

RELEVANCIA Y COMPLEJIDADES DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

Dos aspectos llevan a que el análisis de las políticas públicas, tema central de este número, constituya un eje fundamental en la discusión dentro del campo de la investigación educativa. Primero, porque toda política pública, definida como “*curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir las finalidades que el Estado se va fijando*” como lo planteaba Flores-Crespo (2008:16), busca transformar en cierta dirección considerada “deseable”, las características de los actores, sus acciones o resultados en el ámbito que intenta resolver, en el país en general o dentro de la población a la que se dirige o plantea como objetivo.

Segundo, porque en los resultados de lo educativo se entretajan una multiplicidad de factores, no sólo vinculados con cuestiones económicas o de posición dentro de la estructura social y laboral de un país, sino que intervienen también factores familiares y culturales (Bourdieu, 1987). Como señalaba Jencks (1980), la escuela no crea las desigualdades sociales y por tanto no estaría (únicamente) en sus manos resolverlas, aunque sí convendría añadir, por eso el *únicamente* entre paréntesis, que la escuela puede contribuir en alguna medida a matizarlas o acentuarlas, al menos en términos de la reproducción entre generaciones. Cuestión particularmente importante en países donde la desigualdad social es tan pronunciada y de raíces tan profundas como en el nuestro. Por ello, difícilmente puede atribuirse sólo a la organización escolar o a los maestros el desempeño de los estudiantes.

Pedro Flores-Crespo (2011), coordinador de la sección temática del presente número, hace un interesante y pertinente recorrido sobre el desarrollo del análisis de las políticas públicas en nuestro país, mostrando aciertos y

dificultades, concluyendo que se observa una gran diversidad en la consolidación o avance del desarrollo de este campo de la investigación educativa dependiendo: *a)* del nivel de educación sobre el que los investigadores han analizado esta problemática; *b)* de la etapa de la formulación de la política que se somete a análisis, siendo más frecuentes los que tienen fundamentación empírica en el ámbito de la evaluación –por las valoraciones externas que ha propiciado la exigencia de rendición de cuentas– que en los que buscan explicar la inclusión de un tema en la agenda¹ o se concentran en la fase de diseño de los programas, mecanismos o en el análisis de los procesos y actores que intervienen en la implementación; y *c)* del tipo de delimitación conceptual que el investigador hace del campo. En muchas ocasiones se plantea más bien un análisis político del campo educativo (desafortunadamente limitando, principalmente, a la relación entre el gobierno y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación –SNTE– en el ámbito de la educación básica) en el sentido de la política con mayúscula,² que el estudio propiamente de las políticas públicas, recorriendo el proceso o analizando alguna de las fases del mismo, que podríamos considerar que abarca desde la emergencia del problema, diagnóstico, diseño de las políticas, los programas y mecanismos para llevarlas a cabo, hasta la implementación o evaluación de las mismas. Este segundo enfoque implicaría someter a observación y análisis las distintas etapas, actores involucrados y contenidos de las medidas impulsadas por el gobierno, cuya ausencia explica por qué Flores-Crespo (2011) afirma que lo que ha prevalecido, sobre este tema, ha sido el ensayo crítico, en vez de estudios con fundamentación empírica.

A pesar de las tendencias hacia la descentralización y la apertura de un mayor espacio en la sociedad, la producción y los servicios a las fuerzas del mercado y la participación de nuevos actores, en la mayoría de los países el gobierno ha tenido, y sigue teniendo, un papel relevante en el financiamiento y el diseño de las políticas que orienten la asignación de los recursos indispensables para garantizar la educación básica para toda la población, pero también en el otro extremo del sistema educativo y de desarrollo del conocimiento: la formación de cuadros de alto nivel, donde la educación superior, la producción y aplicación de conocimiento contribuyen a la solución de problemas nacionales.

El peso de los gobiernos en el desarrollo del país está relacionado con el grado de centralismo que prevalece en las instituciones y, como señalaban Ben David y Zloczower (1966), el estilo y tradiciones de una sociedad se

reflejan en la evolución y organización del sistema educativo y la universidad. A diferencia del grado de descentralización y competencia que caracteriza la emergencia y evolución del Sistema de Educación Norteamericano, principal referente o modelo a emular no sólo en México y América Latina, sino en muchos de los países desarrollados durante la segunda mitad del siglo xx, el gobierno tuvo y, no obstante la creciente participación del sector privado en la oferta educativa, sigue teniendo un peso importante en la toma de decisiones en cuestiones educativas en todos los niveles del sistema.

Pero el estudio de las políticas públicas no puede reducirse a analizar las acciones gubernamentales, describir o criticar las propuestas de transformación contenidas en los programas o alabar las buenas intenciones que subyacen a los mismos. Pues aun en los sistemas sociales o educativos más centralizados y autoritarios, la política pública constituye sólo el marco de referencia y los límites de acción compartidos por los sujetos que se relacionan entre sí para cumplir los objetivos de las organizaciones educativas.

A partir de la crisis, con la redefinición del papel del gobierno en la sociedad y la reducción como principal agente financiero del desarrollo económico, la expansión de la cobertura y desarrollo del sistema educativo en el país, las exigencias de rendición de cuentas sobre la asignación de recursos públicos ejerce una gran presión sobre las autoridades escolares y gubernamentales, que tendrán que incrementar su participación como promotores y gestores de los recursos indispensables para el desarrollo institucional y el cumplimiento de los objetivos planteados. Ante las dificultades para atender la creciente demanda educativa de nivel superior en amplios sectores de la sociedad, otros actores han contribuido a resolver la demanda no atendida. Los padres de familia, los jóvenes que no logran acceder a las instituciones públicas o privadas más prestigiosas, pero que tampoco tienen una oportunidad clara y con una promesa de ingresos que les permita una vida digna, no cesarán hasta lograr espacios alternativos para continuar sus trayectorias escolares. Así, condiciones, expectativas y ausencia de alternativas, han promovido la expansión y diversificación del sistema educativo, especialmente en los niveles medio superior, superior y el posgrado.

La complejidad de factores que se asocian a la experiencia y el desempeño escolar, podría explicarnos por qué, como dice Cárdenas (2011) en el trabajo sobre las escuelas de doble turno presentado en este número, sin que sea ésta su pretensión, las intervenciones públicas pueden producir

desigualdades en las oportunidades y resultados educativos. Esta cuestión resulta familiar en la tradición sociológica, pues desde Weber, se ha planteado la existencia de efectos no esperados e, incluso, indeseados como resultado de la acción social. Como ejemplos en nuestro campo pueden mencionarse la devaluación de los certificados educativos, la segmentación del sistema escolar derivada de la diferenciación institucional y la federalización (descentralización territorial de la oferta educativa), la reproducción de la desigualdad social que se desprende del tipo de organización escolar que atiende las necesidades educativas en las zonas más aisladas del país (las llamadas escuelas unitarias), o los efectos de las aspiraciones, recursos económicos o culturales de sus familias en la permanencia y desempeño de los estudiantes.

De ahí que el análisis de las políticas públicas implique el diseño de estrategias teórico-metodológicas que permitan valorar, de manera conjunta, la influencia de los distintos factores involucrados en los resultados educacionales, distinguiendo aquellos sobre los que la escuela tiene injerencia directa, de los que habría que resolver en otros terrenos, pero sin descartar sus implicaciones en el ámbito educativo. Por otro lado, es fundamental reconocer las tendencias u orientaciones que ya existían previamente y medir los efectos de otras medidas o programas que coexisten con la política específica que se busca analizar. Dichas tendencias y orientaciones coexistentes, sus traslapes o contradicciones, pueden operar como refuerzo o como obstáculo para lograr los resultados esperados por una política dirigida a la transformación de un aspecto concreto.

Como bien señala De Vries (2000) es fundamental la cautela metodológica cuando se busca analizar los posibles efectos de los programas de política pública, pues por un lado no podría decirse que las políticas educativas hayan provocado un solo impacto (en singular), no sólo porque cada política individual estaría dirigida a producir varios efectos, directos e indirectos, sino porque en la medida en que las distintas políticas se mezclan o coexisten entre sí y con otros factores, es difícil afirmar que los cambios experimentados sean exclusivamente resultado de ellas y menos aún de alguna en particular.

De ahí que el análisis de la capacidad de influencia de los actores en la definición de la agenda y el diseño de las políticas, así como de los efectos y posibles consecuencias de las mismas, implique no sólo la revisión de los objetivos que se plantean lograr los programas y mecanismos a través

de los cuales se ponen en práctica, la descripción del grado de acuerdo que los distintos actores involucrados en el diseño de las mismas pudieran tener con los objetivos trazados, o de si los medios y mecanismos elegidos resultan lógicamente consistentes entre sí y con los fines que persigue el programa en estudio sino que se requiere, además, una descripción y análisis cuidadoso en los procesos de operación de las posturas que tienen frente a ellas no sólo de los actores involucrados en su implementación, sino también quienes forman parte de la población objetivo, es decir, aquellos actores cuyas características o comportamientos se intentarían transformar con dichas políticas.

Pero en la aventura de entender cómo dichas políticas pueden o no lograr los resultados planteados, o si generan paralelamente otros efectos no esperados o incluso indeseables, enfrentamos dificultades también por otras razones. Teóricamente el punto de partida del diseño de las políticas debiera ser un diagnóstico de la situación que se pretende transformar y, por ende, en el mismo subyacen y por tanto debieran recuperarse tanto la postura analítica desde la cual quienes intervienen en el diseño de los lineamientos y programas se plantearon el problema, como un conjunto de supuestos e información, cuya pertinencia, validez y confiabilidad debe someterse a análisis.

Justamente en este punto enfrentamos uno de los problemas más complicados, pues carecemos de series históricas sobre la información que requeriríamos conocer y sistematizar para establecer el análisis comparativo del antes y el después del establecimiento de un conjunto de medidas. Esto vuelve complicado valorar los alcances o cambios provocados por políticas públicas dirigidas a dimensiones específicas de la realidad social. No somos pocos los que hemos discutido en distintas reuniones académicas o con miembros de las oficinas gubernamentales, incluso consta en trabajos publicados, que se requiere mejorar la información disponible en distintas fuentes oficiales sobre las cuestiones educativas. El análisis y la evaluación del impacto de las políticas públicas, especialmente en nuestro país donde hay serios problemas de información en muchos terrenos, requiere producir nueva información en paralelo, a través de definir estrategias de observación y medición de las cuestiones que, desde la perspectiva teórica del investigador, resultan más relevantes. Diversos recursos para reconstruir retrospectivamente la situación previa a las medidas que se analizan han sido experimentados, como alternativa a la falta de información comparable a

través del tiempo y deficiencias en el diagnóstico que acompaña la justificación de las medidas planteadas. Sin embargo, la estrategia retrospectiva también tiene problemas y limitaciones.

Así, la ausencia o deficiencias en la información de muchos de los aspectos que se supone analíticamente que están asociados con los resultados de los programas en curso, debido a la falta de continuidad, confiabilidad o sistematización de la información disponible, implica serias dificultades para observar y medir los cambios derivados de modificaciones en la orientación o incentivos e incluso para deslindar su influencia sobre algunas de las transformaciones que pueden apreciarse.³ Esto vuelve realmente complicado aislar el grado en que dichas transformaciones pueden atribuirse a la implementación de las políticas u otros factores, lo que dificulta aún más la posibilidad de observar sus impactos y consecuencias.

La relevancia de presentar un conjunto de análisis específicos sobre programas y políticas educativas en curso, tiene la intención de promover la discusión entre los investigadores del campo sobre las perspectivas y avances en el análisis de las políticas públicas hacia la educación, que nos vayan acercando a una valoración más adecuada de los alcances, límites y obstáculos de la intervención gubernamental en la transformación del sistema educativo. Resulta importante construir estrategias compartidas y pertinentes para estudiar el tema. Compartir estrategias de observación permitiría producir información comparativa que abone a subsanar, en el mediano plazo, algunos de los problemas de sistematización y confiabilidad de la información de que actualmente disponemos. Con ello podríamos contribuir tanto a la definición de nuevas políticas o la reorientación de las existentes, como a una mejor implementación, seguimiento y evaluación de las posibles consecuencias de las mismas. Asunto que resulta fundamental para anticipar y corregir el rumbo a tiempo, con la intención de que el sistema educativo nacional y sus principales actores, instituciones, profesores y estudiantes se fortalezcan y estén en condiciones de cumplir eficazmente con su papel en la sociedad.

Tiene mucha razón Cabrero (2000) cuando afirma que no sólo el modelo económico, sino la cultura política y las pautas de interacción de los actores y las posturas de éstos sobre el respeto o no de los marcos normativos vigentes, constituyen un aspecto fundamental para entender la dinámica desde el diagnóstico, hasta la implementación y evaluación de las políticas

públicas. La ausencia de diagnósticos sólidos e información confiable sobre la situación a transformar, que no sólo consideren si la relación entre los medios y los fines resulta consistente o se centre en el análisis de costos beneficios en abstracto, sino que comprenda e incluya dimensiones como los intereses, las tradiciones y pautas culturales de los diversos actores que participan en las distintas fases y la falta de seguimiento periódico de logros y dificultades, llevan a la imposibilidad de prever o corregir los efectos no esperados. Por tanto, profundizar en el análisis de la definición, aplicación, evaluación y continua retroalimentación a través del seguimiento de los programas específicos que se desprenden de las orientaciones y objetivos planteados en las políticas públicas debería ser una de las tareas que, como comunidad de investigadores dedicada al estudio del fenómeno educativo, deberíamos considerar nuestra responsabilidad.

ROCÍO GREDIAGA KURI, DIRECTORA

Notas

¹ No obstante, este resulta un tema relevante, pues cualquiera que haya sido el origen de la inclusión de un elemento o problema educativo en la agenda pública, influirá en el diseño de políticas públicas específicas que se plantean para atenderlo. Por ello es relevante describir y analizar el proceso que llevó a que un problema se discuta públicamente, pues la interacción de los distintos actores que intervienen en que se haga visible socialmente un tema o problema orientará la delimitación y el diagnóstico que se hace del mismo.

² Dado que desafortunadamente no tenemos en español términos distintos para designarlo, a diferencia del idioma inglés: *Politics and policy/ies*.

³ Por ejemplo, hoy existen más plazas de tiempo completo dentro del sistema de educación superior, principalmente en el sector público, ha habido un cambio en los niveles de escolarización de la planta académica activa. Sin embargo, dicho cambio no se inició con la aparición de los apoyos de los programas de Superación del Personal Académico (SUPERA) o

el de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Al analizar a la planta académica según las fechas de estudio y obtención de los grados que actualmente tienen, puede apreciarse una tendencia ascendente que había venido gestándose desde antes de la existencia explícita de programas de apoyo en este sentido. Pero los ritmos de dicha transformación sí se acentuaron a partir de la década de los noventa en que aparecieron SUPERA y PROMEP. ¿Cómo descontamos la tendencia previa de la aceleración de la misma, puede atribuirse a estas políticas? Pero, podríamos también preguntarnos, qué influyó más para que los profesores se volcaran hacia la realización de posgrado en mayor medida, la disponibilidad de apoyos para la formación de los profesores en activo o el incentivo indirecto de las recompensas asociadas a la pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) o los parámetros de acceso a las becas y estímulos institucionales. ¿En qué forma se combinaron y cómo podemos descontar la parte de la transformación que corresponde a la influencia de las distintas comunidades disciplinarias, que ya existían previamente?

Referencias

- Ben David, J. y Zloczower (1966). "Universidades y sistemas académicos en las Sociedades modernas", en Halsey, A. H.; Raymond Aron; M. Trow y R. Dahrendorf *La universidad en transformación*, Barcelona: Seix-Barral (versión español de su artículo del mismo nombre en *European Journal of Sociology*, núm. 3, pp. 45-84).
- Boudon, Raymond (1974). *La desigualdad de oportunidades educativas*, Barcelona: Laia.
- Bourdieu, Pierre, (1987). "Los tres estados del capital cultural", *Sociológica*, (UAM- A, México), vol 2, núm. 5, pp. 11-17.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública* (CIDE, México), vol. IX, núm. 2, pp. 180-229.
- Cárdenas Denham, Sergio (2011). "Escuelas de doble turno en México. Una estimación de diferencias asociadas con su implementación", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XVI, núm. 50, pp. 801-827.
- De Vries, Wietse (2000). "La evaluación en México: una década de avances y paradojas", *Pensamiento Universitario*, Tercera Época 90, CESU-UNAM.
- Flores-Crespo, Pedro (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. Documento de investigación 5, Mexico: INIDE-UIA.
- Flores-Crespo, Pedro (2011). "Análisis de política educativa. Un nuevo impulso *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XVI, núm. 50, pp. 687-698
- Jenks, Christopher (1980). "La escuela no es responsable de las desigualdades sociales y no las cambia", en Alain Gras (Comp.) *Sociología de la Educación*, Madrid: Narcea.