sucede con el SNTE, es el sindicato reconocido oficialmente por la gran mayoría de los trabajadores de la educación, emite estatutos y reglas que norman su actuación al interior y exterior del sindicato. Los maestros en activo pertenecientes al gremio pagan cuotas reconociendo que es su interlocutor ante el gobierno. Muchos de los miembros de esta coalición ocupan cargos públicos estratégicos con gran autoridad, elementos que es de vital importancia y característica de la coalición Dominante.

“Artículo 11.- La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

“Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- I. Autoridad educativa federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;
- V. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al organismo constitucional autónomo al que le corresponde:
 - a) Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
 - b) Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior, y
 - c) Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables; [...]

Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

- I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica,
- VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

Artículo 14.- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

- I. Bis. - Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;” (LGE, 2013).

“Artículo 8. En el ámbito de la Educación Básica corresponden a las Autoridades Educativas Locales las atribuciones siguientes:

- I. Someter a consideración de la Secretaría sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores de carácter complementario para el Ingreso, Promoción, Permanencia y, en su caso, Reconocimiento que estimen pertinentes;
- IV. Convocar los concursos de oposición para el Ingreso a la función docente y la Promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión, y participar en su ejecución de conformidad con los lineamientos que el Instituto determine.” (LGSPD, 2013).

“Artículo 14. La coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa es competencia del Instituto. El Instituto diseñará y expedirá los lineamientos generales de evaluación educativa a los que se sujetarán las Autoridades Educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación.

Artículo 28. En materia de Servicio Profesional Docente, para la educación básica y media superior que imparta el Estado, corresponden al Instituto las atribuciones siguientes:

- I. Definir los procesos de evaluación a que se refiere esta Ley y demás disposiciones aplicables;
- II. Definir, en coordinación con las Autoridades Educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente;" (LINEE, 2013).

“ARTÍCULO 5.- Son facultades indelegables del Secretario:

- IX. Establecer las comisiones internas que se estimen necesarias para el adecuado funcionamiento de la Secretaría y resolver sobre las propuestas de creación de plazas;

ARTÍCULO 34.- Corresponde a la Dirección General de Recursos Humanos y Organización el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- XVIII. Administrar y operar el proceso de control de plazas del personal de las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, así como coordinar los procesos de movilidad de su personal;

ARTÍCULO 36.- Corresponde a la Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- III. Administrar y operar el proceso de control de plazas relacionadas con el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;" (Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, 2018).

Por su parte el SNTE también cuenta con un marco regulatorio denominado Estatuto, en cual se establecen sus atribuciones en una variedad de temas, aquí se presentan los que competen exclusivamente a la investigación:

Artículo 88. Son atribuciones y obligaciones del Colegiado Nacional de Organización, las siguientes:

XXVIII. En materia de Negociación Salarial y Prestacional las siguientes:

n. Elaborar los analíticos de plaza, manteniendo actualizada la información del número total de plazas y categorías que se tienen registradas en la SEP.

XXIX. En Materia de Negociación Presupuestal las siguientes:

f. Realizar proyecciones del costeo de los analíticos de puestos, plazas y horas; aplicando los criterios específicos de acuerdo al modelo salarial que corresponde.

Cada uno de los actores cuenta con autoridad legal dentro de la coalición, en esta sección se señalan las que consideraron más relevantes para justificar el recurso en cuestión.

Opinión Pública: La Coalición GF-SNTE tiene los recursos necesarios para hacerse presente en la opinión pública. La mayoría de los integrantes ocupa espacios de televisión, internet y radio para comunicar avances, logros, acuerdos. Los medios masivos de comunicación sirven también

para reivindicar la imagen de las autoridades y al mismo tiempo del SNTE, al presentarlo como un actor comprometido con la RE al contrario del CNTE. Un reportaje de Animal Político (2013) puso en evidencia que el gobierno mexicano a través de la SEP destinó 81.4 millones de pesos para producir una campaña mediática de acuerdo a su estrategia de comunicación. Este recurso de coalición aseguraría que la Reforma Educativa estuviera presente en la opinión pública.

Información: La información se utiliza de manera estratégica, contribuye a solidificar la afiliación a las coaliciones y es un recurso valioso para persuadir o convencer (Flores y Mendoza, 2012, p.43). La coalición GF-SNTE tiene acceso a información que es privilegiada y que no está disponible para el público en general. Prueba de ello fueron algunos de los fragmentos citados de las entrevistas en donde miembros de la misma coalición no tenían certeza sobre el número total de las plazas disponibles, la entrega total de las plazas, la ubicación y número de docentes idóneos en activo, etc. La información se volvió un recurso de resguardo incluso para miembros de la coalición. Este recurso es un elemento importante según Sabatier y Weible (2007), se utiliza para ganar batallas, no obstante, los mismos autores reconocen que la definición conceptual de muchos de los recursos es relativamente sencilla, más no lo es su operacionalización en contextos con baja cultura de la rendición de cuentas y transparencia. En esta investigación se pretende avanzar un poco en el tema, para ello se citan los artículos de la ley que les confiere atribuciones específicas a los miembros de la coalición sobre el uso de la información. La creación del Siged, órgano encargado de recabar información estadística de los centros escolares, pudo haber sido pensado como recurso de coalición: el gobierno recaba información y es dicha información de la que se auxiliaron para la asignación de plazas, previó a la RE hubiera sido necesario recurrir al SNTE para contar con información más precisa sobre la disponibilidad de plazas.

“Artículo 10.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

Constituyen el sistema educativo nacional:

IX. El Sistema de Información y Gestión Educativa, y

Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

X. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa,

Artículo 30.- Las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, así como las Autoridades Escolares, otorgarán a las autoridades educativas y al Instituto todas las facilidades y colaboración para las evaluaciones a que esta sección se refiere.

Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; facilitarán que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las autoridades educativas, los evaluadores certificados y los aplicadores autorizados para tal efecto, realicen las actividades que les corresponden conforme a la normativa aplicable.” (LGE, 2013).

Artículo 79. La información que se genere por la aplicación de la presente Ley quedará sujeta a las disposiciones federales en materia de información pública, transparencia y protección de datos personales. Los resultados y recomendaciones individuales que deriven de los procesos de evaluación, serán considerados datos personales. (LGSPD, 2013).

Artículo 15. Las Autoridades Educativas, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán:

II. Proveer al Instituto la información necesaria para el ejercicio de sus funciones; (LINEE, 2013)

Artículo 170. Son atribuciones y obligaciones de la Secretaría de Negociación Laboral, además de las que establece el artículo 89, del presente Estatuto, en el ámbito de su competencia, las siguientes:

I. Elaborar los analíticos de plaza, manteniendo actualizada la información del número total de plazas y categorías que tienen registradas las instancias correspondientes. (Estatuto SNTE, 2013).

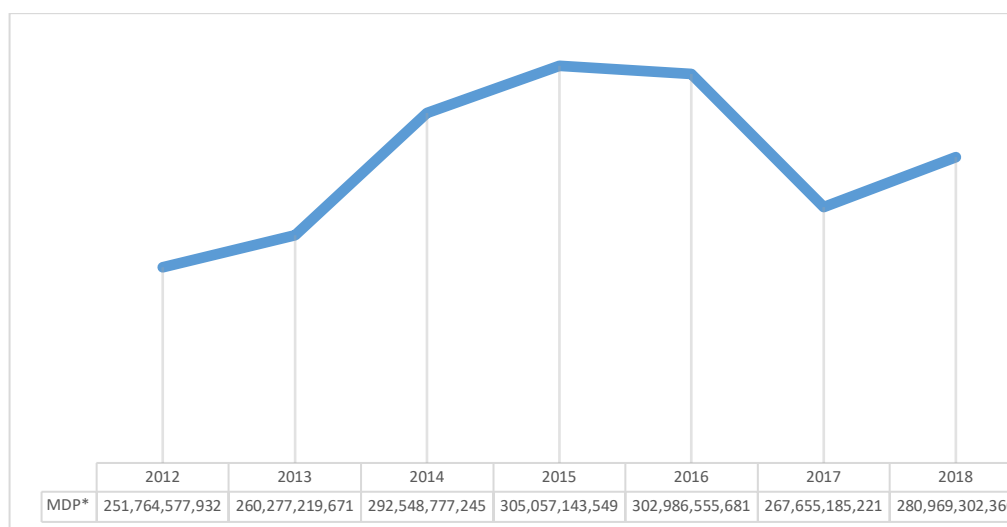
Movilización de los grupos: Este recurso es principalmente usado por el SNTE. Ornelas, (2008) menciona la existencia del marchómetro, elemento mediante el cual los maestros recibían un estímulo por apoyar en las manifestaciones que realiza el sindicato. Los docentes acudían a las marchas, organizaciones de gremio como la única manera de ir escalando posiciones en el sistema educativo, además de recibir estímulos económicos (Flores y Mendoza, 2012, p. 62). Queda pendiente en la agenda de investigación indagar la manera en como este tipo de mecanismos se han ajustado a los cambios de paradigma.

Recursos financieros: en la coalición dominante, todas las dependencias gubernamentales reciben un presupuesto anual para el ejercicio de sus funciones. El monto asignado para el sector educativo, -y para todos los sectores-, puede ser consultado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal anual. La siguiente figura muestra la distribución del gasto programable¹⁰ en el ramo educativo, se puede observar como durante los años de

¹⁰ El Gasto programable de acuerdo con el documento Clasificación de los Recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación se entiende como “al que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal, para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países, por ejemplo. (SHCP, s/f). Es otras palabras este tipo de gasto es utilizado por el gobierno para proveer de bienes y servicios, reflejado en programas sociales, pero también para el funcionamiento de las instituciones dedicadas a la administración y

implementación de la RE el sector educativo tuvo aumentos presupuestales. Al realizar un ejercicio de comparación porcentual año con año es visible que del año 2012 al 2013 el presupuesto aumento un 0.03 por ciento, mientras que para el año 2014 es cuando se presenta el mayor aumento en el periodo de la reforma con un 0.12 porcentual respecto al año anterior. En los años siguientes el presupuesto fue disminuyendo, la razón es que, si bien la RE fue aprobada en el año 2013, la cúspide de la implementación fue hasta el año 2014, cuando empiezan los concursos de asignación de plazas, se tuvo que invertir en infraestructura para llevar a cabo los concursos de oposición, el proceso de autonomía previsto para el INEE, la creación de las DINEES en los estados, la creación de programas para implementar la reforma educativa, etc. En los años siguientes se supondría que muchos de los elementos materiales para implementar la RE ya estaban funcionando, por lo que podría ser uno de los elementos que expliquen la disminución en el presupuesto en los años posteriores a 2014.

Distribución del gasto programable en el ramo educativo de 2012 a 2018.



Fuente: Elaboración propia con información del PFP 2012, PFP 2013, PFP 2014, PFP 2015, PFP 2016, PFP 2017, PFP 2018.

**Millones de Pesos

distribución de dichos bienes. Existe otro tipo de gasto que también es considerado en el PFP, el gasto no programable, este tipo de gasto se utiliza para cumplir con apoyos determinados por la ley, por ejemplo: la deuda pública. No es menester de esta investigación ahondar en las especificidades del PFP, se toman como referencia para operacionalizar y ejemplificar los recursos con los que puede contar la coalición.

Por lo tanto, los integrantes del gobierno cuentan con los recursos financieros para el ejercicio de sus funciones, en adición tuvieron los recursos necesarios para la implementación de la reforma.

La principal fuente de recursos del SNTE son las aportaciones que hacen los docentes en activo que pertenecen al gremio. Sin embargo, resulta más complicado operacionalizar los recursos financieros del SNTE, ya que como sus miembros lo indican no tienen ninguna obligación legal (SNTE, 2018). En el año 2015, el líder sindical Juan Díaz de la Torre informó a través de la página oficial del sindicato la firma de un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) para transparentar los datos del sindicato y rendir cuentas a sus agremiados y a la sociedad en general, no obstante, cualquier cuestionamiento que se tenga sobre el sindicato se tiene que realizar mediante una solicitud de acceso a la información. Algunos especialistas como Manuel Gil (2017) aseguran que el gobierno transfirió más de 500,000,000 de pesos al sindicato para difundir la RE, no obstante, como se mencionó son datos más complicados de operacionalizar y tener certeza. Lo que sí se puede afirmar es que el SNTE a través de los recursos obtenidos por el cobro de cuotas cuenta con recursos financieros.

Liderazgos hábiles: En la Coalición dominante existen liderazgos, aun cuando puedan existir facciones insatisfechas, tanto en el gobierno federal como en el SNTE, los líderes han hecho uso de su poder para orientar a sus seguidores a interiorizar las creencias centrales de la Reforma Educativa y la asignación de plazas. Un ejemplo podría ser las declaraciones del actual líder del SNTE apoyando a la RE a nivel nacional, el testimonio del informante clave entrevistado y todas las acciones emprendidas por el gobierno federal para implementar la reforma. Puede que entre los miembros del SNTE existan opositores al proceso de reforma, sin embargo, su líder Juan Díaz de la Torre y el informante clave han comprado el discurso de la Reforma Educativa. Lo mismo pasa con los funcionarios públicos, en mayor o menor medida buscan implementar la reforma lo más apegado posible a lo establecido en la normatividad.

Muchos de los recursos aquí mencionados podrían insertarse en la construcción de viabilidades, reforzando así el poder de la coalición dominante. La operacionalización de las viabilidades también es un elemento complicado, por lo que se recurrió a la ejemplificación de elementos que dan cuenta de cómo las viabilidades están presentes en la coalición Gobierno Federal-SNTE.

Viabilidad Político-Cultural: Esta viabilidad también está presente en la coalición dominante. El cambio de paradigma que trajo consigo la Reforma Educativa tuvo que hacer uso de diversos

elementos que le permitieran llenar los vacíos contra los que buscaba luchar, para ello recurrió a elementos como la normatividad que regularan los nuevos procesos. La Secretaría de Educación de Michoacán en su sitio electrónico cuenta con un apartado donde son visibles los acuerdos a los que llegan institucionalmente con la sección XVIII SNTE-CNTE. En el periodo de 2013 a 2015 es posible acceder a dos programas de trabajo entre Secretaría de Educación del Estado-SNTE-CNTE, un acta, dos acuerdos, y una minuta entre los mismos actores. En lo referente a los acuerdos de la Reforma Educativa, en todos se establece la gestión para el mejoramiento en infraestructura de las escuelas, procesos de formación para los docentes, creación de plazas de acuerdo a las condiciones presupuestarias, revisión y actualización de las escuelas normalistas, y probablemente uno de los más interesantes: el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Educación Estatal renuncia a ejercer cualquier tipo de represión contra los trabajadores de la educación por sus actividades en la “Jornada de Lucha Magisterial” (Secretaría de Educación de Michoacán, 2018). Este último punto es importante, el gobierno logró implementar los concursos de asignación de plazas mediante la aplicación de la normatividad, la persuasión y los acuerdos. La viabilidad político cultural está presente en los recursos autoridad legal, liderazgos hábiles, movilización de grupos, información y medios de comunicación, ya que es ahí donde se pueden vislumbrar la toma de decisiones en los actores que ocupan posiciones estratégicas, ejercen autoridad y orientan a los integrantes de la coalición, para ello disponen de información y recursos necesarios para la expresión de sus intereses.

Viabilidad Organizativa: La segunda viabilidad también está presente en la Coalición Dominante. El 24 de febrero de 2014 fue aprobada la Ley de Educación estatal en Michoacán, pese a los intentos de la CNTE por boicotear la sesión del Congreso (Jornada, 2014b), con la aprobación de esta ley se dio un paso hacia la adopción de la Reforma Educativa en el estado. El Gobierno Federal por medio de la normatividad logró poner por escrito la forma en cómo, a quién y dónde se asignan las plazas, aun con todas las fallas que se presentaron representó un avance en términos de implementación. Como fue documentado en el estado de Michoacán se llevaron a cabo los concursos de oposición para la asignación de plazas aun con la resistencia del proyecto conservador. El cambio de paradigma aun cuando no fue aceptado por la CNTE el resto de los participantes de la coalición Gobierno Federal-SNTE trabajaron en las maniobras de implementación de la RE. La viabilidad organizativa está presente en la autoridad legal, opinión pública, recursos financieros, movilización de grupos, liderazgos hábiles, recursos financieros.

Viabilidad material: La Coalición Gobierno Federal- SNTE para implementar la Reforma Educativa necesito del despliegue financiero en varios sectores, por ejemplo, para el año 2014 el INEE recibió un presupuesto de 363, 350, 881 pesos para el ejercicio de sus funciones, además del dinero destinado para implementar programas complementarios a la RE como el Programa para de Desarrollo Profesional Docente (\$453, 078, 000), Programa Escuelas de Tiempo Completo (12, 381,528 pesos), (PEF, 2014). Para implementar el SAP se crearon y adecuaron los espacios donde se realizaron los concursos, infraestructura, equipos de cómputo, sistemas en plataformas, especialistas que realizan las evaluaciones, procesos para observar los concursos, adecuación de sedes para la entrega de plazas, presencia en medios masivos de comunicación, la sustitución del FAEB por el FONE, entre otros muchos aspectos, implicó un gran despliegue de recursos para su realización. Esta viabilidad está presente principalmente en el recurso financiero.

De acuerdo con Sabatier y Weible (2007), una coalición con estas características tendría mayores posibilidades de implementar la política, sin embargo, el proceso se ha visto permeado por problemáticas de diferentes tipos, para poder hacerlo. La explicación más plausible son los contrapesos de la coalición opositora.

Coalición CNTE

La corriente disidente más importante del SNTE es la CNTE y en estados donde tiene mayor presencia ha fungido como un obstaculizador de los procesos. La CNTE nace con la idea de democratizar los procesos al interior del SNTE, aumento de los salarios y otras demandas que han ido modificando con el tiempo. En el caso de Michoacán su poder era tal que acordó con el gobierno del estado no suscribirse a la ACE, por lo que los concursos para la asignación de plazas eran inexistentes. LA RE de 2013 hizo incursionar al estado de Michoacán en las asignaciones de plazas mediante concursos. La CNTE utilizó sus recursos para manifestar su oposición a la RE.

La CNTE comparte diversas creencias entre sus agremiados, como la idea de la democratización del gremio sindical en la educación. Para la construcción de la creencia de esta coalición se realizó un conteo de palabras de la entrevista realizada al informante clave y de algunos de los discursos encontrados en la red, no obstante, cabe aclarar que el procesamiento de la información identificó valores y creencias aisladas, existe una dispersión de aspectos que intentan transmitir en su lucha contra la reforma. El factor que apareció más común después de la agrupación de palabras fue que la RE educativa afecta sus derechos consagrados resultado de sus

luchas. Otros elementos que se derivan de esta creencia son la carga laboral que implica la RE, lo punitivo de las evaluaciones, etc.

“La modificación a la ley educativa y la puesta en práctica a las leyes secundarias violan flagrantemente, garantías individuales y sociales. Para poder discutir y resolver las causas y consecuencias del conflicto se debe detener la reforma, [...] Esto permitirá la modificación del articulado que viola los derechos laborales de los trabajadores y los derechos sociales de la población” (Desplegado CNTE, 2016).

“[...] lo que hemos venido peleando desde el 2014, más o menos que es cuando se implementa la Reforma educativa, hemos peleado la posibilidad de que a los compañeros que salen de las normales sigan recibiendo una plaza automática, en esa lucha nos hemos centrado [...] el gobierno no quiere asignar las plazas, el gobierno está obligando a los chavos de nuevo ingreso a que vayan a solicitar su plaza, pero a partir del examen como lo mandata la Reforma educativa [...]” (I-07, 2017).

Los miembros de la CNTE rechazan las políticas “neoliberales” que entienden como la privatización de la educación, la influencia de los organismos internacionales en la definición de las políticas educativas y la conducción del sistema por los intereses del mercado. Este último elemento es importante, ya que es lo que les imposibilita el aliarse con otros grupos de interés como empresarios, organizaciones civiles, incluso otros sindicatos. Por otra parte, entre las “creencias profundas” de los maestros disidentes destaca su particular visión de la educación como un asunto público. Esta creencia define el papel que debería desempeñar el gobierno en contraposición al mercado y quién debe de participar en la toma de decisiones gubernamental (Sabatier y Weible, 2007, citado en Flores y Mendoza, 2012, p. 65).

La disidencia es una coalición que no acumula muchos recursos, ni tampoco construye todas las viabilidades en comparación con la coalición dominante, no obstante, su participación como grupo crítico y de presión ha desempeñado un rol sustancial en la implementación de la RE.

Recursos de la coalición

La Coalición de la disidencia magisterial acumula menores recursos que la coalición Gobierno Federal- SNTE, su mayor recurso es su poder de movilización. La CNTE se ha caracterizado de poner al borde del colapso al sistema educativo con sus constantes movilizaciones, plantones, cierres de carreteras no solo en Michoacán, sino a lo largo de los estados donde cuenta con presencia. La RE posicionó a la CNTE como el mayor opositor del proyecto. Los medios de comunicación hicieron lo mismo al informar sobre marchas, plantones e inasistencias a las

escuelas. Sabatier y Weible (2007), señalan que el recurso, movilización de grupos solo es utilizado en mayor medida por aquellas coaliciones que no son capaces de tomar decisiones en la agenda educativa.

La CNTE no cuenta con autoridad legal, no tiene miembros en posiciones estratégicas de gobierno para tomar decisiones. Oficialmente es reconocido y autodenominado como un grupo disidente del SNTE. La CNTE cuenta con 33 secciones que se distribuyen con un poder mayor en estados del sur (Chiapas, Cuernavaca, Guerrero, Michoacán y Oaxaca) y otros estados donde tiene presencia, pero su poder es menor (Ciudad de México, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas) en el resto del país tiene presencia nula (Tapia, 2013, p. 40). No obstante, su presencia en los estados, tampoco con un liderazgo hábil que represente a todas las secciones como el caso de la Ex líder Elba Esther Gordillo o el actual Líder Juan Díaz de la Torre. Existen liderazgos personales en cada sección.

Los recursos financieros de la CNTE son limitados en comparación del SNTE, con el fin de conocer un poco si existía un sistema de cuotas donde sus agremiados realizaran aportaciones vía nomina, se creó la solicitud de acceso No. (00819618) en la Plataforma Nacional de Transparencia, la respuesta fue negativa “no encontramos aportaciones de cuotas en los sistemas de Nomina por parte de los profesores a la CNTE” (00819618). Por lo tanto, la operacionalización de sus recursos financieros es complicada, ya que no hay certeza del origen de sus recursos, como en el caso del SNTE, no están obligados rendir cuentas sobre el origen y uso de sus recursos.

Tampoco cuentan con una página electrónica oficial, existen blogs de integrantes de la CNTE donde informan sobre sus foros, suben videos de marchas y mítines. La Coordinadora hace uso de redes sociales para estar presente en los espacios de información, cuentan con un Facebook y Twitter, aunque el primero está un poco descuidado y no comparten mucha información, pueden ser visualizadas preguntas de los usuarios de las redes sin respuesta.

Si bien la CNTE no puede de hacerse de muchos de los recursos que plantea Sabatier, si logró construir viabilidades político cultural y viabilidad organizativa, la primera a través de acuerdos con el gobierno y los actores escolares y la segunda viabilidad a través de la imbricación de su proyecto a egresados normalistas, directores, docentes y padres de familia. La CNTE tiene contacto directo sobre la base donde se implementa la política, por lo que según el actor entrevistado informan sobre el contenido de la reforma educativa. Este elemento es reconocido no

solo por la CNTE, sino por integrantes de la coalición Gobierno Federal-CNTE. La Coordinadora orienta sus esfuerzos a un nivel micro:

“[...] nosotros decimos en base a la resistencia que no vamos a aceptar a los idóneos, porque tenemos a los egresados normalistas en las filas esperando a ser atendidos, también entonces sería como una cuestión muy incongruente abrirle el espacio o el paso a los idóneos y dejar fuera a nuestros compañeros que pues, que estudiaron cuatro años en una normal [...]” (I-07, 2017).

El mismo elemento fue identificado por uno de los informantes claves estatales y el informante de la CNSPD. Los docentes que resultando idóneos llegan a escuelas territorio de la CNTE, tienen problemas para ingresar a laborar en las escuelas, se les impide el paso o en algunos casos las presiones los obligan a renunciar:

“Ellos operan de la siguiente manera: ellos tienen la detección de todas las necesidades educativas, conocen los procesos de movilidad y cambios, saben a dónde llegan los nuevos (refiriéndose a los docentes idóneos) [...] ¿Cuál es el tema? Que el día de mañana ese maestro que es ubicado en esta localidad se convierte en una víctima del propio sistema, al docente le hacen la vida de cuadritos hasta que ellos deciden mejor renunciar. La sociedad los reconoce y ellos se han acercado a ella para fortalecerse.” (I-03, 2017).

“La parte sindical a estos idóneos que llegan (refiriéndose a las escuelas), si bien no boicotean, aunque se ha hecho dos o tres veces han boicoteado estos eventos, en lo general los llevan a cabo, porque además lo hacen de manera cómo muy, muy discreta, pero si lo hacen ya cuando llega el docente a la escuela ¿no? Entonces finalmente ahí está la situación: pues si hagan su examen, concursen, que les den su plaza, pero a la hora de que vengan a la escuela, aquí no llegan y no pasan ¿no? Y no hay una consecuencia.” (I-06, 2017).

Las acciones de la CNTE podrían tener no solo el apoyo de sus aliados en la coalición (Directores, docentes, egresados normalistas opositores a la RE), sino el de un sector importante, que son los padres de familia. El reconocimiento de la sociedad es importante pues es el principal actor que le da legitimidad a una política y las mantiene o no a lo largo del tiempo, en palabras del informante clave de la CNSPD: “[...] no puede haber una reforma que no sea reconocida por la sociedad, si la sociedad no te respalda pasa lo que está pasando, te vuelves el hazme reír, se necesita para legitimar los procesos.” (I-03, 2017).

Lamentablemente el tiempo de esta investigación y los recursos no dieron para contar con una muestra de padres que apoyaran la RE y otro grupo que no lo hiciera para conocer los significados que le dan a su apoyo. La Coordinadora considera que tiene un sector importante de padres de

familia que los apoyan en su lucha por la no privatización de la educación, la reforma punitiva y la democratización sindical:

[...] en las diferentes regiones que tenemos en el Estado de Michoacán, nosotros nos encontramos con maestros que mantienen diálogos muy estrechos con los padres de familia y donde los padres de familia están conscientes de que nosotros estamos luchando. Bueno entre otras cosas por defender nuestros derechos, pero también por la defensa de la educación pública. Entonces eso nos ha generado la posibilidad de tener ese consenso con ellos. (I-07, 2017).

Este elemento fue ratificado por el informante clave de la CNSPD, aludiendo a que fue un problema que no se gestionó adecuadamente en la RE, lo que abrió espacios para que la Coordinadora concentrara sus esfuerzos a las necesidades sociales que se reflejan en las escuelas:

“Es por eso, por eso, por esta ingestión y este abandono de la autoridad, porque la autoridad no ha enfrentado con sus listas de prelación o con los docentes en servicio la ocupación, ojo y la atención de la necesidad social, la tiene la Coordinadora. Digo la Coordinadora va y les pone a los maestros, y pone a los nuevos y luego estos se van y estos los mete y a estos los concentran y ellos siguen manejando todo el panderero, localmente ...” (I-03, 2017).

El contar con el consenso social es un elemento importante para todo política que se haga llamar pública, es a partir de la identificación de las necesidades sociales que se crean cursos de acción orientados a solucionar las problemáticas públicas. Queda pendiente para futuras agendas de investigación conocer el grado en que las secciones sindicales imbrican sus proyectos en las escuelas y en los actores de éstas. La Coalición CNTE puede que haya aprovechado los vacíos del gobierno afianzando su cercanía con la gente respecto a su proyecto.

Coalición Mexicanos Primero

En la RE intervinieron múltiples actores que fueron relevantes para el diseño y la implementación. Como las organizaciones civiles, egresados normalistas, partidos políticos, empresarios, etc. Estos grupos tienen canales de coordinación entre ellos y con las coaliciones promotoras, están presentes en los medios de comunicación, y tienen recursos financieros propios que les permiten destinar tiempo y esfuerzo a la política.

El caso más representativo es el Mexicanos Primero. Esta organización se define como una iniciativa ciudadana que trabaja por el derecho a aprender de las niñas y niños y la calidad en la

educación (Mexicanos Primero, 2018), tiene presencia en Jalisco, Michoacán y Sinaloa. Mexicanos Primero es una organización de la sociedad civil que recibe financiamiento empresarial para el desarrollo de sus funciones. Este último elemento ha recibido innumerables críticas sobre su labor, algunos periodistas consideran que sus intereses están ligados al de los empresarios que los financian, principalmente Grupo Televisa. En su sitio electrónico mencionan que su financiamiento es con base en las aportaciones que reciben de su Patronato, conformado por empresarios –en un sistema de membresía-. La participación de los empresarios no tiene representación institucional, ni tampoco dicta líneas estratégicas de acción en la organización (Mexicanos Primero, 2018).

Para la construcción de su creencia central se recurrió al mismo método de las coaliciones anteriores, un conteo de palabras de las entrevistas a los tres informantes clave, una agrupación de los conceptos más recurrentes, teniendo como resultado elementos como educación, aprender y calidad. Las tres creencias fueron mencionadas casi con la misma frecuencia o existían redes semánticas entre los conceptos, además de que las tres están presentes en la autodefinition que hacen ellos, y en su misión, lo que parecería que han interiorizado su estructura de creencias entre sus miembros.

Lo interesante de esta organización civil es que realiza investigación, documentos de difusión, interactúa con otras organizaciones de la sociedad civil, posee recursos económicos, está presente en la opinión pública, y sus acciones han tenido un impacto en la vida educativa del país, por lo que puede conformarse como una coalición. El caso de Mexicanos Primero y las organizaciones civiles en compañía invita a un análisis de sus recursos.

Recursos de la coalición

La coalición Mexicanos Primero logró hacerse presente en la RE a través de sus recursos. Esta coalición tiene recursos que son importantes para impactar en la política, pero también carece de algunos de ellos. Tal es el caso de la Autoridad Legal, la organización de la sociedad civil no tiene miembros en posiciones estratégicas de gobierno que le permitan la toma de decisiones directa. En el caso del recurso Movilización de Grupos, tampoco es un factor por el que se hagan presente, pese a que Sabatier y Weible (2007) lo mencionaron como un recurso que utilizan las coaliciones que no inciden directamente en el proceso de toma de decisiones.

MP utiliza otros tantos mecanismos que le permiten estar presente en la política educativa. Tal es el caso de la opinión pública, a través de su sitio electrónico difunden sus actividades, investigaciones, posturas sobre un tema, comunicados, spots, etc. También están presentes en redes sociales: Twitter con más de 62,000 seguidores, Facebook con más de 53,000 seguidores, en las redes también montan sus comunicados, investigaciones, posturas. Su presencia es constante en los medios de comunicación tradicionales, radio, televisión, principales diarios de circulación nacional, por mencionar un ejemplo: año con año la organización emite un informe anual de sus actividades, rescatando sus principales logros en el año, en 2014 a un año de haberse estado implementando la RE su resonancia en medios equivalió a 757 menciones en notas de periódico, apariciones en radio, apariciones y menciones en televisión, blogs y portales de internet, con temas relacionados con la suspensión de la prueba ENLACE, El Índice de Desempeño Educativo Incluyente (elaborado por los investigadores de MP y grupos de expertos), La implementación de la RE, publicación de sus investigaciones, etc. (MP, 2014).

Todas las actividades que realiza Mexicanos Primero para difundir, comunicar y estar presente en los medios no serían posibles si no contaran con los recursos financieros para ello. El recurso económico es un elemento fundamental y esta coalición cuenta con ello para realización de spots en televisión, radio, portales de internet, realización de investigaciones, etc. Como ejemplo de esto, al comienzo del año 2012 fue presentada en cines de todo el país la película “De Panzazo”, este filme resultó polémico según la crítica por culpabilizar a los maestros del país del bajo logro educativo. La producción de MP tuvo un costo de 8,000,000 de pesos y tardaron tres años en su realización (Crónica, 2012).

Otro de los recursos que puede ser identificado en la Coalición MP es la información. El recurso información de Mexicanos Primero se basa en que, si bien cuentan con la información que es de dominio público, la organización civil crea información a través de estudios que realiza, dichos documentos son colocados en su portal electrónico y pueden ser descargados sin costo. MP tiene un área de investigación, al mismo tiempo para la realización de sus estudios invitan a profesores universitarios a sus colaboraciones. Un ejemplo de ello fue la publicación de *Ahora es cuando. Metas 2012-2024* publicado a finales del 2012, en este estudio MP primero hace recomendaciones para lograr la transformación educativa en el país, entre ellas se encuentran la recuperación de la rectoría de la educación y la profesionalización docente. En 2018 publicaron ICRE (Índice de Cumplimiento de Responsabilidad Educativa), en este documento crearon una herramienta

cuantitativa para medir y visibilizar el cumplimiento de cada estado como garantes del derecho a aprender. Todos sus documentos han sido cuestionados por los detractores de Mexicanos primero, el estudio de 2012 por ser la base de la RE y el segundo por la metodología utilizada (La Jornada, 2013c). Lo que se intenta demostrar aquí es que esta coalición crea y difunde información a través de estudios. La investigación científica y el conocimiento especializado para la toma de decisiones son elementos importantes para generar estructuras de oportunidad en la toma de decisiones (Sabatier y Weible, 2007; Flores, 2013).

Al ser una organización de la sociedad civil tiene que rendir cuentas y resultados a quienes la financian, para que dicho financiamiento tenga una continuidad. MP también cuenta con un liderazgo hábil como organización, esto es visible en el trabajo que constantemente hacen y por lo que logran mantenerse presentes en la política.

La operacionalización de la construcción de viabilidades resulta más compleja en el caso de MP, debido a que la información que se tiene de primera mano es difícil de contrastar. Por ello se destacan los elementos centrales recurrentes. Mexicanos primero desde su posición ha hablado de la importancia del derecho a la educación, calidad educativa, profesionalización docente, etc. Elementos que podrían haber compartido con algunos de los postulados de la RE, no obstante, al cuestionar su relación con el gobierno los tres informantes relataron que es diversa:

Nuestra relación con las autoridades ha sido siempre tensa, [...] nuestra agenda es muy abierta y siempre con esa idea de que no somos amigos y eso no significa que no voy a salir y decir cuando pienso que no estás haciendo lo mejor (I-10, 2017).

Ha sido y diversa, yo creo que en ocasiones somos aliados, en ocasiones somos como el equipo contrario dependiendo del tema y la posición como que a veces acercan a nosotros o a veces nos tiran. Entonces yo creo que aquí lo importante es que nosotros siempre hemos seguido una línea de defender el derecho aprender y no nos hemos nunca inclinado como hacia una fuerza política o hacia otra. Si se nos acercan y podemos construir algo juntos se construye ¿no? (I-12, 2017).

Con el Gobierno Federal y también con el gobierno Estatal la verdad es que no hemos cedido mucho en esta tendencia que muchas veces sienten organizaciones hermanas, pero de repente sentirse como aliados a un gobierno, en términos de como recibir un trato diferenciado, privilegiado, información informal, contactos, entrevistas, por ejemplo, eso es lo que te trae de una relación cercana a un gobernante o un partido. Hemos evitado eso y pues si la verdad es que somos poco comprendidos en ese sentido, porque obviamente los que se sienten cercanos a nosotros se sienten traicionados, los que no se sienten cercanos a nosotros pues confirman sus prejuicios (I-11, 2017).

La cercanía con el gobierno es un elemento que podría considerarse importante debido a que por una parte comparten creencias, lo que podría generar un acercamiento a la Coalición Gobierno Federal-SNTE, pero por la otra la Coalición MP trae consigo una agenda que intenta implementar, en ocasiones diferente a la Coalición Gobierno Federal-SNTE, esto podría derivar en una bifurcación de creencias centrales y hacerla una coalición independiente, como se trata en esta investigación. El segundo elemento que resultó con mayor recurrencia fue su impacto en la política educativa, el cuestionamiento que se hizo fue directo: ¿Consideran que MP ha logrado impactar en la política educativa?

Yo creo que sí, es algo muy difícil. Nosotros hemos trabajado en tratar de evaluar nuestro impacto, porque aún si algo parece que es de nosotros, ni podemos saber qué tanto fue por nosotros ¿no? Yo creo que en la reforma al artículo tercero la inclusión del máximo logro de aprendizaje fue algo en que insistimos desde de aquí, de que la definición de calidad educativa esté basada en el aprendizaje de los niños y no en otra cosa... (I-11, 2017).

Es que depende de cómo lo Abordes hemos tratado de... de repente en una lógica tan acelerada que nos ha impedido a veces reflexionar sobre nuestros éxitos y sobre nuestros fracasos ¿no? pero es claro que hemos tenido un impacto en cierto nivel, hemos tenido fracasos grandes en otros niveles. Por ejemplo, lo que fue un nivel para cierto sector de las élites fue la película “De panzazo” que se atrevió... hay que recordar que el sector educativo fue un sector que permaneció inmune a las reformas neoliberales que tanto se han mencionado durante más de 30 años, es decir todos los sectores entraron en un proceso de modernización qué afecto intereses, trastoco las relaciones y las alianzas, el único que no fue tocado fue el sector educativo, entonces esta tiene muchas explicaciones, pero lo que en la práctica política era muy... no era políticamente redituable es que te metieras con el sector educativo y entonces cuando nosotros lo sacamos un sector de la élite se identificó por qué decimos cosas que nadie más se atrevía a decir... (I-11, 2017).

Yo te diría que sí rotundamente, yo creo que el primero es como cambiar el diálogo o sea las palabras que se usan esta parte del derecho aprender, que la tenemos que llevar a la realidad es otra cosa, pero comenzar ya viendo esto como un derecho constitucional que deberían ellos de garantizar, entonces cambiando el diálogo, una. La otra es que yo creo el que exista un actor que normalmente es contrapeso, que todo lo que vaya a decir siempre está basado en evidencia, en datos, en investigaciones incomoda un poco y genera que yo creo que algunos actores tengan que pensar un poco más ¿qué van a sacar? ¿por qué, qué va a decir Mexicanos Primero respecto a lo que vayamos a sacar? porque ya indudablemente somos un actor que consideran en política educativa, somos un actor importante que cualquier actor va a considerar le gusté o no le gusté, porque se ha construido a través del tiempo, con evidencia, propuestas críticas y todo (I-11, 2017).

Incluso el académico entrevistado coincidió que Mexicanos Primero tiene una influencia importante en la política educativa de México:

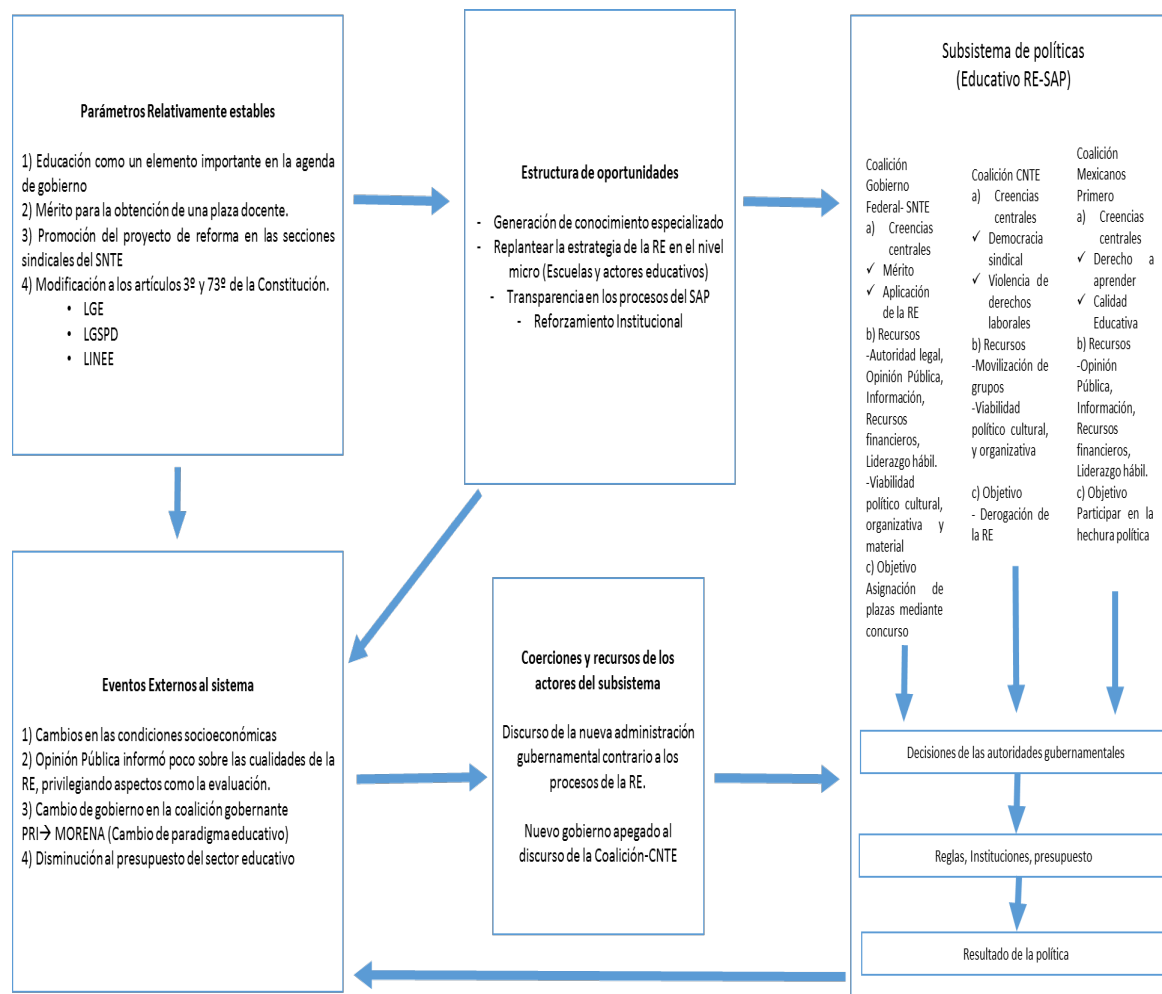
Mexicanos Primero sí tiene una influencia en la vida de los procesos muy clara... ellos han presionado mucho por hacer el censo, el censo parte precisamente de esta necesidad de conocer ¿cuántas plazas y cuántos maestros? creo que eso no es claro, eso aún con la reforma, aún con las cosas positivas que tiene esto no es claro, o sea pareciera que no hay datos... eso ha sido una batalla de las sociedades civiles, eso si hay que reconocérselos a Mexicanos Primero (I-09, 2017).

Mexicanos Primero y las otras coaliciones que se construyeron en este capítulo son ejemplo de la multiplicidad de actores que intervienen en una política, el panorama se complica dado que la RE implicó un cambio en el paradigma del subsistema de política como se observó hasta el momento. Se podría asegurar que fueron tres las coaliciones que le dieron forma a la implementación de la RE.

La estructura de las coaliciones en la Reforma Educativa

La construcción de coaliciones se realizó bajo los criterios que establecen Sabatier y Weible (2007), todas las coaliciones están formadas por grupos de diferentes niveles que profesan una creencia central en común. En el Caso de la Coalición Gobierno Federal-SNTE son actores de diferentes niveles de gobierno, que ocupan diferentes posiciones estratégicas, tienen la creencia central del mérito en común y su grado de cooperación no es trivial. En el caso de la Coalición CNTE, se integra de distintos miembros del gremio con niveles de ocupación diferentes, además de profesores y directivos de las escuelas, así como de egresados normalistas, su grado de cooperación no es trivial respecto a su creencia de la democratización sindical, lo punitivo de la reforma y la afectación de sus intereses. Por último, el caso de la Coalición MP los actores se agrupan con otras organizaciones de la sociedad civil, invitan académicos a la realización de sus estudios e informes, tienen creencias centrales comunes como el derecho aprender, la calidad en la educación, lo que hace actuar a la coalición de manera conjunta.

Diagrama de la estructura del ECP aplicado a la RE



Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que si bien a coalición dominante logró acumular el mayor número de recursos tuvo fracturas en el proceso de implementación de la política, lo que abrió el espacio a las otras coaliciones para hacerse presentes.

El Diagrama del ECP muestra los elementos que podrían representar mayor estabilidad durante el proceso de implementación, entre ellos que la asignación de plazas y concursos de oposición tuvieron continuidad en los estados, incluido en Michoacán pese a las resistencias del proyecto conservador, la agenda de gobierno consideró al aspecto educativo como un elemento importante. De acuerdo con datos de la CNSPD se llevó a cabo un concurso más, - el cual al momento de realizar esta investigación estaba siendo aplicado, por lo que aún no había resultados-, para el periodo 2018-2019, por lo tanto, la asignación de plazas mediante los concursos continuo con la

lógica con eran implementados. El apoyo del SNTE al SPD y a la RE siguió hasta el final del sexenio. Durante el periodo de la RE no hubo abrogaciones de las leyes que iniciaron el cambio de paradigma, lo que fue un elemento de relevancia, reconocido por las autoridades educativas entrevistadas y por el punto de vista del experto. Tanto el académico como la autoridad educativa consideraron un avance la normatividad:

Sabatier y aparte Latapí también han dicho que las leyes estructuran la política, le dan continuidad en el tiempo, esto creo que es un avance importante, el marco regulatorio de la Reforma para concursar las plazas ¿no? es creo muy positivo ... (I-01, 2017).

Bueno los lineamientos son un paso súper importante, porque es ahí donde tiene la fuerza legal para para decir esto no está bien esto está incumpléndose, entonces la simple presencia de lineamientos nos ha permitido decir esto está fuera de lineamiento y no vale, ... (I-09, 2017).

La estructura de oportunidades determina bajo que elementos es posible construir consenso para introducir mayores cambios en la política. Esta investigación identificó cuatro elementos sobre los que sería necesario trabajar para ampliar el marco de la estructura de oportunidades, el primero es a través del conocimiento especializado, si bien Sabatier y Weible (2007) establecen que este elemento es importante para la toma de decisiones en política, hace falta indagar más en cómo crear vínculos entre la investigación y la toma de decisiones. El segundo elemento es el acercamiento que debería haber entre autoridades educativas y las escuelas, como se observó este elemento fue descuidado y aprovechado por la CNTE. La RE educativa debió poner atención en las necesidades sociales en las escuelas y al mismo tiempo abrir el diálogo con los actores.

Mayor transparencia en los procesos de asignación de plazas, como fue comentado, probablemente la asimetría de la información fue un elemento no casual, sino más bien intencional para evitar la injerencia de los sindicatos en tema. No obstante que aun con las solicitudes de acceso de información sigan existiendo vacíos en el proceso, deslegitima y debilita institucionalmente el sistema de Asignación de plazas, por ello el gobierno debería ofrecer información que permita identificar que procesos se llevaron adecuadamente, en lugar de dejar espacio a la incertidumbre y desconfianza.

El análisis del ECP permitió la identificación de tres coaliciones, una que fue dominante por la acumulación de recursos y otras que tienen sistemas de creencias. La pregunta obligada es ¿Por qué la Coalición Dominante no logra tener un periodo de aprendizaje y sobre todo por qué no se

mantiene en el horizonte de tiempo? La respuesta es simple y hasta cierto punto reduccionista, los eventos externos al subsistema fueron los que impidieron la continuidad de la política, no fueron ni si quiera las presiones de la CNTE que muchas veces obstaculizaron el proceso, o que incluso la CNTE haya tenido un dialogo más estrecho con las necesidades sociales, el elemento que impidió la continuidad de la política fue el cambio de gobierno en la coalición gobernante.

El nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador desde su campaña refería comentarios a la abrogación de la Reforma Educativa, un discurso cercano a la coalición disidente, por sus pocos contenidos pedagógicos, su carga laboral y el castigo de la evaluación docente. Estos elementos serían retomados más tarde. Andrés Manuel López Obrador es anunciado como el próximo presidente el dos de julio de 2018. Su periodo de gobierno iniciaría el 1º de diciembre d 2018. El día 12 de diciembre del mismo año firmó la iniciativa para cancelar la Reforma Educativa.

Queda pendiente en la agenda de investigación el estudio de nuevas prácticas en la RE propuesta y aprobada por la actual administración, es necesario conocer en qué medida se da una reconfiguración de las coaliciones para la toma de decisiones. De qué manera la cercanía del proyecto conservador se logra imbricar en el proyecto de política.

Consideraciones finales

Este trabajo presenta un análisis de la Reforma Educativa en el sexenio de Enrique Peña Nieto desde el Enfoque de Coaliciones Promotoras, marco analítico diseñado para el estudio de políticas donde en conflicto es una constante bastante latente. La Reforma Educativa desde su diseño y más acentuado en su implementación vivió un proceso de conflicto permanente, acentuado a las fallas de implementación y a la debilidad de las instituciones implementadoras, todo en conjunto conspiró para su declive, lejos de demostrar logros obtenidos dio voz a los grupos opositores.

La Reforma Educativa fue criticada tanto por la CNTE como por diversos especialistas sobre su carácter punitivo y lo vertical de su diseño. La falta de claridad con que eran otorgadas las plazas durante los eventos públicos y más aun las que se otorgaban fuera de ellos generó esferas de opacidad e incertidumbre, no solo por parte de los beneficiarios de la política -sustentantes a obtener una plaza- sino también por parte de los actores externos que estudiaban el proceso o simplemente eran espectadores de la política.

La asimetría de la información fue una constante clave de los errores de la RE, resulta sorprendente que la información fuera resguardada incluso para los propios promotores del proyecto reformista. Como se mencionó, probablemente la asimetría de la información se dio de manera intencional con el fin de evitar la injerencia de las facciones sindicales en asuntos que no deberían ser de su competencia, el resultado fue una administración gubernamental que deja poco espacio a la transparencia de los procesos como lo hacían los sindicatos. Este último aspecto resulta interesante si se considera que una de las justificaciones con las que nació la RE fue acabar con la opacidad con que los sindicatos asignaban las plazas, lo que podría significar una falta en la coherencia institucional.

La Reforma Educativa tuvo una alta divulgación en los medios de comunicación, sin embargo, en un estudio realizado por Gloria del Castillo (2017), donde se analizaron más de 6,000 notas, se llegó a la conclusión de que los medios sesgaron y desinformaron sobre la RE, ofreciendo poca información e incompleta, privilegiando aspectos como la evaluación y la voz de los actores en decadencia de los logros y avances que se habían obtenido. Este recurso que la coalición dominante pudo aprovechar abrió el debate a las voces del proyecto conservador, resaltando el componente laboral que tenía la reforma, dejando poco espacio a la legitimación y fortalecimiento institucional y la adopción de las nuevas prácticas.

Pese a los errores de implementación se puede asegurar que los actores del gobierno conformaron una coalición, la mayoría de las entidades federales y estatales actuaban en coordinación para implementar la reforma e incluso se logró convencer al SNTE de que la RE les traía más beneficios que problemas, tal como se pudo observar tanto en las entrevistas como en las declaraciones de los líderes sindicales. El imponer una la lógica del mérito fue un acierto que logró imbricarse en las estructuras del SNTE.

El centrar la creencia central en el mérito bajo la lógica de que podría impactar en los aprendizajes de los estudiantes fue un factor positivo se pudo aprovechar más. Pocos son los detractores de que el mérito no es un elemento deseable en cualquier política, por lo que el gobierno pudo aglutinar a los diferentes actores al apoyo de esta creencia, y así robustecer las estructuras institucionales para impulsar la Reforma Educativa.

El SNTE se alineó a los objetivos de la RE por los recursos que perdió con la RE. El que se hubieran creado leyes específicas que regularan los procesos dejó poco margen de acción para continuar con las malas prácticas, que según la RE, permeaban en el SEM. Por otra parte, el cambio en el paradigma del SNTE a la coalición dominante también pudo haber funcionado como un recurso de pasividad para continuar estando presente en la toma de decisiones políticas. Por lo tanto, el cambio de paradigma resulta insuficiente dado que la interiorización de las nuevas creencias y valores puede haber sido un elemento superficial.

La RE tuvo un diseño e implementación vertical, este elemento lejos de la crítica reduccionista que puede tener la verticalidad, pudo resultar en algo positivo si se toma en cuenta que en las reformas anteriores el tomar en cuenta a las facciones sindicales obstaculizaron y en muchos casos bloquearon la implementación de la política. Es recomendable que durante la implementación se priorice la interiorización de las nuevas creencias y valores en los grupos disidentes, con el fin de fortalecer institucionalmente los procesos de implementación y legitimarlos al interior y al exterior del escrutinio público.

La RE educativa también tuvo aciertos importantes, que la nueva administración debiera tomar en cuenta para seguir trabajando en la política educativa. El mantener al margen al SNTE demostró que se puede delimitar el poder de un sindicato. La enseñanza es que incluso un sindicato como el SNTE puede trabajar con el gobierno sin oponerse radicalmente como había sucedido en experiencias anteriores. La asignación de plazas mediante concursos es otro de los avances, que de lograrse con mayor transparencia, puede resultar en una revalorización de la carrera docente,

creando mecanismos adecuados para que los mejores docentes lleguen a las aulas y que lejos de castigar con la evaluación su desempeño exista un proceso de aprendizaje de la política.

Las problemáticas aquí esquematizadas y detalladas pueden ser resueltas desde una lógica retrospectiva, desarrollando líneas de trabajo en los aspectos que aparecieron como problemáticos, por ejemplo, la creación de un padrón que permita mayor transparencia en el número de plazas disponibles y la ocupación por lo idóneos. Este último elemento requiere de una mayor coordinación entre las autoridades educativas federales y las estatales.

El que un docente idóneo llegue a un aula es un elemento que resulta más complejo que la medición anual de su desempeño, la lógica requiere de un proceso de aprendizaje de política, un buen docente puede presentar impactos positivos desde el comienzo de su jornada o incluso después de un periodo de acoplamiento, formación y maduración. La evaluación que castiga, genera incertidumbre, presenta efectos más perjudiciales que positivos, tal como ocurrió con esta reforma.

Esta investigación también logró poner de manifiesto que incluso la Coalición dominante puede perder la pelea, no solo por sus fallas en la implementación que han sido ampliamente comentadas, sino incluso por un factor que también considera el ECP, los cambios gobierno. Sin duda el factor clave que impidió la continuidad de la política fue la agenda que trajo consigo el nuevo gobierno. Una política que no tiene un proceso tan accidentado de implementación puede apelar a los avances que se obtuvieron en el cambio de paradigma, sin duda eso no le asegura su continuidad en el horizonte de tiempo, pero si podría abrir un debate serio sobre las mejores formas de hacer política educativa en un país.

El ECP permitió focalizar la mirada a las coaliciones que se formaron en torno a la RE y no solo en actores que tenían creencias asiladas, más allá de mirar la calidad moral con que los actores conducen sus intereses, con el enfoque se pretendió comprender la interrelación de los jugadores políticos, los aspectos en los que era posible formar alianzas y aquellos donde las creencias centrales primaron para crear coaliciones opositoras, este elemento pudo ofrecer una explicación sobre los cambios en la política que profesionaliza al sector educativo.

Las hipótesis planteadas respecto a que la coalición que logra hacerse de mayores recursos es la que logra darle forma a la política fueron cumplidas en parte, la coalición Gobierno-SNTE sentó las estructuras para que los procesos se llevaran a cabo bajo esquemas normativos que dejaban poco espacio a la injerencia de otro tipo de prácticas con las que buscaban luchar, sin embargo, el

elemento externo del cambio de gobierno y la nueva agenda, aunado a fallas en la implementación fue lo que determinó la continuidad de la RE en el horizonte de tiempo. Por lo que, estudios posteriores deberán indagar sobre la sostenibilidad de una política en los cambios de gobierno.

La coalición opositora puede denominarse como minoritaria por la cantidad de recursos que logró captar en su proyecto, no obstante, su participación fue decisiva al apelar sobre elementos como el componente laboral del que estaba cargada la RE y las prácticas punitivas de la evaluación. Otro aspecto a destacar de la coalición conservadora fue su acercamiento al nuevo gobierno, estudios posteriores podrían indagar sobre que valores y creencias pueden ser conjuntas en la nueva administración y cuáles le impedirán continuar con la agenda de trabajo.

En la medida en que los estudios de política comprendan que tanto las creencias y valores están altamente imbricadas en los cambios de política se puede tener una comprensión más amplia para plantear escenarios futuros con planes de trabajo que ofrezcan soluciones a las problemáticas detectadas en la política. La nueva administración deberá luchar para mantener al margen al sindicato de asuntos que no son de su competencia, buscar que prime su papel de sindicato en defensa de los trabajadores y no las cuestiones políticas que consideraban atentaban contra sus derechos laborales.

Las limitaciones del ECP mostraron que en contextos con falta de transparencia y opacidad es difícil la operacionalización de los recursos. Este marco analítico tampoco contempla la manera en como los estudios científicos pueden impactar en los cambios. Infinidad de estudios fueron realizados con el fin de estudiar la RE desde diferentes disciplinas y ópticas, sin embargo, no hay un elemento que permita constatar de qué manera fueron tomados en cuenta por las coaliciones para la realización de los cambios y adecuaciones de la RE.

Una lectura de los cambios en política arroja que las reformas educativas han obedecido primordialmente al componente político sobre el educativo, lejos de rescatar los elementos positivos de una reforma, existe una tendencia a eliminar todo rastro de la política del periodo anterior para imponer un nuevo paradigma, dicho elemento impide la consolidación de las políticas en un país, reduciendo los efectos positivos a cambios poco trascendentales de los que queda solo la experiencia de lo que se pretendió implementar.

El horizonte temporal de las políticas no debe estar reducido a los cambios de gobierno. Se recomienda continuar con los estudios de implementación de política y los nuevos cambios en la

Reforma Educativa actual, así como estudios que indaguen sobre la continuidad de las políticas en los cambios de gobierno.

Epilogo

El día 15 de mayo de 2019, cerca de las 14:20 horas, la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados declaró la constitucionalidad de la Reforma Educativa. Se leía en los titulares de los principales diarios del país “Como regalo para los maestros”. La Reforma educativa propuesta por el actual presidente de la República Mexicana Andrés Manuel López Obrador fue publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación. A partir del 16 de mayo de 2019 entraría en vigor la nueva Reforma, aquella que fue motivo de discusiones y dilaciones por las presiones que ejercieron grupos, especialmente la CNTE.

Entre los aspectos más relevantes de la nueva Reforma Educativa se encuentran la desaparición de la evaluación que condicionaba la permanencia de los profesores si no aprobaban los exámenes de permanencia. Así como la suspensión de todas las evaluaciones hasta la creación de las nuevas leyes secundarias. Se hace un cambio en el organismo vigilante, se elimina el INEE para crear el Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación, que en palabras del Actual Secretario de Educación “contará con atribuciones más amplias que las que tenía el INEE en el sentido de que expedirá lineamientos para valorar tanto al sistema como a las autoridades educativas” (Educación futura, 2019). Se agregaron conceptos al artículo 3º constitucional como la excelencia, integralidad y equidad. Los sindicatos tendrán mayor libertad para elegir a sus líderes sindicales, entre otros aspectos destaca la gratuidad de la educación en todos los niveles; contenidos diferenciados por región; consenso entre padres de familia y docentes; becas estudiantiles, etc.

Cabe preguntarse ¿Cuál es el significado de todos estos cambios? La respuesta es: La política educativa es sexenal. La política educativa que pretenda realmente hacer cambios que favorezcan a los estudiantes y a la sociedad en general tiene que tener un aspecto educativo antes que político. No cabe duda que los cambios más trascendentales desde la década pasada han respondido más a elementos de índole político que educativo, de ahí parte la importancia de hacer política educativa que tenga periodos de aprendizaje, que tenga evaluaciones que subsanen los errores y no incurrir a lo que ha pasado desde finales del siglo pasado en cada una de las administraciones presidenciales.

Resulta pertinente una vez más la realización de estudios científicos que detecten las fallas en la política educativa y que los hacedores de política consulten los estudios para hacer política en lo que resulta significativo y en lo que no resulta.

Referencias

- Acevedo, C., y Valenti, G. (2015). Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas. En G. Valenti. (coord.) *Nueva cultura educativa*, (pp. 19-65). México: FLACSO-México.
- Aguerrondo, I. (2013). La “cuestión docente” hoy. Entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo. En Del Castillo G. y Valenti G. (coords) *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* (pp. 47-59). México: FLACSO México.
- Aguerrondo, I. (2002). Cómo nacen y se hacen las innovaciones. Las etapas de la innovación. En I. Aguerrondo y Xifra S. *La escuela del futuro. Cómo piensan las escuelas que innovan* (pp. 71-100). Buenos Aires: Papers Editores.
- Aguilar, L. (2014a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2014b). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Animal Político. (2013a). Detiene a Gordillo por desvío de recursos del SNTE. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2013/02/arrestan-a-elba-esther-gordillo-por-desvio-de-recursos-del-snte/>
- Animal Político. (2015b). Las 5 Batallas de la CNTE contra la evaluación... y la SEP. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2015/07/las-5-batallas-de-la-cnte-contra-la-evaluacion-y-la-sep/>
- Animal Político (2013c). Infografía: ¿Cuánto ha costado promover las reformas de Peña Nieto? . *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2013/11/cuanto-ha-costado-promover-las-reformas-de-pena-nieto/>
- Aristegui. (2013a). Ahora, SNTE inicia campaña a favor de la Reforma Educativa de EPN. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeginoticias.com/1404/mexico/ahora-snte-hara-campana-a-favor-de-la-reforma-educativa/>
- Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro implementación. En L. F. Aguilar. *La implementación de las políticas* (pp. 281-321). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados – INEE. (2015). *Reforma Educativa, Marco Normativo*. México: INEE-Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura.
- Carmona, J. (2016). *Política Educativa de Enrique Peña Nieto en el sistema de plazas*. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma Metropolitana. México.

- Cartwright, N. (2016). *Scientific models versus social reality*, *Building Research & Information*, 44:3, 334-337, DOI: 10.1080/09613218.2015.108381
- Coburn, C. y Rusell, J. (2008). District Policy and Teachers's Social Networks. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30, (3), pp. 203-235.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2013).
- CNTE (2016). *Desplegado CNTE*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/111120/Documento_CNTE.pdf
- Crónica. (2012). Loret de Mola estrena documental de panzazo. *Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/635238.html>
- Crowley, C. (2016). *Representaciones sociales acerca del desempeño docente y su evaluación Educación primaria*. (Tesis Doctoral). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dahrendorf, R. (1993). *El conflicto social moderno*. Madrid: Mondadori.
- Del Castillo G. y Valenti G. (2013). *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando?* México: FLACSO México.
- Del Castillo, G. (2017). *El papel de la prensa en la RE: ¿Informa, distrae o distorciona?* México: Nexos.
- Díaz. L., U. Torruco., M. Martínez y M. Varela. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Metodología de investigación en educación médica*. pp. 162-167.
- Disposiciones en Materia de Servicio Profesional Docente. (2016).
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision. *Political Science Quarterly*, 94 (4), pp. 601-616.
- Espinoza, V. (2012). Una reflexión en torno a la Alianza por la Calidad de la Educación. *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, IX (22), pp. 19-31.
- Excélsior. (2014a). Podrán dar clases aunque reprobemos; primer concurso con la Reforma Educativa. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/02/16/944020#view-1>
- Excélsior. (2013b). Entérate por qué detuvieron a Elba Esther Gordillo. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886286>

- Expansión (2016a). Un juez da la razón a Mexicanos Primero: Los acuerdos SEGPB-CNTE son ilegales. *Expansión-CNN*. Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2016/07/15/un-juez-da-la-razon-a-mexicanos-primero-los-acuerdos-de-segob-cnte-son-ilegales>
- El Financiero (2016a). Con las mismas demandas desde 2013 la CNTE va al diálogo. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/con-las-mismas-demandas-desde-2013-la-cnte-va-al-dialogo>
- El Universal. (2017a). SEP y SNTE, por dar continuidad a la Reforma Educativa. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/sep-y-snte-por-dar-continuidad-la-reforma-educativa>
- Fierro, C., Tapia, G. y Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. París, Francia: OCDE.
- Flores, P. y Mendoza, C. (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. México: Guernica y Universidad Iberoamericana, México.
- Foweraker, J. (1993). *Popular mobilization in Mexico. The teacher movement 1977-1987*. Cambridge University Press.
- Fullan, M. (1982). *The meaning of educational change*. Nueva York: Teachers College Press.
- Garduño, V. (2015). Michoacán la evaluación forzada. *Educación Futura*. Recuperado de <http://www.educacionfutura.org/michoacan-la-evaluacion-forzada/>
- Gil, M. (2017). Reforma Educativa: los costos de una ilusión. México: *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/manuel-gil-anton/nacion/2017/05/6/reforma-educativa-los-costos-de-una>
- Guevara, G. (2016). *Poder para el maestro, poder para la escuela. La explicación más completa y lucida de la Reforma Educativa*. México: Cal y Arena.
- Guevara, G. y Backhoff, E. (2015). *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guevara, G. (2012). *Leyes que sustentan el poder del SNTE*. México: Nexos.
- Hattie, J. (2008). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*. Nueva Zelanda: Routledge.
- Hernández, L. (2013). *No habrá recreo; Contra-reforma constitucional y desobediencia magisterial*. México: Rosa Luxemburg Stiftung-Para Leer en Libertad.

- Hernández, R. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mcgraw-Hill.
- INEE. (2017). *La evaluación del desempeño docente. Sobre el replanteamiento del modelo y el período de transición. Preguntas y respuestas básicas*. México: INEE.
- Lasswell, H. (1971). *La concepción emergente de las ciencias de políticas*. Policy Scienses.
- Ley General de Educación (2013).
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013).
- Ley General de Servicio Profesional Docente (2013).
- Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior, (2018).
- Lipsky, M. (1971). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Estados Unidos, Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- Lloyd, M. (2011). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: ¿Organización gremial o herramienta del Estado? De la Serna, H., Matesanz, J. y Méndez, S. (coords.) *La historia latinoamericana a contracorriente*. (pp. 313-345), México: UNAM.
- Loyo, A. (1997). Las ironías de la modernización: el caso del SNTE. En Loyo, A. (coord.) *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio, 1988-1994*. México: UNAM-Plaza y Valdés.
- La jornada. (2015a). La SEP defrauda a maestros que ganaron concursos de oposición; les quitó las plazas prometidas. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/10/19/la-sep-defrauda-a-maestros-que-ganaron-concursos-de-oposicion-les-quito-las-plazas-prometidas/>
- La Jornada (2014b). Bloqueos y protestas en tres estados contra armonización de leyes locales de educación. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/12/sociedad/037n1soc>
- La Jornada (2013c). ¿Quién manda en Educación? *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2013/06/02/opinion/014a1pol#>
- Martínez P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), pp.165-193.
- Mexicanos Primero (2014). *Informe anual 2014*. Mexicanos Primero. Recuperado de <https://www.mexicanosprimero.org/images/stories/informes-anales/InformeAnual2014.pdf>

- Mexicanos Primero (2012). *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*. México: Mexicanos Primero.
- Milenio. (2016a). Profesores idóneos en la incertidumbre y sin plaza. *Milenio*. Recuperado de http://www.milenio.com/politica/Profesores_sin_plaza-maestros_de_Michoacan-evaluacion_docente-Mexicanos_Primerero_0_659334086.html
- Milenio. (2018b). El proyecto de educación alternativa. *Milenio*. Recuperado de http://www.milenio.com/firmas/alfonso_torres_hernandez/proyecto-educacion-alternativa_18_391340926.html
- OCDE. (2010). *Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación escuelas de las escuelas mexicanas*. París: OCDE.
- Ornelas, C. (2012). *Educación colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI.
- Ornelas, C. (2008a). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el Gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37). pp. 445-469.
- Ornelas, C. (2008b). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- Parsons, T. (1951). *The social system*. London: Routledge and Taylor & Francis Group.
- Proceso. (2013a). Detienen a Elba Esther Gordillo por desvío de recursos del SNTE. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/334729/detiene-pgr-a-elba-esther-gordillo-en-el-aeropuerto-de-toluca>
- Proceso. (2013b). La CNTE suspende clases en Michoacán en protesta por la Reforma Educativa y relevo en el SNT. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/335255/la-cnte-suspende-clases-en-michoacan-en-protesta-por-la-reforma-educativa-y-relevo-en-el-snte>
- Proceso. (2016c). CNTE Michoacán toma alcaldías e impide acto de asignación de plazas. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/463813/cnte-michoacan-toma-alcaldias-e-impide-acto-asignacion-plazas>
- Püzl, H. y Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En Fischer, F. et al. *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (89-107). Estados Unidos de América: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. United States of America: University of California Press.
- Ramírez, R. (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: Alcances y desafíos*. México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Reforma. (2015a). Protestan maestros en 7 entidades. *Reforma*. Recuperado de <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=665780&md5=5873e135b0841bdaf61213540fd9f972&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.
- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi. (2010). *El juego político en América Latina: ¿Cómo deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. A. (1981). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar. *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sabatier, P. A. y Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). The Advocacy Coalition Framework: assessment, revisions and implications for scholars and practitioners. En P. A. Sabatier y Jenkins-Smith, H. C. (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P., y Mazmanian D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar. *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, (2), pp. 129-168.

- Sánchez, M. y del Sagrario F. (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), pp. 121-156.
- SNTE. (2014). *Reforma Educativa a favor de los maestros, destaca Peña Nieto*. [En Línea] Disponible en <http://www.snte.org.mx/web/vernoticias/6061/408/reforma-educativa-favor-los-maestros-destaca-penia-nieto>
- SNTE. (2013). *Estatuto*. México: SNTE.
- Stiles, B. (2009). ¿Qué requiere un estudio de caso para ser investigación científica? *Subjetividad y procesos cognitivos*. Num. 9. pp. 215-223.
- Street, S. (1984). Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP. *Perfiles Educativos*, núm. 7, pp. 14-29.
- Street, S. (1996). Democracia como reciprocidad: modalidades participativas de las bases del movimiento magisterial chiapaneco. En Tejera, H. (coord.) *Procesos políticos en el México contemporáneo: una visión antropológica*. (pp. 351-376) México: Instituto Nacional de Antropología e Historia/Plaza y Valdés.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tapia, A. (2013). *Sindicalismo magisterial y logro educativo. La sección 22 y las secciones institucionales del SNTE*. (Tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.
- Vold, G. *Theoretical Criminology*. Nueva York: Oxford University.
- Weible, C. M, P. Sabatier y J. Flowers. (2008). “Advocacy Coalition Framework”. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, 1:1, 1-10.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research – Design and Methods*, Applied Social Research Methods (Vol. 5, 2nd ed.), Newbury Park, CA, Sage.

Referencias Electrónicas

- Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente (CNSPD). (2017) Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente, [en línea], Disponible en <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/#>

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2018). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. [en línea], Disponible en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>
- Mexicanos Primero. (2018). Mexicanos Primero. [en línea], Disponible en <http://www.mexicanosprimero.org/>
- Secretaría de Educación Pública (2016). Secretaría de Educación Pública [en línea], Disponible en <https://www.gob.mx/sep>
- Secretaría de Educación: Gobierno del estado de Michoacán. (2018). Secretaría de Educación: Gobierno del estado de Michoacán [en línea], Disponible en <http://www.educacion.michoacan.gob.mx/>
- Pacto Por México (2017). Parco Por México. [en línea], Disponible en <http://pactopormexico.org>
- Sindicato Nacional de trabajadores de la educación (SNTE). (2017). Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación, [en línea], Disponible en <https://www.snte.org.mx/web/>

Anexos

Guiones de entrevista

Directivo INEE (I-01)

Preguntas

1. En el proceso de ingreso de los docentes por la vía de los exámenes, ¿cuáles son las principales funciones del INEE en la aplicación y asignación de plazas?
2. Desde su alto cargo como funcionario del INEE en qué han consistido sus responsabilidades y funciones respecto de la aplicación de la evaluación de ingreso a los docentes y la asignación de plazas.
4. Con base en su conocimiento y experiencia, ¿percibe usted algunos cuellos de botella en la aplicación de los exámenes de ingreso?
5. Con base en su conocimiento y experiencia, cuales son los principales avances que se han tenido.
6. ¿Cómo percibe el papel de los sindicatos?
7. En su opinión ¿cuáles son los principales avances y problemas de la relación con la CNTE en el proceso de evaluación de docentes en el ingreso y en la asignación de plazas?
8. A cinco años de haberse implementado los cambios de la RE ¿Cuál es su balance en cuanto a aplicación de exámenes de oposición, relación entre apertura y asignación de plazas?

Directivo INEE (I-02)

Preguntas

1. ¿Cuáles su principal función en el INEE y cuáles son las actividades más importantes que desempeña?
2. ¿En sus responsabilidades como funcionario del INEE a usted le ha tocado trabajar en aspectos referentes a la apertura y asignación de plazas docentes? ¿En cuáles?
3. Con base en su experiencia y conocimientos ¿Cuáles son los principales lineamientos y acciones que garantizan la transparencia y cumplimiento de la normatividad en el proceso de apertura y asignación de plazas y también en lo relativo a la ocupación de éstas por los docentes evaluados como idóneos?
4. ¿Cuáles han sido los principales problemas que ustedes (INEE y su área) han identificado en la implementación de la apertura y asignación de plazas, concretamente la aplicación de los exámenes, la existencia de las plazas y la ocupación de las plazas por docentes idóneos?
5. En la implementación de la RE existen algunos actores que se oponen a ella, entre los principales esta la CNTE ¿Conoce usted los principales argumentos por los que se oponen específicamente a la asignación de plazas ligada al examen de oposición?
6. En mi tesis estoy analizando el caso de Michoacán ¿Tiene usted alguna información sobre lo que está pasando en este estado en relación con la apertura y asignación de plazas y concretamente los exámenes de ingreso?
7. ¿Cómo es la relación que ustedes tienen con la Coordinación del Servicio Profesional Docente con la Secretaría de Educación federal y con las secretarías locales, ¿cómo es esta relación?
8. ¿Cuál es el balance que usted hace de la Reforma Educativa? Sobre las cosas que se están haciendo bien, las que no y dónde es necesario seguir trabajando...
9. ¿Los estados tienen esa capacidad para implementar la política?

Directivo CNSPD (I-03)

Preguntas

Me interesa conocer desde su experiencia: los principales elementos (de organización y de aplicación de la normatividad en relación con la aplicación de los exámenes ¿Cómo fue su experiencia en la CNSPD?

¿Cuáles fueron los principales problemas que enfrentaron las autoridades de la CNSPD?

- Armonización entre lineamientos del INEE y su operacionalización en el nivel federal y estatal
- Aplicación de exámenes en tiempo y forma
- Coordinación con las autoridades de las secretarías de educación de los estados
- Coordinación con las dependencias estatales del INEE
- Oposición de las organizaciones sindicales

Yo investigaré en profundidad el caso de Michoacán

¿Usted considera qué en Michoacán se logró avanzar en la asignación de plazas por medio del SPD? ¿Por qué?

¿En la Prensa se ha dicho que han existido conflictos (en qué), cuáles han sido? ¿De qué manera intervino la CNSPD?

¿Todos los estados tienen el mismo avance respecto a la aplicación de los exámenes para el ingreso al sistema educativo, la asignación de plazas o son diferentes?

A cinco años de haberse implementado los cambios de la RE ¿Cuál es su balance en cuanto a aplicación de exámenes de oposición, relación entre apertura y asignación de plazas?

En su opinión los avances que se han tenido influirán de manera positiva en mejorar las prácticas de enseñanza aprendizaje de los alumnos. ¿Cómo y por qué?

Directivo Estatal (I-04)

Preguntas

¿Cuáles fueron sus funciones en la implementación de la RE?

¿En sus responsabilidades a usted le ha tocado trabajar en aspectos referentes a la asignación de plazas docentes? ¿En cuáles?

¿Cuáles han sido las principales problemáticas en la apertura, evaluación y asignación de plazas docentes en el estado de Michoacán?

¿Usted considera qué en Michoacán se han cumplido con cada uno de los protocolos establecidos para:

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas? ¿Por qué?

Históricamente Michoacán ha sido un estado que se ha caracterizado por la existencia de conflictos por parte de los grupos sindicales ¿cómo afecta eso a los procesos de

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas? ¿Por qué?

¿Cómo ha sido la coordinación con la SEP, CNSPD, INEE federal y la Secretaria de educación de educación estatal en los procesos de

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas?

¿Cuáles han sido los actores que más se han opuesto y cuáles han sido los que más han apoyado?

¿Existe representante de la CNSPD en el estado?

A cinco años de haberse implementado los cambios de la RE ¿Cuál es su balance en cuanto a aplicación de exámenes de oposición, relación entre apertura y asignación de plazas?

En su opinión ¿qué avances que se han realizado que pudieran influir positivamente?

Directivo Estatal (I-05)

Preguntas

¿Cuáles fueron sus funciones en la implementación de la RE?

¿En sus responsabilidades a usted le ha tocado trabajar en aspectos referentes a la asignación de plazas docentes? ¿En cuáles?

¿Cuáles han sido las principales problemáticas en la apertura, evaluación y asignación de plazas docentes en el estado de Michoacán?

¿Usted considera qué en Michoacán se han cumplido con cada uno de los protocolos establecidos para:

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas? ¿Por qué?

Históricamente Michoacán ha sido un estado que se ha caracterizado por la existencia de conflictos por parte de los grupos sindicales ¿cómo afecta eso a los procesos de

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas? ¿Por qué?

¿Cómo ha sido la coordinación con la SEP, CNSPD, INEE federal y la Secretaría de educación de educación estatal en los procesos de

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas?

¿Cuáles han sido los actores que más se han opuesto y cuáles han sido los que más han apoyado?

¿Existe representante de la CNSPD en el estado?

A cinco años de haberse implementado los cambios de la RE ¿Cuál es su balance en cuanto a aplicación de exámenes de oposición, relación entre apertura y asignación de plazas?

En su opinión ¿qué avances que se han realizado que pudieran influir positivamente?

Directivo Estatal (I-06)

Preguntas

¿Cuáles fueron sus funciones en la implementación de la RE cuando ejerció su cargo en la Secretaría de Educación estatal?

¿En sus responsabilidades a usted le ha tocado trabajar en aspectos referentes a la asignación de plazas docentes? ¿En cuáles?

¿Cuáles han sido las principales problemáticas en la apertura, evaluación y asignación de plazas docentes en el estado de Michoacán?

¿Usted considera qué en Michoacán se han cumplido con cada uno de los protocolos establecidos para:

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas? ¿Por qué?

Históricamente Michoacán ha sido un estado que se ha caracterizado por la existencia de conflictos por parte de los grupos sindicales ¿cómo afecta eso a los procesos de

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas? ¿Por qué?

¿Cómo ha sido la coordinación con la SEP, CNSPD, INEE federal y la Secretaria de educación de educación estatal en los procesos de

- la apertura,
- evaluación y
- asignación de plazas?

¿Cuáles han sido los actores que más se han opuesto y cuáles han sido los que más han apoyado? A cinco años de haberse implementado los cambios de la RE ¿Cuál es su balance en cuanto a aplicación de exámenes de oposición, relación entre apertura y asignación de plazas?

En su opinión ¿qué avances que se han realizado que pudieran influir positivamente?

Funcionario CNTE- Michoacán (I-07)**Preguntas**

- 1- ¿Cuál son sus principales actividades en la CNTE?
- 2- ¿Qué opinión tiene sobre Servicio Profesional Docente propuesto por la reforma educativa de 2013?
- 3- ¿Cuáles son las principales problemáticas o virtudes del SPD?
- 4- ¿Está de acuerdo con la evaluación que se está realizando a los docentes para ingresar al sistema educativo? (exámenes, periodos de evaluación)
- 5- ¿Cómo ha sido el proceso de asignación de plazas en Michoacán? Me refiero a apertura de plazas, aplicación de exámenes, lista de prelación y ocupación de plaza.
- 6- ¿Quiénes y cómo se definen las plazas (autoridades federales, autoridades estatales, CNTE)
- 7- ¿Existe relación entre la apertura de plazas y la convocatoria a exámenes de ingreso?
- 8- ¿Qué pasa si son más los que aprueban los exámenes que la oferta de plazas?
- 9- ¿Comparten información entre la Secretaría de Educación y el CNTE sobre la disponibilidad de plazas y el número de docentes evaluados como idóneos para ocupar las plazas?
- 10- Con relación a los principales problemas que mencionó, considera usted que se ha avanzado en la solución de algunos.... ¿en cuáles y cómo?
- 11- No obstante, la crítica que la CNTE hace a la Reforma Educativa, en Michoacán se han aplicado exámenes de ingreso. ¿Esto se ha hecho con total oposición de ustedes o se han logrado algunos acuerdos entre ustedes y las autoridades educativas que signifiquen beneficios para los docentes?
- 12- ¿Qué mecanismos alternativos propone la CNTE para el ingreso de los docentes al sistema educativo? Creación de plazas, evaluación, ocupación de plaza

Funcionario SNTE-Michoacán (I-08)**Preguntas**

- 1- ¿Cuál son sus principales actividades en la CNTE?
- 2- ¿Qué opinión tiene sobre Servicio Profesional Docente propuesto por la reforma educativa de 2013?
- 3- ¿Cuáles son las principales problemáticas o virtudes del SPD?
- 4- ¿Está de acuerdo con la evaluación que se está realizando a los docentes para ingresar al sistema educativo? (exámenes, periodos de evaluación)
- 5- ¿Cómo ha sido el proceso de asignación de plazas en Michoacán? Me refiero a apertura de plazas, aplicación de exámenes, lista de prelación y ocupación de plaza.
- 6- ¿Quiénes y cómo se definen las plazas (autoridades federales, autoridades estatales, CNTE)
- 7- ¿Existe relación entre la apertura de plazas y la convocatoria a exámenes de ingreso?
- 8- ¿Qué pasa si son más los que aprueban los exámenes que la oferta de plazas?
- 9- ¿Comparten información entre la Secretaría de Educación y el CNTE sobre la disponibilidad de plazas y el número de docentes evaluados como idóneos para ocupar las plazas?
- 10- Con relación a los principales problemas que mencionó, considera usted que se ha avanzado en la solución de algunos.... ¿en cuáles y cómo?
- 11- No obstante, la crítica que la CNTE hace a la Reforma Educativa, en Michoacán se han aplicado exámenes de ingreso. ¿Esto se ha hecho con total oposición de ustedes o se han logrado algunos acuerdos entre ustedes y las autoridades educativas que signifiquen beneficios para los docentes?
- 12- ¿Qué mecanismos alternativos propone la CNTE para el ingreso de los docentes al sistema educativo? Creación de plazas, evaluación, ocupación de plaza

Académico (I-09)

Preguntas

La Recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado implicó una fuerte concentración de poder político (Calidad educativa, Autonomía del INEE y SPD) ¿cómo considera usted que ha sido la redistribución del poder para la implementación de la RE?

En estudios Previos comentó que prácticamente había dos actores dándole forma a la agenda educativa (SEP-SNTE; CNTE) más tarde hablo de un tercero: el conocimiento especializado ¿Cómo fue y cómo es tomado en cuenta el conocimiento especializado para la implementación de la RE, especialmente en lo referente a la asignación de plazas desde su perspectiva?

¿Cómo considera usted que ha sido la configuración de actores y la formación de alianzas en torno a la reforma educativa y la asignación de plazas docentes?

En mi tesis estoy analizando el caso de Michoacán ¿Usted conoce cómo ha sido el proceso de implementación de la Reforma Educativa en lo referente a la asignación de Plazas?

A cinco años de haberse implementado los cambios de la RE ¿Cuál es su balance en cuanto a aplicación de exámenes de oposición, relación entre apertura y asignación de plazas?

En su opinión los avances que se han tenido influirán de manera positiva en mejorar las prácticas de enseñanza aprendizaje de los alumnos. ¿Cómo y por qué?

Directivo Mexicanos Primero (I-10)

1. ¿Cómo fueron tomados en cuenta por las Autoridades Educativas en los momentos previos a la implementación de la Reforma Educativa?
2. ¿En qué medida considera que Mexicanos Primero ha logrado impactar en la de política educativa?
3. ¿Qué visiones comparten con las autoridades educativas y a cuáles se oponen?
4. ¿Ustedes como organización de la sociedad civil tienen algún tipo de relación con las con algunas otras organizaciones ya sea gubernamentales o de la sociedad civil?
5. ¿Cuál es su opinión sobre los sindicatos (SNTE-CNTE)?
 - a. ¿Conoce la visión que defienden?
 - b. ¿Está de acuerdo con las visiones que defienden, por qué si o por qué no?
6. ¿Cuáles serían las metas de mexicanos primero a dos o tres años?

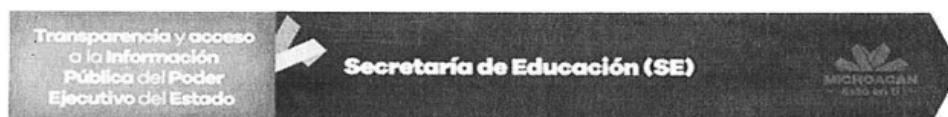
Investigador Mexicanos Primero (I-11)

1. Previo a la implementación de la Reforma Educativa ¿cuáles eran las actividades de usted desarrollaba?
 2. Durante la implementación de la Reforma Educativa ¿Qué actividades desarrollaba?
 3. ¿Cómo son tomados en cuenta por las Autoridades Educativas, como es la relación que tienen?
 4. ¿Qué visiones metas y objetivos comparten ustedes con la autoridad educativa?
 5. ¿Ustedes considerarían que Mexicanos primero ha logrado impactar en la política educativa? ¿Si, no? ¿Por qué, de qué manera?
 6. Me interesa estudiar los conflictos y acuerdos a los que han llegado los actores para impulsar u obstaculizar la implementación de la asignación de plazas ¿Conoce usted como se ha vivido este proceso?
 7. Históricamente hay estados como Michoacán, Oaxaca, Guerrero que se han opuesto a la asignación de plazas mediante los concursos ¿Ustedes conocen cómo se ha vivido este proceso en estados como Michoacán por ejemplo?
 8. ¿Cuál es su opinión sobre los sindicatos (SNTE-CNTE)?
 - a. ¿Conoce la visión que defienden?
 9. ¿Cuáles han sido las principales problemáticas que ustedes como organización han detectado en la implementación de la Reforma Educativa y la asignación de plazas?
 10. ¿Con que otras organizaciones/actores ustedes trabajan más a menudo: ¿Sindicatos, empresas, otras organizaciones? ¿Quién genera obstáculos en su labor?
 11. A cinco años de haberse implementado los cambios de la RE ¿Cuál es su balance de la RE y el SPD?
- ¿Cuáles serían las metas de mexicanos primero a dos o tres años?

Investigador Mexicanos Primero (I-11-1)

1. Previo a la implementación de la Reforma Educativa ¿cuáles eran las actividades de usted desarrollaba?
 2. Durante la implementación de la Reforma Educativa ¿Qué actividades desarrollaba?
 3. ¿Cómo son tomados en cuenta por las Autoridades Educativas, como es la relación que tienen?
 4. ¿Qué visiones metas y objetivos comparten ustedes con la autoridad educativa?
 5. ¿Ustedes considerarían que Mexicanos primero ha logrado impactar en la política educativa? ¿Si, no? ¿Por qué, de qué manera?
 6. Me interesa estudiar los conflictos y acuerdos a los que han llegado los actores para impulsar u obstaculizar la implementación de la asignación de plazas ¿Conoce usted como se ha vivido este proceso?
 7. Históricamente hay estados como Michoacán, Oaxaca, Guerrero que se han opuesto a la asignación de plazas mediante los concursos ¿Ustedes conocen cómo se ha vivido este proceso en estados como Michoacán por ejemplo?
 8. ¿Cuál es su opinión sobre los sindicatos (SNTE-CNTE)?
 - a. ¿Conoce la visión que defienden?
 9. ¿Cuáles han sido las principales problemáticas que ustedes como organización han detectado en la implementación de la Reforma Educativa y la asignación de plazas?
 10. ¿Con que otras organizaciones/actores ustedes trabajan más a menudo: ¿Sindicatos, empresas, otras organizaciones? ¿Quién genera obstáculos en su labor?
 11. A cinco años de haberse implementado los cambios de la RE ¿Cuál es su balance de la RE y el SPD?
- ¿Cuáles serían las metas de mexicanos primero a dos o tres años?

Solicitudes de acceso a la información



EXPEDIENTE: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN EN EL ESTADO/257/10-08-18

Oficio N° SE/UTSE/si-983318/3595/2018

Morelia, Michoacán, a 6 de noviembre de 2018.

ASUNTO: Respuesta a solicitud

C. ROBERTO FLORES ROJAS
PRESENTE.

Con fundamento legal en los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 64, 65, 66, 67, y 68 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo y en atención a la solicitud de información presentada con fecha 10 de agosto del presente año, registrada en el sistema plataforma nacional de Transparencia INFOMEX MICHOACAN con el folio 00983318 relativa a: *"1. ¿Cuántas plazas se han entregado mediante el servicio profesional docente en el estado de Michoacán en el período que va de 2014 a 2018, en la categoría de ingreso? 2. ¿Cuántas plazas son federales y cuántas son estatales? 3. ¿Cuántas plazas se han entregado mediante el servicio profesional docente en el estado de Michoacán en el período que va de 2014 a 2018, en la categoría de ingreso, por tipo de nombramiento: Provisional, Tiempo Fijo, Definitivo? 4. ¿Cuántas de las plazas entregadas, corresponden a los siguientes niveles educativos y modalidades escolares? Para facilitar la respuesta propongo los siguientes cuadros: 5. ¿Cuántas de las plazas entregadas, corresponden a plazas por Jornada, Hora/Semana/Mes, por tipo de convocatoria de 2014 a 2018, propongo los siguientes cuadros para facilitar la información:". Petición textual del solicitante.*

Esta entidad se declaró competente y procedió al análisis de los registros públicos que posee, por lo que se emite la siguiente respuesta: *"respecto al punto 1. 3329 plazas. 2. 2940 Federales y 389 Estatales. 3. 3329 plazas, todas comienzan con nombramiento provisional y se convierten en definitivos de acuerdo al artículo 22 de la Ley General del Servicio Profesional Docente. Los cuestionamientos 4 y 5 se responden en archivo anexo de 3 fojas simples".*

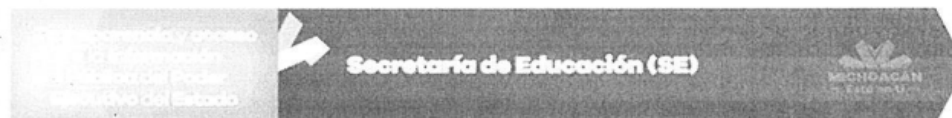
Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
MICHOACÁNUNIDAD DE TRANSPARENCIA
DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

JLHG/ape

ATENTAMENTE

JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ
RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA



ACUERDO DE RESPUESTA DE INFORMACIÓN PÚBLICA

En la ciudad de Morelia, Michoacán 06 de noviembre de 2018

Vistas las constancias integradas por la solicitud de información presentada por el C. ROBERTO FLORES ROJAS, registrada bajo el número de folio 983318 del sistema Plataforma Nacional de Transparencia INFOMEX MICHOACÁN, y habiendo revisado los registros públicos que obran en ésta entidad, y,

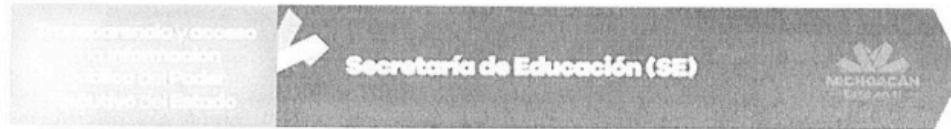
RESULTANDO

PRIMERO. Mediante solicitud presentada por el C. ROBERTO FLORES ROJAS, se requirió información consistente en: *"1. ¿Cuántas plazas se han entregado mediante el servicio profesional docente en el estado de Michoacán en el período que va de 2014 a 2018, en la categoría de ingreso? 2. ¿Cuántas plazas son federales y cuántas son estatales? 3. ¿Cuántas plazas se han entregado mediante el servicio profesional docente en el estado de Michoacán en el período que va de 2014 a 2018, en la categoría de ingreso, por tipo de nombramiento: Provisional, Tiempo Fijo, Definitivo? 4. ¿Cuántas de las plazas entregadas, corresponden a los siguientes niveles educativos y modalidades escolares? Para facilitar la respuesta propongo los siguientes cuadros: 5. ¿Cuántas de las plazas entregadas, corresponden a plazas por Jornada, Hora/Semana/Mes, por tipo de convocatoria de 2014 a 2018, propongo los siguientes cuadros para facilitar la información"*. Petición textual del solicitante.

SEGUNDO. Substanciado el procedimiento administrativo interno al que están sujetas las solicitudes de información, conforme a lo establecido por los numerales 64 a 83 y demás relativos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales del Estado de Michoacán de Ocampo; se realizó la búsqueda exhaustiva de la información en todo registro físico o electrónico de la Secretaría de Educación a efecto de localizar la información, y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. La Secretaría de Educación, es competente para conocer de la solicitud de información con folio 983318 del sistema Plataforma Nacional de Transparencia INFOMEX MICHOACÁN, y el titular de esta Dependencia es competente también para emitir el presente acuerdo, de conformidad con lo establecido por los artículos 8, 75 y 77 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de



Michoacán de Ocampo, así como los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. Analizada la solicitud de información presentada por el peticionario, y los registros públicos que posee al respecto esta Entidad, se emite la siguiente respuesta: *"respecto al punto 1. 3329 plazas. 2. 2940 Federales y 389 Estatales. 3. 3329 plazas, todas comienzan con nombramiento provisional y se convierten en definitivos de acuerdo al artículo 22 de la Ley General del Servicio Profesional Docente. Los cuestionamientos 4 y 5 se responden en archivo anexo de 3 fojas simples"*.

Por lo tanto lo anterior, se

RESUELVE:

PRIMERO. Esta entidad es competente para conocer de la solicitud presentada.

SEGUNDO. Con base en los considerandos que han quedado señalados en el presente acuerdo, se ordena entregar la información solicitada.

TERCERO. Hágase saber al peticionario que en términos del artículo 135 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, cuenta con el plazo de 15 días hábiles para interponer recurso de revisión.

CUARTO. Notifíquese al solicitante vía plataforma nacional de transparencia, ya que fue el medio, por el cual eligió la entrega de la información.

Así lo acordó y firma el C. José Luis Hernández Gutiérrez, Responsable de la Unidad de Transparencia de esta entidad, conforme a lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.



ATENTAMENTE

JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ
RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

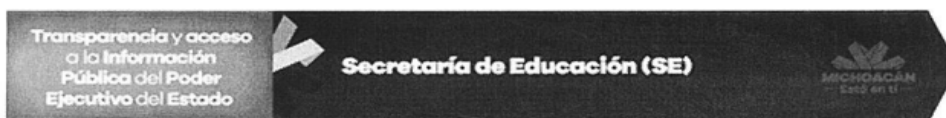
JLHG/ape

Etiquetas de fila	Cuenta de clave presupuestal (18 federal o 21 estatal)
DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR	15
DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN FÍSICA RECREACIÓN Y DEPORTE	204
DIRECCIÓN DE PRIMARIAS	967
DIRECCIÓN SECUNDARIAS	819
SUBDIRECCIÓN DE EDUCACIÓN ESPECIAL	212
SUBDIRECCIÓN DE PREESCOLAR	1112
Total general	3329

Cuenta de clave presupuestal (18 federal o 21 estatal)	Etiquetas de columna	Total general
Etiquetas de fila	JORNADA	
NORMALISTA		423
PÚBLICA Y ABIERTA		1939
Total general		2362

Cuenta de clave presupuestal (18 federal o 21 estatal)	Etiquetas de columna	Total general
Etiquetas de fila	HRS	
NORMALISTA		77
PÚBLICA Y ABIERTA		890
Total general		967

EDUCACION SECUNDARIA DE ESTETICA Y SALUD CORPORAL	20
EDUCACION SECUNDARIA DE FISICA	122
EDUCACION SECUNDARIA DE FORMACION CIVICA Y ETICA	19
EDUCACION SECUNDARIA DE GEOGRAFIA	39
EDUCACION SECUNDARIA DE HISTORIA	34
EDUCACION SECUNDARIA DE INFORMATICA	49
EDUCACION SECUNDARIA DE INGLES	78
EDUCACION SECUNDARIA DE MAQUINAS, HERRAMIENTAS Y SISTEMAS DE CONTROL	1
EDUCACION SECUNDARIA DE MATEMATICAS	2
EDUCACION SECUNDARIA DE MUSICA	10
EDUCACION SECUNDARIA DE OFIMATICA	2
EDUCACION SECUNDARIA DE PECUARIA	14
EDUCACION SECUNDARIA DE PREPARACION Y CONSERVACION DE ALIMENTOS	1
EDUCACION SECUNDARIA DE QUIMICA	1
EDUCACION SECUNDARIA DE TURISMO	1
EDUCACION SECUNDARIA ELECTRONICA, COMUNICACION Y SISTEMAS DE CONTROL	3
EDUCACION SECUNDARIA MAESTRO DE AULA DE MEDIOS	3
EDUCACION SECUNDARIA MAESTRO DE TALLER DE LECTURA Y ESCRITURA	3
EDUCACION SECUNDARIA. MUSICA.	3
EDUCACION SECUNDARIA. MUSICA. DOCENTE	1
EDUCACION SECUNDARIA. TEATRO.	3
EDUCACION SECUNDARIA. TECNOLOGIAS. CONFECCION DEL VESTIDO E INDUSTRIA TEXTIL.	1
EDUCACION SECUNDARIA. TECNOLOGIAS. DISEÑO DE ESTRUCTURAS METÁLICAS.	2
EDUCACION SECUNDARIA. TECNOLOGIAS. ELECTRONICA, COMUNICACION Y SISTEMAS DE CONTROL.	4
EDUCACION SECUNDARIA. TECNOLOGIAS. ESTÉTICA Y SALUD CORPORAL.	7
EDUCACION SECUNDARIA. TECNOLOGIAS. PECUARIA.	2
EDUCACION SECUNDARIA. TECNOLOGIAS. PREPARACION Y CONSERVACION DE ALIMENTOS.	4
EDUCACION SECUNDARIA. TECNOLOGIAS. PREPARACION, CONSERVACION E INDUSTRIALIZACION DE ALIMENTOS AGRICOLAS.	7
EDUCACION SECUNDARIA DE DISEÑO ARQUITECTONICO	2
EXAMEN DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES PARA LA PRÁCTICA DOCENTE. EDUCACION PRIMARIA I	6
INGLES EN EDUCACION PREESCOLAR	27
INGLES EN EDUCACION PRIMARIA	6
MISIONES CULTURALES	161
TELESECUNDARIA	3329
Total general	



EXPEDIENTE: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN EN EL ESTADO/212/26-06-18

Oficio N° SE/UTSE/si-819618/3459/2018

ASUNTO: Respuesta a solicitud

Morelia, Michoacán, a 15 de agosto de 2018.

C. ROBERTO FLORES ROJAS
PRESENTE.

Con fundamento legal en los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 64, 65, 66, 67, y 68 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo y en atención a la solicitud de información presentada con fecha 26 de junio del presente año, registrada en el sistema plataforma nacional de Transparencia INFOMEX MICHOACAN con el folio 00819618 relativa a: *"Se conoce que las cuotas que pagan los profesores por pertenecer a la Cordinadora Nacional de Trabajadores de la Educacion (CNTE) se cobra a través de la ficha pago mensual/quincenal que hace la Secretaría de Educación. Me gustaría conocer el monto en pesos de las cuotas que pagan lo docentes, concretamente durante el período que va de 2014 a 2018, en el Estado de Michoacán"*. Petición textual del solicitante.

Esta entidad se declaró competente y procedió al análisis de los registros públicos que posee, por lo que se emite la siguiente respuesta, proporcionada por la Delegación Administrativa: *"al respecto me permito informar a Usted que conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal artículo 26-A, y realizar los pagos que ocupan las plazas registradas con cargo al programa presupuestario "1013 Servicios Personales"; Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Se le informa que no se encontró antecedente alguno de que las cuotas sindicales que pagan los trabajadores federales de esta Secretaría de Educación Michoacán se paguen a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)"*.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
MICHOACÁN

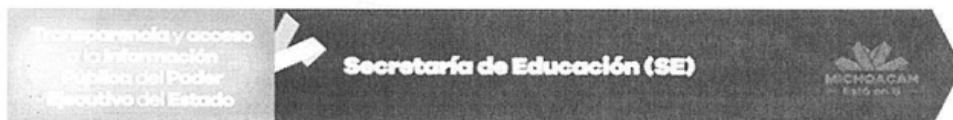


UNIDAD DE TRANSPARENCIA
DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

ATENTAMENTE

JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ
RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

JLHG/ape



ACUERDO DE RESPUESTA DE INFORMACIÓN PÚBLICA

En la ciudad de Morelia, Michoacán 15 de agosto de 2018

Vistas las constancias integradas por la solicitud de información presentada por el C. ROBERTO FLORES ROJAS, registrada bajo el número de folio 819618 del sistema Plataforma Nacional de Transparencia INFOMEX MICHOCAN, y habiendo revisado los registros públicos que obran en ésta entidad, y,

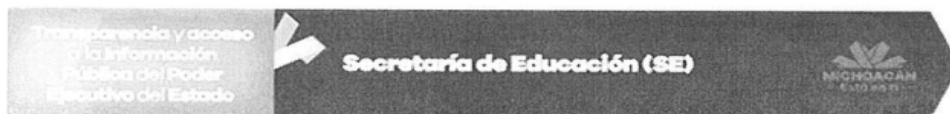
RESULTANDO

PRIMERO. Mediante solicitud presentada por el C. ROBERTO FLORES ROJAS, se requirió información consistente en: *Se conoce que las cuotas que pagan los profesores por pertenecer a la Cordinadora Nacional de Trabajadores de la Educacion (CNTE) se cobra a través de la ficha pago mensual/quincenal que hace la Secretaría de Educación. Me gustaría conocer el monto en pesos de las cuotas que pagan lo docentes, concretamente durante el periodo que va de 2014 a 2018, en el Estado de Michoacán*". Petición textual del solicitante.

SEGUNDO. Substanciado el procedimiento administrativo interno al que están sujetas las solicitudes de información, conforme a lo establecido por los numerales 64 a 83 y demás relativos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales del Estado de Michoacán de Ocampo; se realizó la búsqueda exhaustiva de la información en todo registro físico o electrónico de la Secretaría de Educación a efecto de localizar la información, y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. La Secretaría de Educación, es competente para conocer de la solicitud de información con folio 8196118 del sistema Plataforma Nacional de Transparencia INFOMEX MICHOCÁN, y el titular de esta Dependencia es competente también para emitir el presente acuerdo, de conformidad con lo establecido por los artículos 8, 75 y 77 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, así como los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.



SEGUNDO. Analizada la solicitud de información presentada por el peticionario, y los registros públicos que posee al respecto esta Entidad, se emite la siguiente respuesta: *"al respecto me permito informar a Usted que conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal artículo 26-A, y realizar los pagos que ocupan las plazas registradas con cargo al programa presupuestario "1013 Servicios Personales" ; Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Se le informa que no se encontró antecedente alguno de que las cuotas sindicales que pagan los trabajadores federales de esta Secretaría de Educación Michoacán se paguen a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)".*

Por lo tanto lo anterior, se

RESUELVE:

PRIMERO. Esta entidad es competente para conocer de la solicitud presentada.

SEGUNDO. Con base en los considerandos que han quedado señalados en el presente acuerdo, se ordena orientar respecto a la información solicitada.

TERCERO. Hágase saber al peticionario que en términos del artículo 135 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, cuenta con el plazo de 15 días hábiles para interponer recurso de revisión.

CUARTO. Notifíquese al solicitante vía plataforma nacional de transparencia, ya que fue el medio, por el cual eligió la entrega de la información.

Así lo acordó y firma el C. José Luis Hernández Gutiérrez, Responsable de la Unidad de Transparencia de esta entidad, conforme a lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
MICHOCACÁN



UNIDAD DE TRANSPARENCIA
DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

ATENTAMENTE

JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ
RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

JLHG/ape