

Presentación

Dossier: El campo de la política educativa en México

Análisis de política educativa en México: ¿de los temas a la perspectiva teórica?

Pedro Flores-Crespo

Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México
pedro.florescrespo@uaq.mx

¿Cómo ha cambiado la manera de estudiar las políticas educativas en México de veinte años hacia acá? Con base en esta pregunta, se trató de reunir a una serie de artículos que explicaran el desarrollo teórico y empírico del campo de estudio del análisis de la política educativa (APE) en México. A continuación se presenta, en primer lugar, un encuadre político del ámbito educativo en este país latinoamericano para luego, en segundo lugar, comentar el contenido de los tres artículos que conforman este *dossier*.

Democracia y política educativa

La experiencia de México toma relevancia para la región latinoamericana por varias razones. Una de ellas fue el cambio de régimen político en 1997. A partir de este momento, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la mayoría en el Congreso y finalmente, en el año 2000, los mexicanos, por medio de los votos, terminamos con el régimen de partido único. La democracia empieza a tomar forma por medio de la alternancia partidista, la pluralidad ideológica y la “real competencia electoral”, como bien señalan Aurora Loyo y Rosalina Romero en este *dossier*.

La condiciones políticas parecían ser propicias para iniciar “el gobierno por políticas” (AGUILAR, 2003[1992]). Según Luis F. Aguilar (1992, p. 33),

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes.

Aguilar va más allá y expresa que las “decisiones públicas” – no gubernamentales,

...resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas

de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero, sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas, cultura de la pluralidad y la tolerancia, resistencia a la seducción integrista, disciplina de ese deseo infantil propio de la política social peticionaria que quiere todo aquí y ahora, competición pacífica, oportunidad de alterar el establecimiento. (AGUILAR, 1992, p. 35)

Pero, pese a las altas expectativas de los teóricos mexicanos de las políticas, los gobiernos de la transición (2000-2012) recurrieron al esquema corporativista para impulsar acciones en materia educativa. A la vieja usanza “priista”, los presidentes de la democracia decidieron pactar con la líder sindical para configurar importantes políticas en el nivel de educación básico (preescolar, primaria y secundaria). Los resultados de esta elección apuntan hacia un balance negativo en lo general (véase FLORES-CRESPO, 2012, 2013)¹.

Pero así como algunos actores políticos repetían prácticas anti democráticas, otros empezaban a utilizar las estrategias que ofrecían los nuevos tiempos para cuestionar el proceder gubernamental y sus respectivas políticas. Grupos civiles organizados y *think tanks* comenzaron campañas para exigir una mayor rendición de cuentas, transparencia y eficiencia en el gasto público. Asimismo, durante el periodo democrático, se instauró el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), cuya función era construir y publicar, de manera independiente, información sobre el Sistema Educativo Nacional (SEN). La independencia técnica y política del INEE empezó a configurar una nueva red de política educativa en México a partir de la década de 2000.

En este tiempo, también se observó que algunos órganos de gobierno, como el Congreso Nacional, no necesariamente respaldaron las decisiones del Poder Ejecutivo, marcando con ello la división de poderes. Los gobiernos de los 32 estados también jugaban con una lógica de poder distinta a la del Gobierno Federal. Todo esto se combinó con nuevos esfuerzos de comunicación. La presión mediática sobre los gobiernos democráticamente electos ha ido en aumento desde que experimentamos competencia electoral, alternancia partidista e incertidumbre. Ahora, los medios de comunicación – incluidas las redes sociales – parecen desempeñar un papel mucho más central para mantener la gobernabilidad de cualquier régimen.

Para complementar este marco de gobernanza, los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y la UNESCO tomaron mayor relevancia y centralidad en el debate educativo de los últimos años. Los estudios (o investigaciones) de estos organismos internacionales entraron, en cierto grado, en rivalidad con los hallazgos de investigaciones científicas de más largo aliento, dándose un debate muy interesante sobre la utilidad del conocimiento en las sociedades contemporáneas de América Latina.

En este marco de cambios y nuevas realidades, las principales fuerzas partidistas de México –ya no el corporativismo-- impulsaron una “nueva” agenda educativa a finales de 2012. Con el regreso del PRI al gobierno, la política educativa tomó renovados bríos con la llamada Reforma Educativa (RE), la cual, según observa Gloria del Castillo, presenta tanto una lógica de

¹ El periodo democrático también ha registrado aciertos tales como la fundación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en el 2002, la reforma de la educación media superior en 2008 y el desarrollo de programas que han mostrado ser eficaces, como el de mejoramiento del logro escolar en escuelas telesecundarias.

tipo “incrementalista” como no gradual. Pero vale la pena preguntarse: ¿han sido todos estos cambios incorporados en nuevos marcos de análisis de políticas? ¿Qué elementos nos permiten explicar mejor el avance del campo de la política educativa (PE) en México? En el siguiente apartado se tratará de responder a estas dos preguntas, aparte de desprender algunas líneas de reflexión o de investigación futura.

La necesidad de pasar de los temas a la perspectiva analítica

El texto con que abre este *dossier* corre a cargo de Aurora Loyo y Rosalina Romero, quienes, desde la mirada sociológica, hacen al menos dos importantes observaciones para el campo de estudio del análisis de la política educativa. En primer lugar, Loyo y Romero muestran cómo ha evolucionado históricamente el estudio de las políticas educativas y resaltan las características y elementos utilizados en distintas épocas. Hacen bien en recordar que un recurso común de los especialistas ha sido el “balance sexenal”, dada la tradición presidencialista que México experimentaba hasta antes del 2000. ¿Sería relevante que los nuevos analistas de políticas rebasen la línea del tiempo para comprender mejor el desarrollo de la política educativa de México? Qué ganaríamos en términos epistemológicos es una pregunta que queda abierta a partir del cuidadoso repaso histórico que hacen Loyo y Romero.

En segundo lugar, estas autoras nos muestran la importancia que tiene analizar/estudiar/investigar la política educativa a la luz de la evolución de la investigación educativa y sus métodos. Las principales corrientes teóricas, metodológicas y epistemológicas que están en boga en una determinada época pueden o no influir el proceso de construcción del conocimiento en el campo específico de la PE. En este sentido, Loyo y Romero señalan que, a pesar de que en la década de los noventa se resaltaba el papel de los organismos internacionales en el desarrollo de la política educativa, los análisis comparativos eran prácticamente “inexistentes”. Es decir, el método comparado o de política comparada recibió menos atención de los especialistas que el controvertido papel de los organismos internacionales. Lección: no siempre el creciente interés por un tema deriva en análisis. Seguimos, en México, requiriendo mejores encuadres teóricos en virtud de las nuevas realidades.

Enseguida del texto de Aurora Loyo y Rosalina Romero, se encuentra el artículo de Gloria del Castillo sobre el cambio de la política, el cual toma como unidad de análisis la Reforma Educativa (RE) de 2012. Del Castillo trata de mostrar, desde la perspectiva del *policy regime*, como el *politics* moldea la *policy* y sostiene que en la RE hubo tanto cambios de política de tipo gradual o “incremental” (autonomía escolar, jornada extendida) como “no incremental” (aquellos contenidos en las nuevas leyes). Como era de esperarse, son los cambios de tipo “no incremental” los que, según del Castillo, registran un mayor rechazo social.

Cuando un campo de estudio como el de la APE empieza a expandirse y a desarrollarse, aparece una nueva jerga o terminología particular. Esto nos muestra claramente el texto de del Castillo. Ya no solamente hay “gobernantes” y “gobernados” que emiten y reciben órdenes, respectivamente, sino agentes políticos que tienen diversos roles para concretizar, en un ambiente de creciente complejidad, los cambios de políticas. De esta manera, del Castillo toma de la literatura especializada en el análisis de política categorías como “empresario de políticas” para referirse al ministro de educación mexicano e “intermediario de políticas” para explicar el papel de otro servidor –que operaba fuera del sector educativo– para asegurar la gobernabilidad. Las observaciones de del Castillo son un acicate para construir nuevas formas de pensar y *expresar* los fenómenos políticos que rodean las políticas educativas en países como México. Además, dada la continuidad registrada en la agenda educativa nacional, se acentúa la necesidad de rebasar la línea de tiempo sexenal para estudiar y comprender mejor la política educativa de este país.

El tercer artículo de este *dossier* es responsabilidad de Jemyna Rueda y Pedro Flores-Crespo. Al igual que del Castillo, estos autores centran su análisis en la Reforma Educativa y, más específicamente, en su programa de estímulos económicos a los profesores de educación básica, llamado Carrera Magisterial (CM). En México, se conocen poco las racionalidades de los gobiernos para renovar, escalar o cancelar programas o intervenciones educativas. Por esta razón, Rueda y Flores-Crespo emprenden un análisis de la sustitución de CM utilizando el enfoque de “aprendizaje de política” (*policy-oriented learning*) propuesto por Sabatier y Weible (2007). Asimismo, el trabajo desea separarse del “modelo estatocéntrico” (Loyo y Miranda, 1993) para estudiar las políticas y opta por utilizar la dimensión de nivel medio (*meso*) propuesta por Wayne Parsons (1995), que liga tres elementos clave: definición del problema, definición de agenda y toma de decisiones.

Rueda y Flores-Crespo observan que la sustitución de CM por el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (PPFIEB) registra “alteraciones de pensamiento y comportamientos” estables (SABATIER y WEIBLE, 2007), las cuales resultan de la experiencia arrojada por CM a 23 años de su puesta en marcha. Asimismo, los resultados de investigaciones sobre CM han llamado la atención sobre su diseño y efectividad. A partir de 2012, el tablero político se amplió para contrarrestar el peso de la cúpula sindical y contrabalancearlo con la labor técnica del INEE. Además, según Rueda y Flores-Crespo, los sistemas de estímulos son utilizados para fines más allá de la profesionalización docente². Por un lado, al gobierno le permite mantener cierto “orden social”, al no poder o querer elevar, de manera generalizada, los salarios de los profesores, y, por el otro, a la cúpula del sindicato le ayuda a mantener vivas estrategias clientelares. ¿Y el mérito? He aquí un tema para la definición del problema cuando se habla de la profesionalización docente a partir de los incentivos económicos.

Muchos de estos “aprendizajes de política”, sostienen Rueda y Flores-Crespo, parecen partir de una lógica de poder central. Esto constituye una lección para reflexionar en al menos dos direcciones: (1) qué tipos de aprendizajes de política existen (e.g. conservadores, inerciales, disruptivos); y (2) cómo opera en realidad el nivel medio (*meso*) (Parsons, 1995) de las políticas públicas en México. Como vemos, hay una prominente agenda de investigación de políticas futura.

Para cerrar esta presentación deseo agradecer a los autores que pusieron sus valiosas reflexiones en este *dossier*. Gracias también a los dictaminadores, quienes hicieron una impecable y generosa revisión de los borradores. Mis colegas César Tello y Jorge Gorostiaga, Director y Editor en Español, respectivamente, de la RETEPE, también merecen un reconocimiento. Gracias a ellos, la RETEPE publica el segundo *dossier* sobre el campo de estudio de las políticas educativas en América Latina –el primero fue sobre Argentina– y su intención de organizar debates académicos fundamentados no cesa. Espero que el esfuerzo colectivo rinda frutos y los jóvenes investigadores interesados en el análisis de política educativa dialoguen con estos textos, critiquen nuestros argumentos y, así, hagan avanzar la ciencia de las políticas en la región.

Referencias

Aguilar, L. F. (2003) [1992]. “Estudio introductorio”. En: *El estudio de las políticas públicas*, tercera edición. México: Porrúa.

Flores-Crespo, P. (2012). “La política educativa y la democracia: balance del periodo 2000-2012”. En: Martí i Puig, S. (Coord.). *¿Adónde chingados va México? Un análisis político y socioeconómico de dos*

² Gracias a los distintos reportajes y noticias de Sonia del Valle en el periódico *Reforma* pudimos elaborar este punto.

sexenios (2000-2012). Madrid: Catarata.

Flores-Crespo, P. (2013) *La Alianza por la Calidad de la Educación. Lecciones para la planeación educativa*. México: IFIE-UIA.

Loyo, A. y Miranda, F. (Coords.) (1993). *Políticas educativas y científicas*. Cuaderno 19. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Parsons, W. (1995). *Public policy. An introduction to the theory and practice of polic analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

Sabatier, P. y Weible, C. (2007). “The Advocacy Coalition Framework. Innovations and clarifications”. En: Sabatier, P. (Comp.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

Pedro Flores-Crespo

Doctor en Política con especialidad en Desarrollo por la Universidad de York (Gran Bretaña). Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Director de la *Revista Interamericana de Educación de Adultos* del CREFAL (Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe).
