

REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO, DISEÑADA POR UN ESTADO ¿ILUSTRADO?

*Lic. en C. P. y A. P. Carlos Carpio Cortes¹
M. en G. y A. P. Mayra Patricia Pérez Román²
M. en A. María del Rosario San Martín Gamboa³*

RESUMEN

A través del tiempo el Estado ha sido un eje rector de la vida del hombre, ya que este es un generador de estabilidad por medio de las instituciones, pero en medida que la sociedad va creciendo, las necesidades y las problemáticas van en aumento. Es por eso que el Estado en su papel debe buscar mecanismos de acción que puedan ayudar a resolver las problemáticas, por lo que una de las grandes propuestas son las Políticas Públicas que podrán focalizar las necesidades de cada facción social.

En este sentido una de las grandes problemáticas de la sociedad es la educación, ya que es una obligación del Estado brindar, esta última bajo tres directrices, laica, gratuita y obligatoria como lo marca el artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, esto se puede garantizar a través de Reformas Educativas que van ayudar a este fin siempre y cuando se adapten a los requerimientos globales, es por eso que las Políticas Públicas son parte de la columna vertebral para poder cumplir el objetivo de la educación, pero es importante mencionar que para que estas funcionen de manera correcta, deben ser bien diseñadas, implementadas y evaluadas este último rubro le permitirá conocer al Estado como se están alcanzando los objetivos o bien si hay algo que corregir.

Si bien es cierto las Políticas Públicas no son recetas mágicas de cocina que ayudarán a resolver todos los problemas que le atañen al Estado, pero estas son mecanismos que le aportarán al Estado un análisis exhaustivo del comportamiento de los individuos a la hora de tratar de focalizar sus necesidades para que este en su libre desenvolvimiento pueda seguir retroalimentándose con un proceso de cursos de acción, asimismo los *policy maker* (diseñadores de políticas) podrán tener instrumentos de medición para poder racionalizarlas de manera que puedan ayudar a potenciar el ámbito de la educación.

Hablar de una Reforma en materia de educativa no es una tarea fácil ya que como se mencionó en las líneas anteriores estas deben adaptarse a las necesidades globales, una de esos requerimientos hoy en día es que los estudiantes salgan más competitivos al mercado laboral, puedan adquirir habilidades digitales o mínimo puedan tener un sentido de competencia internacional, siguiendo la lógica las Políticas Públicas ayudarán a clarificar los procesos de propuestas de Reformas para poder adaptarse a las coyunturas internacionales. En el caso particular de México el ANMEB fue el detonante para poder atender las preocupaciones de este rubro, pasando por buscar la calidad de la educación, hasta llegar a los exámenes de oposición del Servicio Profesional Docente, el gobierno mexicano siempre ha intentado elaborar Reformas que se adapten a las necesidades pero siempre estas mismas son muy cortas debido a que los proyectos de nación cada seis años en materia educativa no son muy claros o en su defecto no existe un análisis racional de las Políticas Públicas que se quieren implementar.

CONCEPTOS CLAVE: Estado, Reforma Educativa, Políticas Públicas

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México. Maestrante en Administración por la Universidad Politécnica del Valle de México. e-mail: carlacelpolitologo@gmail.com

² Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Doctorante del Programa en Gestión y Políticas de Innovación (UPIICSA)-IPN. e-mail: mayra_0219@yahoo.com

³ Maestra en Administración. Profesora CU UAEMEX- Texcoco. e-mail: mrsanmarting@uaemex.mx

Introducción

El presente artículo, tiene como objetivo analizar las Reformas Educativas en México a través del Estado ilustrado utilizando como propuesta a las Políticas Públicas que estás de acuerdo con Canto (2002) son descritas como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Siguiendo la lógica una de las principales preocupaciones del Estado es la educación ya esta última caracterizada como único y legítimo igualador social, es indispensable que a través del análisis de las Políticas Públicas puedan focalizar las necesidades en estos rubros, esto permitirá que el Estado pueda legitimar su papel de manera correcta.

El Estado ilustrado puede que en su libre desenvolvimiento llegue a fallar, pero siempre su única opción será corregir el camino ya que las necesidades de la población van creciendo con el tiempo, es por eso que el papel de este ente debe ser fundamental en el proceso de Políticas Públicas, para que las llamadas Reformas Educativas puedan ser bien pensadas de manera racional que puedan permitir a los actores involucrarse de manera correcta para que aumente la calidad de la educación que el Estado quiera transmitir a través de sus formas de Organización.

El trabajo se divide en dos apartados primera realiza un recorrido histórico de las Reformas y Políticas Educativas que cambiaron la cosmovisión del Estado a partir del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB), hasta la Reforma del año 2013 donde históricamente se llevaban a cabo por primera vez exámenes de oposición para ingresar al Servicio Profesional Docente. En el segundo apartado se analiza la conceptualización de las Políticas Públicas, así como el ciclo, los tipos de diseño, ya que a través de estas bases se pretende que el lector puede relacionar al Estado ilustrado con el proceso de las mismas para atender las necesidades de la educación.

Marco histórico de la Reformas Educativas en México

En el contexto nacional el Sistema Educativo Mexicano (SEM) ha sufrido una serie de cambios estructurales que han intentado adaptarse a los crecientes avances tecnológicos, científicos, políticos y sociales no sólo locales si no también globales, es por eso que el Estado en su papel de eje rector ha intentado mejorar la educación a través de Reformas que permitan obtener mejores resultados a la hora de medir la calidad de esta última ante grandes Organismos Internacionales como la OCDE, o en su defecto otros que el gobierno mexicano quiera poner en marcha a través de ñas recomendaciones de estos mismos.

Para empezar a dilucidar es importante enfatizar que una reforma de acuerdo al RAE (2012) es una modificación de una cosa con el fin de mejorarla, la intención de este concepto siempre va ir por buscar excelentes condiciones del ente o cosa que se pretende modificar, en términos politológicos la reforma se puede definir como “innovaciones que pueden generar cambios reales de una ley o política pública y a través de ellas el gobierno en turno la puede ocupar como una función política para legitimar dicho gobierno” (Cabrero, 1991: 198).

En este contexto el sistema se debe tener claro lo que se quiere mejorar para así poner en marcha estrategias que puedan concretar el objetivo, en este caso el tema que ocupa a esta investigación son las políticas educativas que más allá de sólo ser una tarea primordial del Estado es un objetivo que cualquier gobierno debe cumplir para garantizar el desarrollo del mismo es por eso que en los últimos años en América latina se han puesto en marcha diversas reformas para atender esta necesidad.

En el caso particular de esta región se creó el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (1992) el cual consistía en contribuir al mejoramiento de la calidad de la

educación mediante promoción de debates informados sobre temas de política educacional, reforma educativa; la identificación y divulgación de buenas prácticas y el monitoreo del progreso de la educación en los países de dicha región. Promover la colaboración entre actores de la sociedad civil y los gobiernos en los esfuerzos por mejorar la calidad educativa.

Ahora bien a raíz de la creación de este programa en América Latina se pueden identificar tres momentos de reforma en el sector educativo, el primero de ellos comenzó en los años 80s en algunos países de la región se calificó como una reforma hacia afuera “esta se caracterizaba por un Estado o gobierno federal que transfiere la gestión y administración de los servicios educativos a los gobiernos estatales y municipales” (Del Castillo, 2009: 67), en este momento de reforma el objetivo era descentralizar los servicios educativos reduciendo el aparato burocrático central un ejemplo de ello fue ANMEB en México que como ya se mencionó trato de que las escuelas tuvieran su autogestión.

Conviene destacar que, “si bien la primera generación de reformas educativas sucedió en el marco de la adopción de la NGP (Nueva Gerencia Pública en la región, estas poco tuvieron que ver con un ajuste fiscal y más bien se asociaron con un incremento del gasto” (Del Castillo, 2009: 68), en esta generación a parte de descentralizar el poder también se aumentaron los recursos para apelar la calidad de educación a través de mayor inversión en infraestructura y capacitación del personal docente.

Para el caso de la segunda generación de reformas esta se ubica en los años 90s su principal característica es endógena, es decir “el proceso de reforma institucional dirigió sus esfuerzos a la restructuración de los ministerios o secretarías de educación federales y estatales; así como en la calidad de los procesos” (Del Castillo, 2009: 70). En este momento se intentaron mejorar los procesos dentro de las instituciones es decir el reajuste de planes curriculares de estudio y poner atención en la equidad es el acceso a todos a este derecho universal.

En la tercera generación se enfoca en “la eficacia de las escuelas, por lo que se dirige al proceso de enseñanza- aprendizaje suscitado en el aula, con miras con calidad a través de la estrategia planeada por algunos organismos internacionales” (Del Castillo, 2009:80), en este ciclo de reformas la finalidad fue mejorar la metodología para poder transmitir el conocimiento en el aula a través de estrategias docentes, un método transcendental a partir de este ciclo de reformas fue la educación por competencias.

Las generaciones de Reformas Educativas en América Latina marcaron un parte aguas para que muchos países tuvieran como objetivo primordial elevar la calidad de la educación en la región. Para Coll (2011), las reformas plantean espacios de interacción entre el nivel central, los niveles intermedios y los centros educativos, a partir de los cuales se plantean visiones a las que se puede estar de acuerdo, en desacuerdo, o bien permanecer indiferente y de ahí que se pueda estar a favor, en contra o al margen de ellas.

Algunas de las visiones anteriores son concebidas como validas por el poder central y se intenta legitimarlas; pero también existen posturas detractoras que enfatizan otras visiones o bien, voces que llaman a ser cautelosas a la hora de implementar cambios profundos en el sistema educativo e insisten en poner sobre la mesa, las ideologías a la base de la propuesta de transformación como ha ocurrido en México en los últimos años a partir del ANMEB en cual han existido diversas Reformas a la educación que a continuación se repasarán las más importantes.

La primera de ellas fue el ANMEB que como ya se mencionó en párrafos anteriores representó una transformación en las relaciones entre el gobierno federal, gobiernos estatales y la SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) donde acuerdo a López (2013) sus principales ejes fueron: la

descentralización administrativa de los servicios educativos a los estados y los consejos de participación social a nivel nacional, estatal, municipal y escolar, en segundo lugar la reforma de planes, programas, contenidos y materiales educativos y por último la revalorización social del magisterio, su formación, actualización, capacitación y superación, así como un salario profesional, vivienda y carrera magisterial.

Por otro lado esta Reforma fue la antesala para promulgar la Ley General de Educación de 1993 la cual incluye la obligatoriedad de la educación secundaria se enfatizó la apertura del sector privado en la educación, en cuanto a la descentralización “fue más administrativa y política que educativa; se trataba de delegar la responsabilidad del presupuesto educativo a los estados y municipios para efecto de infraestructura, creación de plazas así como el establecimiento de relaciones laborales entre trabajadores federales y estatales” (López, 2013:56).

Además de la descentralización, en el Acuerdo, bajo el enunciado Revaloración de la función magisterial, “se anunció la puesta en marcha de la Carrera Magisterial, programa que, más allá de promover la pretendida profesionalización de la labor docente, constituyó el primer mecanismo de diferenciación salarial de los maestros con base en la productividad” (Fernández, 1999: 116). Fue ese el primer aviso de que se impondría al magisterio nacional un esquema centrado en la flexibilidad laboral y el uso de incentivos salariales como mecanismos de regulación y de control bajo el argumento de la calidad educativa que ya desde esa época se empezaba a lucir en término en las políticas.

En el nuevo milenio (2000) fue una importante etapa para el país ya que se ponía en marcha la primera transición política-democrática con la llegada de Vicente Fox a la presidencia trayendo consigo mismo ideas de innovar la administración pública pocos meses después de que iniciara la primera administración panista en el país, Vicente Fox puso en marcha el Programa Escuelas de Calidad (PEC), “artilugio a través del cual empezó a instrumentarse el modelo de asignación de recursos a las escuelas con base en los resultados del aprendizaje de los estudiantes medidos a través de pruebas estandarizadas” (Vázquez, 2015:114).

Dos años más tarde, en agosto de 2002, se hizo público un segundo pacto firmado entre el gobierno federal y el SNTE, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, documento que signaron también, como testigos, todos los secretarios de Estado, representantes del poder legislativo, del sector empresarial, gobernadores, rectores de universidades públicas y privadas, la jerarquía eclesiástica y dirigentes de las asociaciones de padres de familia.

Los Compromisos de las autoridades federales aludían fundamentalmente a la promoción de la innovación, la evaluación y la rendición de cuentas, y a mejorar las condiciones laborales, salariales y de desarrollo humano y profesional de los trabajadores de la educación. El SNTE, por su parte, se comprometió a impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad., con base en una serie de medidas entre las cuales destacan “alentar la capacitación permanente del magisterio” y promover que tanto el ingreso al servicio como las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición (Vázquez, 2015:115)

Con el objetivo de desarrollar comunidades comprometidas con el aprendizaje, en el documento se apuntala el esquema de gestión y financiamiento establecido por el PEC: dotación de recursos compensatorios a las escuelas a cambio de su compromiso por mejorar los resultados de aprendizaje, fortalecimiento de la enseñanza por competencias y establecimiento de estándares para la evaluación. Y, completando el esquema, con anuencia del SNTE, el mismo día que fueron firmados aquellos compromisos, se anunció la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) establecido por decreto presidencial unos días después.

“De esta forma, se imponen pruebas estandarizadas a nivel nacional, sin considerar los contextos socioeconómicos y culturales del alumno ni los ritmos diferenciados del proceso de enseñanza

aprendizaje” (López, 2013:57), es decir en las cuales sólo importa el resultado y no el proceso de aprendizaje del estudiante.

Asimismo, durante la administración foxista se impulsó el diseño de una serie de instrumentos para la “Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares” (ENLACE), que a partir del año 2006 empezaron a aplicarse a los estudiantes de 3º a 6º de primaria y de los tres grados de secundaria en todas las escuelas públicas y privadas del país.

Enlace es una prueba de aplicación masiva, tecnificada, de opción múltiple, estandarizada y diseñada bajo estándares internacionales de calidad, que rápidamente fue presentada como la varita mágica para cumplir los objetivos de la calidad educativa ya que permitiría medir, fijar, clasificar y certificar para normar y estandarizar, tanto los procesos de enseñanza aprendizaje, como la práctica docente, los contenidos curriculares, el desempeño escolar e incluso la gestión del sistema de educación nacional (Coll, 2011: 125).

Durante la administración de Felipe Calderón, una vez más negociado al margen del magisterio, se estableció otro pacto que bajo el nombre de Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) fue firmado en mayo de 2008 entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En el sucinto documento en el que se presenta ACE (2008), la Alianza se propone impulsar una transformación por la calidad educativa, en función de la cual convoca a otros actores indispensables para esta transformación: gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, para avanzar en la construcción de una Política de Estado.

El aspecto nodal de la ACE fue el establecimiento de las anheladas acciones y mecanismos para, como se especifica en el documento, asegurar que los maestros sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes garantizar “una educación de calidad que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial” (ACE, 2008:132) y fortalecer la centralidad de la evaluación para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia, la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.

En la recién reformada Ley General de Educación, la calidad ya la definiría como “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia pertinencia y equidad” (DOF, 2013: 25) y en la nueva Ley General de Servicio Profesional Docente, se especifica que se entenderá como Marco General de una Educación de Calidad “al conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio” (DOF, 2013:76).

En la nueva legislación se define al personal docente de la educación básica y media superior como el profesional “que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo” (DOF, 2013:56) formulación en la que pareciera diluirse la responsabilidad del Estado haciendo recaer en el maestro, de manera individual, todo el peso de la educación en las escuelas. Pero no solamente se atribuye a los docentes una responsabilidad desmedida, además de ello, en aras de una calidad definida con parámetros empresariales, se establece la evaluación- medición como el único referente para el ingreso, la promoción y la permanencia de los maestros en el sistema educativo.

En la Ley General del Servicio Profesional Docente (2013) se establece que el ingreso al servicio se realizará mediante concursos de oposición, que en la práctica se reducen a la aplicación de un examen de opción múltiple, en los que pueden participar profesionistas que cuenten con licenciatura en diversas áreas y no exclusivamente aquellos que hayan cursado la licenciatura en educación preescolar y/o primaria, y se incorpora para su contratación la figura de “nombramientos provisionales” condicionando su continuidad en el servicio a los resultados que obtengan en las evaluaciones que periódicamente realizarán las autoridades educativas. Asimismo, la ley determina como una de las obligaciones de los maestros en servicio sujetarse a los procesos de evaluación de manera personal y establece que:

será separado del Servicio Público sin responsabilidad para la Autoridad el personal que: I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación; II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación, o III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación (DOF, 2013, 34).

De esa manera, por un lado, se fractura el vínculo entre las escuelas normales públicas y el sistema educativo, apostando a una paulatina reconfiguración de la planta docente del país y, al mismo tiempo, se imponen medidas punitivas que pueden ser aplicadas discrecionalmente, relacionadas con la terminación de la relación laboral, en esta última Reforma educativa recientemente se puede observar que para fomentar la calidad de la educación el profesor jugará un papel indispensable no sólo con la profesionalización si no también con la preparación académica como agente de cambio.

Las Reformas Educativas son valoradas a partir de un espacio social que es un entorno sociocultural, económico y político en la cual se inserta el proceso educativo. En este sentido la calidad educativa “es una construcción social, históricamente determinada, cuya concepción obedece a las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales determinadas” (Guzmán, 2013: 3), hablar de este término no resulta fácil ya que se adapta a los diferentes cambios conforme van pasando los años, en el caso de México este término como ya se pudo observar se empezó a introducir desde el ANMEB dando a paso a una gran variedad de Políticas Educativas que emergieron en la historia del SEM y que más tarde se convertiría en el eje rector de las mismas, a continuación se muestra un cuadro comparativo de las Reformas Educativas por sexenio desde el presidente Carlos Salinas de Gortari:

Cuadro 1
Reformas Educativas y Políticas por sexenio

Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo	Vicente Fox Quezada	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto
Ley General de Educación (1993)	Programa de Desarrollo Educativo 1995- 2000	Programa de Escuelas de Calidad	Alianza por la calidad de la educación (2008)	Reforma Constitucional en materia educativa 2013
Acuerdo Nacional de Modernización	Programa para abatir el rezago educativo	Obligatoriedad del preescolar	Educación media superior de carácter obligatorio	Servicio Profesional Docente
				Constitucionalidad y autonomía del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández (2019)

Como se puede observar en el cuadro anterior se puede analizar las Reformas Educativas más trascendentes en cada sexenio, donde se ve que los cambios no solamente son estructurales, porque interviene un proceso de diseño de políticas públicas incrementales por un Estado que trata de atender

las necesidades. Es importante mencionar que la Reforma se puede apoyar de los cursos de acción como un mecanismo de legitimidad donde la sociedad puede ser un actor fundamental mediante los diferentes tipos de participación.

El Estado Ilustrado: Una propuesta a través de las Políticas Públicas

Una de las grandes responsabilidades del Estado es el diseño de Políticas Públicas ya que estas debido a su privilegiada disposición de recursos y poder para ofrecer bienes, servicios y transferencias que resuelvan problemas públicos, si bien la participación de las organizaciones civiles y sociales y de los ciudadanos en general se considera altamente deseable. En el proceso de sucesivas tomas de posición se concatenan planes, programas, proyectos, acciones u omisiones, por lo que se descarta que una decisión aislada constituya una política.

Además, aclarar que los gobiernos no actúan de manera absolutamente coordinada, racional y consistente, sino que se componen de organizaciones y funcionarios con posiciones diferentes, entre los que se imponen tendencias predominantes, por lo que se requiere del desarrollo de importantes procesos de coordinación, articulación y negociación para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

El estudio de las políticas públicas de acuerdo con Martínez (2010) viene presentándose como un rico campo de trabajo para las ciencias sociales, donde se discuten temas de interés común (por ejemplo, sobre el gobierno, lo público o la participación ciudadana). Desde la década de 1970, cuando comenzó la difusión de estos estudios por todo el mundo, se generó un debate que, además de ayudar a construir una comunidad científica más activa, provocó que temas añejos reaparecieran en el debate público. Fue así con el Estado.

Los analistas de las políticas públicas encontraron que no era posible concebir el ciclo de estas con la ausencia del Estado. Esto permitió que, luego de más de tres décadas de considerarlo muerto como objeto de estudio, el Estado renaciera como un ave fénix y retomara interés, incluso, permitió que, desde mediados de la década de 1980, se hablara de “el Estado regresa al primer plano” (Skocpol, 1989: 169)

Sin embargo, la propuesta de la ciencia de las políticas no ha sido nunca la de imponer una visión Estado-céntrica, con plena autonomía y capacidad del Estado para realizar las políticas, como lo hacen los neo-estadistas. Su propuesta va dirigida a realizar análisis más equilibrados, donde se tenga en cuenta el Estado en el ciclo de las políticas públicas y también los diversos actores de la sociedad civil. No se quieren situaciones extremas de autonomía y capacidad plena estatal o social, sino, retroalimentaciones y análisis conjuntos en la dupla inseparable Estado-sociedad civil.

En este sentido, para dilucidar el término de Políticas se debe hacer una precisión gramatical “el vocablo «políticas» correspondiente a la traducción dada al término inglés *policies*, que al carecería (frente a la lengua anglosajona que también dispone de la locución *politics* y *polity*) al que se anexó «públicas» para una mayor concreción” (Martínez, 2010: 101), al hablar acerca de esta terminología *polity* se refiere al estudio de las estructuras, relaciones, arenas de poder, etc. Por último, las *policies* (plural *policy*) se vincula a la capacidad de gobierno para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos.

Esta telaraña de términos el objeto conceptual que se trató de explicar es el de *public policy* (políticas públicas), la batalla terminológica parece prolongarse, “la complejidad del tema en los cursos de acción puede implicar definiciones desde diferentes supuestos enfoques y áreas de política” (Aguilar, 1992: 52), es por eso que se mencionaran las definiciones de los autores más relevantes en el campo.

A través del tiempo las conceptualizaciones cambiaron, algunos autores filológicamente no sólo puntualizaban a las políticas públicas como acciones, si no agregaban a las definiciones principios como la participación de la ciudadanía, el análisis, la información, la legitimidad entre otros elementos uno de los principales autores que nutrieron esta parte de la concepción moderna de la disciplina fue Thoenig definía a las políticas públicas como “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y la selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”(Martínez, 2010: 108), como se observa en esta definición ya se contemplan factores como el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Otro autor importante en las conceptualizaciones fue Mojone mejor conocido en el campo de análisis y argumentación en la formulación de cursos de acción, el definía que “las políticas son interacciones, argumentativas y pluralistas entre gobierno- ciudadanos para llegar a juicios morales y así intervenir en los asuntos de interés público” (Martínez, 2010: 36) , la principal tesis acerca de esta definición era la argumentación ya que esta podía crear una discusión pública que moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centraban su atención a diferentes problemas.

En este sentido para que estas contengan las dos premisas mencionadas se debe propiciar la participación de la ciudadanía mediante la racionalidad “que puede ser entendida como el cálculo de medios necesarios para alcanzar los fines deseados mediante el auxilio del saber científico y tecnológico” (Del Castillo, 2016: 9), al hablar de participación, la democracia debe jugar un papel importante en la toma de decisiones ,ya que la finalidad de las políticas es incentivarla para que los actores involucrados puedan llegar a un consenso y resolver los problemas públicos.

Asimismo, dentro de este rubro de participación y políticas públicas se encuentra Canto que las definiría como “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación en la sociedad” (2002: 30). Aunado a este concepto queda claro que las políticas públicas no sólo recurren a contextos de análisis que están limitados por el espacio territorial o ideológico de un gobierno, sino que se acercan a concepciones más amplias de los problemas del ciudadano en sociedad incentivando la participación en estos actores. Mojone

Siguiendo esta lógica del esclarecimiento de las decisiones en el bienestar social, es vital encontrar relevancias que den lógica a la problematización, por lo que “revisar el origen y fundamento de la política pública permite comprender desde que significan las representaciones de la acción pública que se han construido y determinar nuevas herramientas en el escenario social de los Estados” (Martínez, 2010:146), una de estos instrumentos es el análisis que ayudarán a la exploración de nuevas metodologías de las mismas para el diseño de políticas públicas.

“La mayoría de las veces las políticas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes, esto se debe a que casi siempre hay una incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución de las mismas lo que lleva a la retro alimentación permanente y por último su contexto cambia frecuentemente” (Martínez, 2010: 82). Este movimiento constante de las políticas hace difícil su estudio, sin embargo, dicha disertación es aún más complicado cuando no se tiene un punto de referencia conceptual, es por eso que tener claro el origen epistemológico de esta disciplina debe ser fundamental para poder realizar el análisis de las mismas.

Al utilizar esta herramienta es necesario conocer el ciclo que le da vida a las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación ya que estas cambian a ritmos vertiginosos debido a que los escenarios políticos actualmente son más plurales, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de atender las necesidades de la ciudadanía a través de constructos teóricos para poder vincularlos con la toma de decisiones de manera racional.

Durante los últimos años el análisis de Políticas Públicas se ha ido construyendo como un campo de estudio cada vez más importante en la Ciencia Política, aunque este apartado se pretende presentar la genealogía de este campo en particular, es importante puntualizarlo ya que esta forma parte de la columna vertebral para poder conocer el ciclo de las políticas públicas o sus siglas en inglés *policy cycle*, el análisis de los cursos de acción parte del objeto de estudio que son la toma de decisiones, estas se articulan a través de actores sociales que toman en cuenta el contexto dentro de la comunidad, para tratar de articular una respuesta frente a las problemáticas. Aunado a esto una Política Pública designa la existencia de:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como una insatisfactoria problemática” (Martínez, 2010: 27)

En otras palabras, los actores involucrados en el análisis juegan un papel indispensable para la formulación de cursos de acción, en las cuales pueden tener cierto grado de corresponsabilidad instituciones, organizaciones y seres humanos que tienen la injerencia para tomar decisiones, de ahí se puede argumentar que el análisis de acuerdo con Martínez (2010) tiene como objeto de estudio, un conjunto de dispositivos conformado por:

- Los objetivos colectivos que el Estado como deseables, necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de estos.
- los medios y las acciones procesadas, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y
- los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como imprevistas.

El análisis de políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad tanto como sus resultados y efectos, por lo tanto, la construcción de alternativas, así como la selección de criterios de políticas públicas para evaluarlas surgen desde el inicio a través de la obtención de la información que forman estos objetivos.

Ahora bien el ciclo propone una serie de herramientas técnico-científicas entre los que se encuentran a) la definición del problema este implica necesidades de la ciudadanía, b) la obtención de la información consiste en la recolección de datos, costos que apoyen la política, c) construcción de alternativas ayuda a tener opciones que puedan ir saliendo, d) selección de criterios permiten evaluar la política, e) proyección de resultados visualiza la política en algunos años, f) confrontación de costos beneficios medir el presupuesto y efectos para aplicar la política, y por último la g) decisión ejecutar las acciones para atender el problema. (Bardach, 2013). Al ejecutar esta serie de instrumentos se puede tener una mejor visión para la toma de decisiones a través de conjunto de acciones que podrán focalizar los problemas de interés público.

Expuestos los postulados acerca del análisis de políticas públicas existe una serie de pasos para poder tomar una decisión, si bien es cierto estas veredas no son una receta de cocina que ayudará a resolver los problemas, pero es importante conocerlos, es por eso que el Policy cycle como ya se había mencionado en los párrafos anteriores a través de esta herramienta de estudio se pondrán entrelazar para llegar a un objetivo común.

El Policy cycle propone una descomposición de la Política Pública en una serie de etapas o secuencias lógicas, es así como la herramienta propuesta por Martínez (2010) distingue cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública como se representar: identificación de un problema, formulación de resultados, toma de decisión, implementación y evaluación, a continuación, se presenta en el siguiente cuadro la propuesta del autor antes mencionado.

Cuadro 2
Fases de Políticas Públicas

Fase I Identificación de un problema	Fase II Formulación de soluciones o acciones	Fase III Toma de decisión	Fase IV Implementación	Fase V Evaluación
-Apreciación de los acontecimientos -Definición de un problema -Agregado de intereses -Organización de las demandas -Representación y acceso ante las autoridades públicas	-Elaboración de propuestas -Estudio de soluciones -Adecuación de los criterios	- Creación de una coalición - Legitimación de la política elegida	-Ejecución -Legitimación de la política elegida -Producción de efectos	- Reacciones a la acción - Juicio sobre los efectos -Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva en acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: (Martínez, 2010, citado en Roth, et, al, 2002: 50)

En la fase uno de este cuadro se puede observar que una situación es percibida como problemática por los actores políticos, como instituciones, organizaciones individuos entre otras cosas se busca que este se ponga dentro de la agenda política, en la segunda fase la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo tiempo, tercero los actores examinan las soluciones y deciden la respuesta, en la cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión, al final en el quinto paso los impactos acusados por la política son evaluados por actores sociales y políticos que pueden dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta o en su defecto suprimir la política por otra.

Aunque puede ser evidente que para cualquier analista de Políticas Públicas en la vida real las cosas no funcionan en este esquema lineal, ya que el autor considera su propuesta como un tipo ideal, “el proceso de la política pública puede iniciarse desde cualquiera de las fases, obviar una u otra fase o intervenir en las etapas, estas están encerradas en un sistema de retroacción que afecta a las otras” (Martínez, 2010: 51), dicho de otra manera el proceso puede funcionar como un círculo cíclico, en un análisis más exhaustivo del esquema se puede reducir a tres pasos esenciales, la identificación del problema puede entrar en el diseño ya que parte de tomar el contexto para proyectar la política, la toma de decisión esta revaluado a través de la implementación por la ejecución y por último dejando a la evaluación o retroalimentación.

En relación con el párrafo anterior, estas líneas del apartado se van a centrar en describir los tres principales pasos del ciclo de las Políticas Públicas, en primer lugar, se encuentra en diseño, para poder entender este paso es importante destacar que la génesis de los cursos de acción implica el reconocimiento del problema en que los diseñadores buscan aproximarse a un tema o evento.

Ahora bien, expuesta las premisas acerca de la identificación del problema se encuentran cuatro modelos para el diseño de políticas públicas que en estas líneas serán expuestos superfluamente, ya que más adelante se describirán de manera robusta, en primer lugar, está el modelo de racionalidad esbozado por Harold Laswell (1953), este busca solucionar el problema desde la raíz, los problemas son complejos.

El segundo se encuentra el incremental desarrollado sólo por Charles Lindblom (1959) parte de la consideración que la racionalidad es poco útil para la formulación de políticas públicas, el tres es la exploración combinada propuesta por Etzioni (1967) hace una aproximación ecléctica del problema, es decir el eje principal de esta propuesta es la utilización alternativa de métodos de exploración detallada y selectiva, finalmente se encuentra la propuesta del óptimo normativo su referente es Dror (1959) argumenta que una toma de decisiones óptima implica un esfuerzo por aumentar su contenido de racionalidad, a través de un amplio esclarecimiento de objetivos.

La formulación de Políticas Públicas o bien diseño, es la parte fundamental para poder formular los objetivos de las políticas que pretender dar solución a los problemas de interés público, “toda acción pública persigue incidir en la sociedad al intervenir sobre aquellas necesidades y problemas que hayan sido detectados con el objetivo de generar un impacto o cambio positivo en esa realidad. De esta manera el estudio de la implementación añade una nueva dimensión al análisis de Políticas Públicas, “ofrece al estudioso y al responsable de los cursos de acción convertir los grandes objetivos generales de políticas en servicios, públicos, concretos y significativos” (Laswell, 2014: 102), la implementación es un campo en el cual las administración puede poner en práctica el diseño de las políticas públicas de la problemática que se desea atender siendo fiel a sus los objetivos determinados, para llevar a cabo esta propuesta Bardach (2013) establece que el proceso de implementación es:

- Un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular,
- y el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares.

Con estos postulados se puede decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversos variables independientes actores y factores que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales, dentro de la implementación existen dos modelos para el análisis de la ejecución.

El primero de ellos es el top-down comienza con el análisis de la toma de decisiones usualmente un estatuto, después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque de acuerdo con Laswell (1981), analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política.

Así pues en términos generales cuando hay propósitos claros, pertinentes analizados desde estos enfoques, la implementación supone menor complejidad en su proceso, la mejor manera de entenderla es considerarla como un intento de resolver conflictos sociales a través de los actores que se involucran, como la organización y los individuos dentro de la burocracia que van de la mano, para lograr los objetivos esclarecidos por la política, medir el nivel de impacto de esta para dar paso a la evaluación que ayudará y de ser necesario reformular la política.

Por último dentro del ciclo de las Políticas Públicas se localiza la evaluación, que esta se define como “la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública: pone énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental” (Del Castillo, 2011: 23), como se puede observar en el concepto anterior, esta tiene como utilidad verificar, ratificar o corregir el rumbo de la acción gubernamental, pone énfasis en las metas que tienen sanción oficial con el objetivo de que los implementadores concreten lo que están tratando de cumplir con las actividades diarias de la política

Reflexiones Finales

Es por lo anterior que se deben generar Políticas Públicas que exploren diferentes caminos desde el diseño hasta la evaluación, la clarificación de los objetivos que en este caso el que ocupa a esta investigación es la calidad de la educación, “al tratar de clarificar los objetivos para buscar a la calidad de la educación puede existir una gran confusión, hay una línea muy delgada en lo que se quiere mejorar y lo que se quiere hacer notar” (Martínez: 2010: 31).

En la búsqueda del objetivo las instituciones educativas inciden en el papel de una manera institucional al aspirar para tener instalaciones óptimas que puedan ofrecer a la vista de la comunidad estudiantil que se están logrando resultados, pero realmente la calidad de la educación apela de acuerdo a la OCDE (1991) que se debe preparar al estudiante para ser parte del mundo globalizado, a través del impulso de habilidades críticas que le permitan tener un buen desempeño en la vida misma.

Independientemente de que los sistemas educativos de los países adapten un modelo para ir en la búsqueda de la calidad se debe apelar por realizar un análisis endógeno a la comunidad estudiantil, hay algunos mecanismos que en la actualidad se han implementado como la prueba PISA pero los países al seguir las recomendaciones de los grandes Organismos Internacionales, ponen en segundo plano las necesidades de su población, el cual los acuerdos sólo se quedan en el documento y el discurso, para que esto no suceda se debe tomar en cuenta desde el diseño de la Política Pública hasta la retroalimentación.

Aunado a lo anterior un Estado ilustrado que pueda generar procesos de participación a través de las políticas permitirá ya no sólo tener modelos incrementales, es por eso que toda acción pública buscará incidir para resolver necesidades y problemas públicos que hayan sido detectados con el objetivo de generar un impacto o cambio positivo en la realidad, para ello se concretan y se articulan objetivos a los que debe darse respuesta a través de la puesta en marcha de una serie de instrumentos que los puedan atender, la importancia del diseño de Políticas Públicas como se ha venido argumentando a lo largo de la presente investigación, es por eso que conocer y analizar el bosquejo de un curso de acción permitirá corregir o retroalimentar algunas áreas de oportunidad como lo son las Reformas Educativas.

REFERENCIAS

- Bardach, E.**, (2013) *Los ocho pasos para el análisis de las Políticas Públicas*. México, Editorial Porrúa.
- Cabrero, E.**, (1991) *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Canto, M.** (2002) *Introducción a las políticas públicas*. México. Editorial MCD.
- Coll, S.**, (2011) *Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento*. México, Paidós.
- Del Castillo, G.**, (2009) *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa*. México. Flacso México,
- Domenech, E.**, (2007) *La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina*. Argentina, Ediciones Arg.
- Fernández, I.**, (1999) *Como vez te verás*. México, Cuadernos de Pedagogía.
- Gimeno, J.**, (1992) *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid, Morata.
- González, T.**, (2004) *El estudio de las Políticas Públicas: Un acercamiento a la disciplina*. México, UAM.
- Hannaway, J.**, (2009) Commentary. Politics and Policy Process. En Gary Sykes, Barbara Schneider & David N. Plank (eds.). *Handbook of Education Policy Research*, 398-401. New York: Routledge
- Hernández L.**, (2019) *Legislación Educativa*. México, S/E.
- Izaguirre, L.**, (2000) *ISO 9000 en la educación*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.
- Janc, H.**, (2016) *El rumbo de la transformación educativa. Temas, retos globales y lecciones sobre la reforma estructural*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Laswell H.**, (2002) *La orientación hacia las políticas públicas* en Aguilar F. (comp.) *La Hechura de las Políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Latapí, P.** (2012). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación 1963-2006*. México: Fondo de Cultura Económica. La primera edición de este libro es 2008.
- Lindblom C.**, (2002) *La ciencia de "salir del paso"* en Aguilar F. (comp.) *La Hechura de las Políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom C.**, (2002) *Tratando todavía salir del paso* en Aguilar F. (comp.) *La Hechura de las Políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- López, V.**, (2013) *Adolescentes y comunicación: Las TIC como recurso para la interacción social en educación secundaria*, en *Revista de Medios y Educación*, núm. 42, enero, 2013, pp. 23-35 Universidad de Sevilla, España
- Martínez, B.**, (2010) *El Programa de Escuelas de Calidad en las escuelas primarias del Estado de México como política pública*. México, IAPEM.
- OCDE.**, (1991) *Escuela y calidad de la enseñanza*. Barcelona, Paidós/Madrid.

Ornelas, C., (2010) *El sistema educativo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica

Palma R. (1991) *Las nociones de centralización y descentralización*. Chile, ILPES.

Popkewitz, T., (2000) *El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar: la ciencia, la educación y la construcción de la sociedad mediante la construcción de la infancia*. España. Ediciones Morata.

Reimers, F., (2006) *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México, Selección de obras de Educación y Pedagogía, Fondo de Cultura Económica.

SEP., (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006. Acciones hoy para el México del futuro*. México: Secretaría de Educación Pública, SEP. Disponible en: <http://ses2.sep.gob.mx/somos/de/pne/programa.htm>

Skocpol T., (1989) *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. España, Alianza editorial.

Vázquez, J., (2015) *Inseguridad laboral en el mercado de trabajo docente. Un análisis comparado de los mercados público y privado del nivel primaria en México, 1996-2001*. Tesis de Doctorado en Estudios Sociales, Línea de Estudios Laborales. México, UAM-Iztapalapa.

Zorrilla, M., (2002) *La investigación sobre eficacia escolar: un ingrediente para la toma de decisiones en la mejora de la escuela y el sistema educativo. Un análisis desde el contexto y experiencia mexicana*. México, OREALC/Unesco-LLECE.

Documentos oficiales

DOF., (1991) *Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación*. México.

DOF., (1993) *Ley General de Educación*. México.

DOF., (2013) *Ley General de Educación*. México.

DOF., (2013) *Ley General del Servicio Profesional Docente*. México.

DOF., (2008) *Acuerdo por la Alianza de la Calidad de la Educación*. México.