

*Análisis de política pública en educación:  
línea de investigación*

Pedro Flores-Crespo



UNIVERSIDAD  
IBEROAMERICANA  
CIUDAD DE MÉXICO

1a edición, 2008  
D.R. © Universidad Iberoamericana, A.C.  
Prol. Paseo de la Reforma 880  
Col. Lomas de Santa Fe  
01219 México, D.F.

ISBN 978-607-417-014-6

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra sin la  
autorización expresa de la Universidad Iberoamericana.

## ÍNDICE

Introducción	5
I. ¿Qué justifica el análisis de política pública en educación?	7
II. Objetivos generales	18
III. Proyectos de estudio específicos	18
ANEXO 1. Análisis de la literatura sobre política educativa	21
ANEXO 2. Análisis de enfoques y teorías sobre el análisis de política pública	32

El Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (INIDE) nació en 2002 con el propósito de analizar la situación educativa del país y proponer soluciones a sus problemas, los cuales afectan, principalmente, en lo social, cultural y económico a las personas más desfavorecidas. Para ello, el INIDE busca enfocarse en cinco áreas de estudio: (1) políticas públicas y desarrollo educativo; (2) educación básica y sociedad; (3) educación y desarrollo integral del país; (4) educación, trabajo y pobreza, y (5) educación y organizaciones civiles.

## INTRODUCCIÓN

Los resultados de las políticas educativas en México están lejos de reflejar las esperanzas de bienestar, cambio y transformación que sobre la educación y el conocimiento se ciernen. La brecha entre lo que el sistema educativo, en general, y la escuela, en particular, pueden ofrecer, y lo que las niñas, niños, jóvenes y adultos pueden llegar a ser y hacer gracias a sus aprendizajes, tal parece que se sigue ensanchando. El grado de importancia que el gobierno y la sociedad han asignado a través de la historia a la educación, pierde sentido en la medida que se conocen las graves y paradójicas consecuencias de la política educativa en nuestro país. Programa sectoriales vistosos pero poco eficaces; avances en materia de cobertura educativa y revelación de escandalosas desigualdades; gasto público considerable y penosos resultados en términos de comprensión lectora y matemática; aumento de la escolaridad e incapacidad para ampliar las posibilidades de vida de los alumnos; creación de nuevas modalidades educativas y bloqueo de aspiraciones sociales; introducción de nuevas tecnologías educativas y ampliación de la brecha entre ricos y pobres; firma de flamantes alianzas políticas e impericia para revertir la situación educativa de los grupos marginados; adopción de modelos educativos y universitarios de frontera, y subestimación del desarrollo educativo de los pueblos indígenas. ¿Qué pasa con la educación pública en México, tan ineficaz pese a los logros y avances? ¿Será que la educación como factor de cambio ha perdido su brillo dado por las teorías filosóficas, políticas y sociales, así como económicas de los últimos años? ¿Es tiempo de dejar de atribuir a la educación y al sistema educativo su capacidad de cambio y transformación?

La educación tiene una capacidad intrínseca y *real* de cambio y transformación, siempre y cuando se asiente en formas y reglas institucionales, legales, racionales, culturales, políticas, financieras y democráticas que contribuyan a potenciar su efectividad. Mientras estas formas o reglas no se conozcan, analicen, discutan y afinen a la luz de sus repercusiones sobre los actores políticos, habrá pocas posibilidades de aminorar o erradicar las contradicciones que arriba se exponen y que, en última instancia, afectan más profundamente a los individuos y grupos marginados del país. El estudio de las políticas públicas comprende precisamente el análisis de estas formas y reglas, así como sus combinaciones variadas, lo que podría llevarnos a comprender mejor lo que ocurre con los  *cursos de acción que implícita y explícitamente surgen primordialmente desde el gobierno, pero que son constantemente recreados por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir con las finalidades que el Estado se va fijando.*

Los propósitos de esta línea de investigación son, por un lado, estudiar y desarrollar esquemas de análisis de política pública que permitan un mejor entendimiento del modo en que los gobiernos y la sociedad proceden para tratar de resolver los problemas educativos del país y, por otro, identificar y analizar las diversas formas y reglas institucionales, legales, racionales, políticas, financieras y democráticas, así como sus combinaciones variadas que dotan de efectividad a las políticas y los programas en todos los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. Bajo el enfoque de política pública, esto es perfectamente posible porque, como afirma Luis F. Aguilar, representa:

[...] una disciplina o profesión que posee los métodos analíticos apropiados para mejo-

rar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno y asegurar así su causalidad, la eficacia social y la eficiencia económica, se centra en el proceso decisorio del gobierno y puede cuestionar numerosas decisiones por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente (información imperfecta, análisis económico deficiente, supuestos causales inciertos).<sup>1</sup>

En la Primera Parte de este documento se describe la problemática a la que responde esta línea de investigación, y para ello se identifican tres vertientes: (1) el reto de la política pública ante nuevos contextos; (2) la necesidad de la renovación teórica y analítica, y (3) la búsqueda de la efectividad de las políticas. Esta Parte es la más extensa, y se destacan puntos como: la necesidad de fundamentación teórica de los análisis de política educativa en nuestro país, y de rebasar el modelo “estatocéntrico” que sugiere que la política (*policy*) es el mero resultado de la decisión de un solo actor: el gobierno. También sobresale la definición de política que guía este trabajo y las razones para enfatizar lo “público” de las políticas. En el apartado tres se ofrecen algunas explicaciones de la débil efectividad de las políticas, lo que contribuye a planear el trabajo empírico de la línea.

La Segunda Parte describe los tres objetivos generales que persigue esta línea de investigación, mientras que la Tercera Parte abre una amplia gama de posibilidades de análisis al proponer cinco áreas de estudio específicas sobre las que se podría encauzar el trabajo de esta línea de investigación: (1) teoría política y modelos de política pública; (2) estudios sobre implementación; (3) análisis comparativo de políticas; (4) uso del conocimiento en los procesos de política educativa, y (5) evaluación integral de políticas y programas. El documento incluye al final un anexo sobre el análisis pormenorizado de los trabajos que compusieron la revisión de literatura, y otro anexo

expone los marcos teóricos y enfoques de análisis de política pública.

Deseo agradecer su apoyo al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para la realización de este proyecto, y a los colegas del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, que con sus críticas y comentarios enriquecieron versiones previas de este documento. Me refiero a Enrique Pieck, Marisol Silva, Javier Loredó, Francisco Alvarado, Mercedes de Agüero, Carlos Muñoz Izquierdo, Mercedes Ruiz y Sylvia Schmelkes.

Otra fuente de útiles observaciones surgió del simposio organizado junto con Aurora Loyo dentro del IX Congreso del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), en el cual participaron Leonel Zúñiga, Teresa Bracho, Francisco Miranda y Silvia Ortega. Agradezco también a Claudia Santizo, Maríanela Núñez, René González Cantú, Silvia Ortega, María de Ibarrola, Juan Carlos Barrón, Sylvia Schmelkes, Aurora Loyo y Marisol Silva por su participación en el seminario organizado para hacer los ajustes finales al documento y comenzar la definición de una agenda futura de investigación. Gracias a Dulce C. Mendoza por su ayuda en la recopilación de información, sus esclarecedores comentarios y, sobre todo, su firme compromiso con el desarrollo del análisis de política pública en educación (APPE). A Marisol Rueda por su lectura y corrección de estilo. Lógicamente, toda esta invaluable ayuda no me exime de los errores que aún pudiesen existir.

---

<sup>1</sup> Aguilar, L. F. “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. Conferencia en el XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 octubre-2 de noviembre de 2007, p. 12.

## I. ¿QUÉ JUSTIFICA EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN?

La problemática que justifica la relevancia del análisis de política pública en educación puede verse desde tres vertientes generales, la primera de naturaleza “macrocontextual”.

### 1. El reto de la política pública ante nuevas problemáticas

APPE se justifica debido a los complejos y no poco interesantes cambios en el entorno político, social y económico del país. En otro espacio se ha sostenido que el tablero político de México y, consecuentemente, la forma en que se formulan las políticas educativas ha cambiado considerablemente desde hace 20 años.<sup>2</sup> Sería erróneo soslayar la apertura a nuevas y diversas fuerzas políticas de finales de la década de 1970 que, entre otras cosas, abrieron caminos para una “oposición real” (en palabras de Gilberto Rincón Gallardo).<sup>3</sup> La “disidencia” sindical, al igual que los movimientos ciudadanos, hicieron su aparición en las décadas de 1970 y 1980, respectivamente.

Con la crisis económica y política de la década de 1980, fue evidente que se debilitó la capacidad del Estado para enfrentar las demandas sociales y su forma de operación,<sup>4</sup> muchas de ellas basadas en el clientelismo y corporativismo. La “década perdida” de 1980 “exhibió al gobierno como factor de desgobierno”, como diría Luis F Aguilar. Esto significa que este agente no sólo puede impulsar beneficios sociales sino también ocasionar daños y costos sociales severos. Ante tales hechos, era lógico que las tesis sobre la “capacidad/eficiencia directiva de los gobiernos”<sup>5</sup> empezaran a ser cuestionadas y revisadas, y se propusieran desde

conceptos (p.e. gobernanza) hasta teorías y prácticas (nueva gestión pública) para tratar de mejorar el ejercicio de las funciones del gobierno hasta el grado de hacerlas mucho más manejables y eficientes. Sobre estos puntos se hablará más extensamente en la Segunda Parte, ya que lo que se quiere subrayar ahora es que las nuevas realidades van construyendo nuevos marcos para ir pensando los problemas sociales y educativos, así como sus formas de solución.

Dentro de estos grandes cambios contextuales en México, podría señalarse la transformación de los tradicionales esquemas de la democracia representativa y, específicamente, la firme intención de cambiar mediante el voto, el anquilosado sistema PRI-gobierno. Vemos que, mientras que en 1994 el 89% de los municipios del país era gobernado por el PRI, para 2007 este porcentaje se redujo a casi 34%.<sup>6</sup> Aunado a ello, la escena política nos ha revelado la existencia de fuertes contrapesos legislativos<sup>7</sup> y judiciales al poder Ejecutivo, el avance del derecho a la libre expresión, así como la posibilidad de tener –aunque aún de manera muy desigual– libre acceso a la información gubernamental.<sup>8</sup> Todos estos cambios han modificado los ambientes de la política pública en diferentes direcciones, y coincidimos que “[l]a propagación de las libertades políticas y económicas de la sociedad, plantean al Estado –y a la sociedad misma– problemas cruciales de organización política, de orden gubernamental y de gestión pública”.<sup>9</sup>

Sin embargo, la ampliación de las condiciones democráticas y libertades políticas no está exenta de contradicciones, movimientos accidentados y regresiones. Para algunos analistas,<sup>10</sup> aunque se

<sup>2</sup> Flores-Crespo, P. “Participación social y ciudadana”. Cuaderno de Trabajo para los Foros Regionales organizados por el Observatorio Ciudadano de la Educación, México (OCE), 2006.

<sup>3</sup> Citado en Woldenberg, J. (conductor) “México: La historia de su democracia”. Documental 3 vols., México: Televisa, 2004.

<sup>4</sup> Muñoz, A. *El sindicalismo mexicano frente a la Reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*, México: UIA, 2004. Véase Schettino, M. *Cien años de confusión. México en el Siglo XXI*, México: Taurus, 2007.

<sup>5</sup> Aguilar, L. F. “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”..., *op. cit.*, p. 4.

<sup>6</sup> Aguayo, S. *El Almanaque Mexicano*, México: Aguilar, 2007.

<sup>7</sup> Para mayor información, véase Peschard, J. “De la mutua incompreensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia” en Sánchez, A. (comp.) *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. México: Norma, 2006.

<sup>8</sup> En mayo de 2004 se expidió el decreto que presenta la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuyo objetivo era, entre otros, “Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados”. Estos sujetos eran desde el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, hasta cualquier otro órgano federal.

<sup>9</sup> Lerdo de Tejada, S. y Luis A. Gomina. *El Lobbying en México*, México: Porrúa, 2004.

<sup>10</sup> Schettino, M. *Propuestas para elegir un futuro. México en el siglo XXI*, México: Océano, 1999.

desea construir un régimen democrático, a veces la sociedad y algunos grupos políticos y actores sociales vuelven a inclinarse por prácticas totalmente contrarias a ese deseo. La perseverancia del paternalismo, la búsqueda y otorgamiento de prebendas como mecanismo de cohesión de los grupos, la inclinación por mantener privilegios o dejar intactos poderosos intereses económicos,<sup>11</sup> así como el deseo de tener un “hombre fuerte” que establezca las reglas para todos, “hacen dudar de la verdadera voluntad democrática de la sociedad mexicana”.<sup>12</sup> Es sintomático que en México, 42% de las personas entrevistadas para el Latinobarómetro declaró nunca haber participado en una organización política o social mientras que el promedio regional en Latinoamérica es 11 puntos menor (31%). Además, de 2006 a 2007 bajó en seis puntos el número de mexicanos que le dio su apoyo a la democracia: de 54% a 48%.<sup>13</sup>

Estas transformaciones, parte de la construcción de un régimen político diferente, pueden ser sustancialmente útiles como marco de análisis para el estudio de las políticas públicas en educación. Sin embargo, la labor del analista político no se agota en la comprensión del régimen político. Si en verdad se desea comprender con mayor amplitud lo que sucede dentro del sistema educativo nacional, hay que poner atención a otras transformaciones de igual trascendencia, como la demográfica, económica y cultural.

Los cambios recientes en términos demográficos ilustran esta necesidad de ampliar la mirada. Por ejemplo, en México, mientras la población de menos de 15 años disminuye cada vez más, el grupo de personas en edad laboral, es decir, de 15 a 64 años, ha aumentado considerablemente.<sup>14</sup> Esto genera demandas al sistema educativo y a la sociedad, en un sentido diferente al de principios del siglo xx, en donde el objetivo primordial era ampliar los servicios educativos en el nivel básico. Aunado a los cambios demográficos, han surgido fenómenos sociales, culturales y económicos que

ponen en tensión los procesos de políticas educativas. Pensemos en el fenómeno de la migración, que es creciente en nuestro país, y que para el Consejo Nacional de Población es el “signo del siglo xxi”. La migración nos enfrenta a nuevos retos en materia educativa que hace 30 años no se habrían pensado. Por ejemplo, ahora se sabe que la migración tiene entre sus efectos desincentivar la inversión en la educación media y superior en comunidades con tradición migratoria.<sup>15</sup> ¿Qué políticas educativas se tendrán que diseñar e implementar para estos contextos? La respuesta no puede ser única ni inequívoca, sobre todo si seguimos la idea de que “el paso por la escuela no es la única forma de desarrollar competencias y habilidades”.<sup>16</sup> Es decir, no se tendrían sólo que abrir bachilleratos o universidades sino pensar qué hacer como sociedad y gobierno para tratar de revertir el desinterés de las comunidades migrantes en la educación. Nuevas modalidades de atención a esta elusiva demanda, así como un claro énfasis en la pertinencia del conocimiento en la sociedad actual, parecen hacerse cada vez más necesarios en el México de hoy.

En resumen, la renovación de los movimientos opositores, el fuerte cuestionamiento a la capacidad gubernamental, el cambio de reglas entre actores políticos, los avances en términos de libertades civiles y políticas, las pugnas en cuanto a los medios para alcanzar el bien común, las transformaciones demográficas, el surgimiento de complejos fenómenos sociales, y una necesaria renovación sobre las finalidades de la educación, conforman un escenario que, inexorablemente, tendrá que empujar la reformulación de los esquemas y marcos para el análisis y diseño de políticas educativas en México.

Pasemos ahora a discutir la segunda vertiente de la problemática que sustenta esta línea de investigación.

## **2. La necesidad de la renovación teórica y analítica**

Si la realidad es cambiante, las formas de acercamiento a la misma tendrán que modificarse. En

<sup>11</sup> Peschard (2006) ha observado que pese a la pluralidad en el Congreso, el poder político se ha rendido ante los intereses de grandes consorcios, como el de los medios de comunicación, por ejemplo.

<sup>12</sup> Schettino, *op. cit.* p. 29.

<sup>13</sup> Informe Latinobarómetro 2007, Chile: Corporación latinobarómetro, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>14</sup> Calderón, F. Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico: México: Poder Ejecutivo Federal. 2007.

<sup>15</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano. México: PNUD, 2007.

<sup>16</sup> SEP. Equidad, Calidad e Innovación en el Desarrollo Educativo Nacional. Colección Editorial del Gobierno del Cambio. México: SEP-FCE, 2005, p. 11.

otras palabras, los esquemas analíticos, teorías o modelos también deberán ajustarse para poder explicar de una manera más profunda y realista lo que ocurre con las acciones públicas.<sup>17</sup> Ésta es la segunda vertiente que justifica el desarrollo de una línea de investigación como APPE, y que se llamaría la vertiente de “renovación teórica y analítica”.

#### *A. Los Estados de Conocimiento del COMIE: un primer acercamiento*

Un primer acercamiento a esta vertiente se deriva de la revisión a los estados de conocimiento sobre política educativa, elaborados por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). A principios de la década de los noventa del siglo XX, el COMIE afirmaba que “la política educativa, como un proceso político, aparecía como gran incógnita al iniciar la década [de los ochenta]”. Los investigadores que participaron en este ejercicio también argumentaron que en casi todos los estudios aparecen como tópicos de análisis tanto el Estado como el régimen político, y agregan: “En todos los casos destaca la problematización de la política en función de la acción del Estado y, particularmente, la política educativa se plantea como un área específica de esta acción [...]”.<sup>18</sup> Es decir, se enfatiza en estas investigaciones el carácter “burocrático-corporativista” de la política educativa del Estado mexicano. Pese a este énfasis, los investigadores también apuntan que el modelo de análisis de política basado en dos actores burocráticos, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secre-

<sup>17</sup> Es importante aclarar que un esquema (*framework*) no es lo mismo que una teoría o un modelo. Elinor Ostrom, promotora del análisis y desarrollo institucional (ADI) ayuda a definir más claramente cada uno de éstos, y dice que un esquema ofrece un conjunto de variables que pueden ser usadas para el análisis de políticas. Las teorías, en cambio, se enfocan en algún esquema y generan conjeturas para diagnosticar un fenómeno, explicar su proceso y predecir sus resultados. Las teorías son usualmente compatibles con cualquier esquema. Por último, los modelos realizan suposiciones más precisas acerca de un limitado conjunto de parámetros y variables, y aquí podríamos encontrar a la lógica, las matemáticas, la teoría de juegos, la experimentación y la simulación. Ostrom, E. “An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” en Sabatier, P. *Theories of the policy process*, segunda edición, EUA: Westview Press, 2007.

<sup>18</sup> COMIE. “Estados de conocimiento: políticas educativa y científicas”. Cuaderno 19. México: COMIE, 1993, p. 17.

taría de Educación Pública (SEP), empezaba a ser disfuncional, por lo que “la investigación de la siguiente década tendrá que abordar los sujetos de la sociedad civil (iglesias, partidos políticos, movimientos sociales, al igual que Agencias Internacionales)”.<sup>19</sup>

A doce años de distancia de esta observación, la SEP reconoció también la necesidad de ampliar la mirada en el análisis de política, al afirmar que el “cambio de paradigma de la política educativa consiste en enfrentar los desafíos desde la óptica de la *demand*a y dejar de abordarlos solamente desde la perspectiva de la *oferta*”. Esto significa “avanzar en la democratización del sistema, reconocer la diversidad e incluir a quienes permanecen en el margen. En resumidas cuentas, se trata de poner en acción, por diversas vías, la premisa de que *la educación es asuntos de todos*, no sólo porque debe extender sus beneficios sin exclusiones, sino porque requiere el concurso de todos aquellos que puedan aportar algo a la educación”.<sup>20</sup>

Pero, volviendo a los hallazgos del estado de conocimiento sobre políticas educativas de 1993, los investigadores hacen otras dos precisiones importantes. La primera es que el tema más socorrido de las investigaciones en política educativa es el de descentralización. Este “monopolio temático” obedece, según los autores, al peso de este proyecto durante el decenio 1982-1992, y a que se ha mantenido como una “política de Estado”. La segunda precisión es que el “desarrollo teórico de algunos trabajos hace referencia a conceptos globalizadores como Estado, régimen, actores, etc.” y, más adelante, sugieren “reelaborar teóricamente” los ámbitos y niveles analíticos de la política educativa y, de ser posible, hacerlo desde una perspectiva multidisciplinaria, con referentes empíricos que sustenten las reformulaciones teóricas.

Diez años más tarde, en 2003, el COMIE hizo otro “corte” para indagar qué se había publicado en la década posterior al primer estado de conocimiento, y los resultados fueron sorprendentes.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> *Op. cit.*, p. 24.

<sup>20</sup> SEP, *op. cit.*, p. 21.

<sup>21</sup> Este trabajo solamente incluyó el nivel de educación básico y el medio superior. No se realizó un estado de conocimiento sobre políticas educativas en el nivel superior, que presenta mayores avances teóricos en el campo del análisis de políticas; véase por ejemplo, la magnífica iniciativa llamada, Alliance

Se dijo que la investigación de políticas educativas orientadas a la educación básica “continúa siendo, como en la década de los años ochenta, un objeto de estudio poco frecuente en la investigación educativa” (COMIE, 2003: 20). Sin embargo, esta observación admite un matiz. Margarita Zorrilla y Lorenza Villa, autoras del estado del conocimiento sobre política educativa, observan que el ensayo de opinión –tan común en los años de la década de 1980– dejó de ser la “única expresión” de los investigadores educativos y, entonces, se reportaron más trabajos analíticos que, según ellas, mostraban “referentes teóricos”, metodológicos y técnicos.

En su trabajo, observan que el proceso de descentralización (conocido como “federalización”) concentró un gran número de trabajos, algo que resulta coincidente con lo observado por el COMIE en 1993. Esta coincidencia implica algunas preguntas: ¿qué avances en materia de conocimiento hubo sobre el proceso de descentralización en diez años?, ¿qué estudios habría que emprender en el futuro? Las metodologías para la elaboración de estos estudios variaron en el tiempo, así como sus responsables, y no es posible contestar cabalmente a tales incógnitas.

La revisión de trabajos en el estado de conocimiento de 2003 se organiza en nueve apartados. En la primera parte se presenta una introducción que permite “situar el estado de conocimiento”, y en seguida se presentan las investigaciones localizadas que fueron agrupadas en ocho capítulos: (1) diagnósticos que orientan el diseño y la operación de las políticas; (2) análisis de las políticas de cobertura, calidad y equidad; (3) de las políticas de federalización educativa; (4) de la política de financiamiento educativo; (5) sobre las políticas y las reformas educativas; (6) el papel de los actores en las políticas educativas y la participación social; (7) planeación y evaluación del sistema educativo, y (8) políticas para el magisterio.

Como se observa, las categorías analíticas están mezcladas. La primera responde al campo de análisis para la política pública, mientras que la segunda es lo más cercano a APPE,<sup>22</sup> sólo que en este documento se resaltan ejes temáticos. Ante esta situación, no se encuentra una reflexión pormeno-

rizada sobre los diferentes modelos, esquemas y teorías de análisis de política pública y su uso, así como su pertinencia en la realidad de México. Seguimos sin conocer en qué medida ciertos elementos de los diferentes encuadres teóricos-abstractos ayudan a explicar mejor lo que ocurre con las políticas educativas.

El *balance* del estado de conocimiento sobre políticas educativas de 2003 resalta un punto de interés: se sugiere realizar un trabajo de sistematización de investigaciones de política educativa que se refieran a los niveles meso y micro, pues lo que aquí se presenta es sólo a nivel macro. Este último, para la investigadora responsable del *balance*, significa “el sistema en su conjunto cuya representación son las secretarías de educación a nivel nacional o en los estados”, mientras que lo meso lo define como aquello que tiene que ver con las “instancias intermedias de la gestión del sistema educativo como serían la supervisión o los cuerpos técnicos, entre otros”. El nivel micro hace referencia a las instituciones educativas, en este caso a la escuela de enseñanza básica.

Esta clasificación de niveles es útil en la medida que permite una mejor identificación de los niveles de decisión, pero no parece que la realidad funcione así<sup>23</sup> o que, siguiendo a Claudia Santizo, los instrumentos de análisis para cada etapa se puedan utilizar de manera generalizada para las otras. “Cada ámbito tiene un significado según la teoría que se utilice”.<sup>24</sup>

Los tres niveles o ámbitos propuestos por Zorrilla parecen estar interconectados por reglas implícitas y explícitas, y esto es lo que se propone explorar una línea de investigación como la presente. Identificar, como bien resume Santizo, los elementos de cada ámbito, y reconocer las influencias que cada uno tiene sobre los otros para ofrecer mejores explicaciones de lo que ocurre con las políticas educativas en México. Los resultados de las políticas y, por lo tanto, de su efectividad, se asientan en un marco de decisión cuyos orígenes múltiples apuntan hacia la participación de dis-

for Internacional Higher Education Policy Studies (AIHEPS) <http://steinhardt.nyu.edu/iesp.olde/aiheps/research.html>

<sup>22</sup> Véase más adelante la sección 111: “Definiciones de política y enfoque para una distinción”.

<sup>23</sup> Las *categorías* de macro, meso y micro de Zorrilla (2003) no deben confundirse con los *niveles* meta, meso y *delivery analysis*, que propone Wayne Parsons (1995) como alternativa al tradicional modelo por etapas (definición del problema, formulación de política, implementación y evaluación).

<sup>24</sup> Santizo, C. Comentarios al proyecto: Análisis de Política Pública en Educación, 9 de mayo de 2008. Mimeografiado.

tintos niveles de gobierno y variados ambientes de ejecución entrelazados.

En resumen, los estados de conocimiento sobre políticas educativas en México ofrecen algunos elementos que justifican, desde la vertiente teórica y analítica, la línea de investigación denominada como APPE. Entre estos elementos se encuentran:

- Es difícil establecer con claridad qué avances se registraron en el campo de las políticas públicas en educación, ya que las metodologías para la elaboración de los estados de conocimiento variaron sustancialmente a lo largo del tiempo, al igual que los autores.
- Los estados del conocimiento parecen no identificar el objeto de estudio en una dimensión amplia. ¿Es epistemológicamente válido centrar nuestra atención sólo en políticas con ejes temáticos específicos? Esto se complica aún más cuando no se identifica una denominación clara para el término de política educativa. Bajo ésta, dicen los investigadores, se podrían incorporar un “sinnúmero de estudios”.<sup>25</sup>
- Pese a que ambos estados del conocimiento (1993 y 2003) hablan de que tomaron en cuenta estudios de política educativa, que incluyen etapas como las de formulación, instrumentación e impacto, al final las observaciones no retoman este punto. No sabemos qué estudios existen para cada etapa, y mucho menos podemos evaluar si el modelo por etapas sigue siendo útil en México. La hipótesis es que esta forma de análisis, cuyas críticas se empiezan a escuchar a finales de los años de la década de 1980, parece no ser del todo relevante y que, por consiguiente, requiere ser reemplazada por “mejores esquemas teóricos”, tal como sugieren algunos estudiosos del tema.<sup>26</sup> A este respecto, Claudia Santizo adopta una visión más matizada, y opina que la separación por etapas del proceso de política sólo se realiza como un recurso analítico; no obstante, al momento de explicar los resultados de política (*policy outcomes*) sí es necesario integrar los elementos que se separaron del marco analítico para

ofrecer un entendimiento cabal del objeto de estudio.<sup>27</sup>

### *B. Corroboraciones y ampliaciones: más vacíos de la literatura*

Una vez revisados los estados del conocimiento del COMIE, y habiendo detectado sus limitaciones para acercarnos a la problemática en este campo de estudio, fue necesario hacer una búsqueda más profunda y actualizada de artículos científicos sobre “política educativa”. A través de la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc), de 1999 a 2007 se detectaron 25 textos referidos a México. El análisis pormenorizado de estos artículos se encuentra en el Anexo 1, mientras que las observaciones generales de este ejercicio se presentan enseguida.

- La definición de “política” es confusa. El término se equipara con una reforma, ley o un programa, y a partir de esta interpretación se emprende el análisis de política, lo que en ocasiones conlleva a construir una visión limitada y fragmentada.<sup>28</sup>
- Algunos trabajos tienden a perder el foco de análisis que supuestamente es la política (*policy*), y empiezan a ahondar en la descripción de algunos elementos contextuales que poca relación tienen con el proceso de ésta.
- Predominan los trabajos analíticos y descriptivos y, en cambio, sorprende el bajo número de trabajos con investigación empírica. Los análisis de este tipo se pueden ubicar en la etapa de evaluación de la política o de un programa, pero en ocasiones esta observación no se hace explícita en el texto, lo que podría resaltar la débil tradición de utilizar las herramientas del enfoque de políticas públicas en el campo de la educación.
- Sólo un trabajo incluyó un marco teórico de las ciencias políticas y sociales para analizar el proceso de política; aunque habría que aclarar que, (1) sí existen referentes de teoría para explicar los fenómenos educativos o sociales (e.g.

<sup>25</sup> COMIE (1993), p. 7.

<sup>26</sup> Sabatier, P. *Theories of the policy process*, segunda edición, EUA: Westview Press, 2007.

<sup>27</sup> Santizo, C. Comentarios al proyecto..., *op. cit.*

<sup>28</sup> Santizo insiste en que, al concentrarse sólo en una etapa del proceso de política y no integrar en los análisis de política los efectos de las otras etapas del proceso, se corre el riesgo de dar esta imagen fragmentada. Lo mismo pasa, dice, con los niveles macro, meso y micro que, en ocasiones, se presentan por separado y sin aparente conexión.

la teoría del capital humano para analizar relación educación-empleo), y (2) se presentan marcos conceptuales muy bien elaborados.

- Se habla muy escasamente del grado de participación de otros actores diferentes al gobierno en el diseño e instrumentación de las políticas educativas. Esto revela un atraso teórico considerable si tomamos en cuenta que, desde 1993, el COMIE ya había sugerido la necesidad de poner atención a otros actores para poder explicar qué ocurre con la política educativa de nuestro país.
- Este ejercicio deja ver que existe una gama más amplia de temas y ya no sólo el “monopolio temático” representado por la política de descentralización, tal como observaba COMIE en sus estados de conocimiento. Bajo esta línea argumentativa, habría ahora que preguntarse si gracias a los recientes cambios normativos introducidos para algunos niveles educativos (e.g. obligatoriedad de preescolar), y a la visibilidad que el gobierno le desea dar a ciertas políticas (e.g. educación media y tecnologías de la información), habrá un mayor número de análisis de política en estos temas tan cruciales. Ésta parece ser una buena pregunta que el próximo estado de conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa tendría que formularse y responder.
- Finalmente, se detectaron pocos estudios que centren su atención en las políticas educativas de las diferentes entidades federativas y los municipios.

### C. La necesidad del fundamento teórico y del enfoque amplio e integral

En otro lugar se ha señalado que, en México, el análisis de política pública en educación era escaso.<sup>29</sup> Son pocos los estudios sobre el tema que utilizan como base de sus explicaciones modelos teóricos o analíticos propios de la *policy*.<sup>30</sup> Por

<sup>29</sup> Flores-Crespo, P. “Política educativa en México” [Reseña del libro, *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, de Pablo Latapí Sarre, 2004. México: FCE] en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10(26), 2005, pp. 957-964.

<sup>30</sup> Entre éstos se encuentran Latapí, P. *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México: Nueva Imagen, 1980. Véase el cuadro 1, p. 38, o De Vries y Álvarez. “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en

otra parte, en ocasiones los investigadores tendemos más a describir el contenido de los programas gubernamentales que a entrar a la discusión pormenorizada de los elementos que conforman el proceso de las políticas. Si bien esto es, en algún sentido esclarecedor para poder hablar de manera más precisa de “análisis de política educativa”, habría que desarrollar estudios que pongan mayor énfasis y hagan explícitas cuestiones como: la filosofía que sustenta la acción pública; la forma en que se definen los problemas más graves del sistema educativo; el grado de participación de los distintos actores políticos y sociales; sus formas y medios de negociación, y el grado y nivel en que actúan los grupos de presión a lo largo del proceso de política, entre otras. Obviar estas cuestiones acarrearía problemas epistemológicos y prácticos que finalmente tienen fines negativos en la efectividad de las políticas. Podríamos, por ejemplo, adjudicarle eficacia a ciertas políticas a partir de una simple evaluación de metas y, con ello, legitimar políticas limitadas en la consecución del beneficio público y común.<sup>31</sup> Recordemos que “[l]a historia muestra que lo más práctico resulta ser, en última instancia, la teoría”.<sup>32</sup>

Siendo justos, la separación entre la teoría y la descripción de políticas no es un problema exclusivo de México; esta observación es válida también en contextos como el estadounidense y europeo. En su repaso sobre las teorías del proceso de política, autores como Edella Schlager han observado que este campo de estudio puede ase-

la educación superior mexicana en *Revista de la Educación Superior*, xxxiv, 2(34), 2005, pp. 81-105. Otro trabajo que está encaminado en este sentido es el de Valenti, G. y del Castillo, G. “Interés público y educación superior: Un enfoque de política pública” en Mungaray, A. y Valentí, G. (coords.) *Políticas públicas y educación superior*, México: ANUIES, 1997; Acosta, A. *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. Primera reimpression, México: AUG-FCE, 2003; los trabajos de Rollin Kent y los académicos adscritos al proyecto denominado Alliance for International Higher Education Policy Studies (AIHEPS [http://steinhardt.nyu.edu/iesp.olde/aiheps/sp\\_index.html](http://steinhardt.nyu.edu/iesp.olde/aiheps/sp_index.html)), y más recientemente, Santizo, C. y Cabrero, E. *Transparency in education. Quality Schools Program in Mexico*. París: IIEP, 2004, específicamente véase el Capítulo 3 sobre redes de política (*policy networks*).

<sup>31</sup> Silva, M. Comentarios al documento base de la línea de investigación: Análisis de Política Pública en Educación, 12 de mayo de 2008. Mimeografiado.

<sup>32</sup> Latapí, P. El flanco débil de un gobierno pragmático en *Proceso*, no. 1266, 04.02.01 [Consultado el 11.02.01 [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)].

mejarse a un terreno de “islas montañosas”, cuya estructura teórica está interrelacionada y, ocasionalmente, unida por “bajas colinas” de métodos, conceptos y trabajo empírico. Todas estas “islas” están rodeadas de océanos de trabajo descriptivo, el cual no necesariamente se adhiere a alguna de esas “montañas”.<sup>33</sup> Jean-Claude Thöening apunta que en Europa la mayoría de los estudios carece de rigor analítico y los trabajos son “en esencia, descriptivos y teóricamente inestables; semejan más estudios prácticos o informes de consultoría”; por lo tanto, “no producen mucho conocimiento nuevo ni información rigurosa o teorías sólidas”.<sup>34</sup>

Otro de los factores que justifican teóricamente la existencia de una línea de investigación como APPE es que, al haber tenido en México un régimen presidencialista, comúnmente se piensa que la política es el mero resultado de la voluntad de la autoridad gubernamental. “No hay políticas, sólo decisiones”, expresó un alto funcionario del sexenio 1989-1994 en una reunión del Consejo Consultivo de Educación Básica de la administración actual (2006-2012). Si esto fuera cierto, y solamente se pusiera atención a la decisión gubernamental como unidad de análisis prioritario, caeríamos en graves errores epistemológicos y ontológicos. Si la decisión fuera de un solo actor, todas las intenciones de los gobiernos que se traducen en decisión tendrían que cumplirse cabalmente, y esto está muy lejos de ser verdad. Esta visión monofocal, y centrada en el gobierno más que en “gobernar”,<sup>35</sup> sigue siendo común en algunos círculos académicos y debe ser cuestionada a la luz de los recientes desarrollos teóricos<sup>36</sup> y, sobre todo, a la cambiante realidad descrita en la sección 1 que puede explicar, en parte, los repen-

tinios cambios a iniciativas y programas propuestos por el poder Ejecutivo federal.<sup>37</sup>

La política, argumentan los estudiosos del tema, es más que la decisión “suprema de las autoridades legítimamente electas o designadas [...], la gran decisión está condicionada y limitada por las decisiones precedentes de múltiples actores gubernamentales, políticos y sociales, que en su interdependencia la preparan y configuran, la acotan o ensanchan”.<sup>38</sup> El modelo de políticas “estatocéntrico”, el cual sugiere que lo que importa es lo que el Estado hace o deja de hacer, pues éste es el “centro”, y la sociedad, la periferia, necesita ser sujeto de un amplio análisis antes de darlo como único y generalmente válido.

APPE busca analizar y cuestionar tanto éste como otros esquemas, teorías y modelos con el ánimo de proponer acercamientos más amplios que nos expliquen mejor qué ocurre con las políticas educativas en México. Un primer paso en este sentido fue hacer una selección de textos que centraban su atención en examinar esquemas o teorías para el análisis de política. El análisis detallado de este ejercicio puede consultarse en el Anexo 2. Algunas observaciones de carácter general son las siguientes:

- Se resalta la necesidad de utilizar enfoques interdisciplinarios en el análisis de política.
- El modelo por etapas recibe fuertes críticas por ser demasiado simplista y no reflejar la realidad que trata de explicar. La *policy* es un proceso continuo, no lineal.
- Se sugiere recurrentemente emprender estudios sobre el *meso* nivel que, según Wayne Parsons, es el nivel de análisis enfocado a las conexiones entre la definición de problemas, de la agenda, la toma de decisiones y el proceso de implementación.
- No utilizar los distintos esquemas, teorías y modelos para el análisis va en detrimento del

<sup>33</sup> Citada en Sabatier, P. *Op. cit.*, p. 323.

<sup>34</sup> Thöening, J.C. “La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas” en Del Pardo, María del Carmen (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México: COLMEX, 2004, p. 189.

<sup>35</sup> Tomo esta idea de Aguilar, L. F. *Op. cit.*

<sup>36</sup> Sobre este tema, véase, entre otros, Sabatier, P. *Theories of the policy process*, segunda edición, EUA: Westview Press, 2007; Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Nueva York: Oxford University Press, 2006; Parsons, W. *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, Northampton, 1995; Edward Elgar; Pardo, M del Carmen (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México: COLMEX, 2004.

<sup>37</sup> Me refiero, específicamente, al hecho de que el congreso determinó no otorgarle recursos al programa Enciclopedia, que era una de las propuestas “estrella” del presidente Fox (2001-2006). También valdría la pena comentar las modificaciones hechas por los legisladores a las propuestas originales sobre el presupuesto educativo enviados por el Ejecutivo.

<sup>38</sup> Aguilar, L. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas de Giandomenico Majone* (Introducción), México: FCE/CNCPYAP, 2005, p. 24.

<sup>39</sup> El término pertenece a Jean Claude Thöening, *op. cit.*

desarrollo teórico en el campo y de la claridad sobre lo que ocurre con los cursos de acción; las posibilidades de corrección se pueden dispersar o no ser las más efectivas.

- Parece ser que el reto epistemológico es cuestionar los modelos funcionalistas, decisionistas y monocausales, para dar paso a esquemas de análisis más integrales.

#### *i. Nuevos actores, viejos problemas*

La incorporación de los distintos actores es un primer paso para un análisis comprensivo de la política, pero ahí no se resuelve la problemática. En México, por ejemplo, la participación de expertos en la formulación teórica o analítica ha existido, sin embargo, la efectividad de las políticas no es la esperada. Al participar en el diseño de un programa nacional de educación, Silvia Ortega asentó:

Se dialogó con otros actores como la CONAEDU [Comisión Nacional de Autoridades Educativas], empresarios, sindicato; [además], se concibió que los investigadores pudiesen hacer su propia reflexión sobre la eficacia de la política; se generaron algunos sistemas de información demasiado agregados.<sup>40</sup>

A pesar de tener un programa de educación “muy bien acabado, con fundamento filosófico y pedagógico”, esta colega observaba que no se tuvo el resultado esperado en términos de desarrollo educativo y, entonces, supone lo siguiente: “Miramos muy poco la parte de la ejecución, este nivel intermedio de toma de decisiones es vital y es más desconocido”. Algo pasó en el camino entre la fase de diseño a la implementación y este tema, dijo Ortega: “no se ha trabajado suficiente, no se encuentra en la literatura”. Sobre este punto se pueden hacer tres observaciones: la primera, los grupos que influyen directamente en el proceso de implementación de las políticas no están bien identificados y mucho menos se conocen los recursos y formas en que operan. De ahí se puede explicar ese débil impacto; segundo, el proceso de formulación de políticas no está desligado ni forma una etapa adicional al de implementación,

<sup>40</sup> Silvia Ortega. Simposio sobre Análisis de Política Pública en Educación, organizado por el autor en el marco del congreso del COMIE, Mérida, Yucatán, 7 de noviembre de 2007.

lo que comprueba la crítica de que “la secuencia propuesta de las etapas de este modelo es frecuentemente descrita de manera errónea”,<sup>41</sup> o que puede ser “lógicamente correcta pero se altera en la ejecución”;<sup>42</sup> y tercero, Claudia Santizo afirma con razón que la incorporación de los expertos refiere a una forma de hacer política de arriba hacia abajo (*top-down*), mientras que dentro de una idea de gobernanza lo que se resalta es que el diseño sea a la inversa (*bottom-up*), para que los ejecutan programas y reciben servicios sean copartícipes y corresponsables de la ejecución de tales acciones.<sup>43</sup>

Otra hipótesis sobre el débil desarrollo del campo de análisis de política pública en educación es que la literatura sobre el tema podría estar desligada de los trabajos surgidos en las ciencias políticas y sociales. Ya se ha dejado claro que no es que tengamos poca literatura en el campo educativo sobre políticas, sino que la forma de abordar el objeto de estudio ha sido deficiente. La forma en que ésta falla podría irse resolviendo es que, entre otras cosas, se ponga a “dialogar” permanentemente la rica literatura producida por las ciencias políticas y sociales con la vasta y enriquecedora literatura en política educativa.

#### *ii. Ubicación temática resbaladiza*

Ya se dijo que la denominación de política educativa es elusiva y confusa, por consiguiente, bajo ella podrían incluirse un “sinnúmero de estudios”<sup>44</sup> e inscribirse diversos investigadores educativos. Al hacer una simple revisión de la base de datos del COMIE, se encontró que, de los 270 investigadores asociados, sólo 37 dicen trabajar el área de “política educativa”, aunque un porcentaje significativo está enfocado al nivel universitario (12 = 32%) y 40% (15) se ubican en el rubro de política educativa “general”.

La falta de precisión conceptual y desarrollo teórico en el campo de política educativa podría, entre otras cosas, explicar que el término haya deambulado por varios espacios dentro de la organización de los campos temáticos del COMIE. En 1993, por ejemplo, se le ubicaba junto con los

<sup>41</sup> Sabatier, *op. cit.*, p. 7.

<sup>42</sup> Esta última observación pertenece a la Dra. Marisol Silva (INIDE).

<sup>43</sup> Santizo, C. Comentarios al proyecto..., *op. cit.*

<sup>44</sup> COMIE (1993), p. 7.

temas de sociedad y cultura. En 2003, gozó de un espacio único en la estructura del congreso organizado por esta entidad, pero en 2005 se le ubicó dentro del área seis, que se denominó vagamente como “Educación, Políticas, Trabajo, Ciencia y Tecnología”. Para 2007, le tocó compartir espacio con el tema de gestión dentro de la estructura del Congreso de Investigadores Educativos. ¿Qué reflejan estas ambigüedades e imprecisiones? ¿Mera arbitrariedad para situar los temas dentro de una estructura temática? ¿Carencia de desarrollo conceptual y teórico en el campo? ¿Qué podemos esperar en el futuro? A medida que esta área de estudios impulse investigaciones sistemáticas y específicas, se podrá reconocer a la política pública en

educación como objeto de estudio primordial. Entonces, habrá buenas razones para otorgarle un lugar central y bien definido dentro de la estructura del gremio científico de investigadores de la educación.

### iii. Definiciones de política y enfoque

Por las razones expuestas con anterioridad, es necesario repasar las definiciones de política (*policy*) y esclarecer qué se entiende por ésta en el proyecto de APPE. Esta tarea no es nada fácil por la cantidad de definiciones que existen y los variados elementos que cada una de ellas incluyen (véase Cuadro 1).

**Cuadro 1. Definiciones de política (*policy*)**

Año	Definición	Autor
1972	Es más útil considerar a una política como un curso de acción o inacción que como decisiones específicas o acciones**	H. Hecló <sup>45</sup>
1992 [1973]	Una forma y un medio de hacer las cosas, un <i>modus operandi</i>	W. J. Raymond <sup>46</sup>
1978	Conjunto de decisiones interrelacionadas que son tomadas por un actor político o un grupo de actores con respecto a la selección de metas y los medios para alcanzarlas, dentro de una situación específica en donde esas decisiones deberían estar, en principio, dentro del poder de esos actores [...]	William Jenkins <sup>47</sup>
1992	Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos / Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado	Real Academia Española <sup>48</sup>
1995	Expresión de racionalidad política	Wayne Parsons <sup>49</sup>
1997	Acepción restringida de la política ( <i>politics</i> ) que significa “conjunto de planes”, “sistema”, “método”, “costumbre”, “conducta”, o “modo de proceder” de un gobierno. Es la orientación, alcances y prioridades que él da a su gestión; cursos de acción gubernativa; prioridades que señala el gobierno y los planes y proyectos que formula y aplica para atenderlas	Rodrigo Borja <sup>50</sup>
1998	Es un proceso de decisión pública que conduce (o aparenta conducir) a acciones fuera del sistema político**	Peter John <sup>51</sup>
2003 [1992]	Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes	Luis F. Aguilar <sup>52</sup>

\*\* Traducción libre.

<sup>45</sup> Citado en Hill, M. *The public policy process*. Cuarta edición, Malasia: Pearson Longman, 2005.

<sup>46</sup> Raymond, W.J. *Dictionary of Politics*, Virginia: Brunswick, 1992 [1973].

<sup>47</sup> Citado en Howlette, M. y Armes, M. *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Segunda edición, Canadá: Oxford University Press, 2003, p. 6.

<sup>48</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, Madrid: Espasa Calpe, 1992.

<sup>49</sup> Parsons, W. *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Massachussets: Edward Elgar, 1995, p. 15.

<sup>50</sup> Borja, R. *Enciclopedia de la política*, México: FCE, 1997.

<sup>51</sup> John, P. *Analysing public policy*, Gran Bretaña: Continuum, 1998, p. 204.

<sup>52</sup> Aguilar, L. *El estudio de las políticas públicas*, tercera edición, México: Porrúa, 2003 [1992], p. 36.

Año	Definición	Autor
2004	Modos concretos con que un gobierno cumple las funciones del Estado	Aníbal D'Angelo <sup>53</sup>
2004	Ciertos modos constantes de proceder a los que se otorga prioridad	Pablo Latapí Sarre <sup>54</sup>

El repaso de estas lúcidas definiciones nos lleva a afirmar que la política no puede considerarse como una mera acción o actividad particular; en otras palabras, “es difícil tratarla como un fenómeno concreto o demasiado específico”.<sup>55</sup> Una definición de política más amplia sería entonces concebirla como un 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 con las finalidades que el Estado se va fijando. Ésta es la definición que APPE acuña y utilizará, pues permite una mejor identificación del objeto de estudio y, además, es congruente con el objetivo de mirar más allá de lo que dicta la burocracia gubernamental.

Una vez definido el concepto de *policy*, es necesario hacer una siguiente aclaración. El análisis *de* política difiere del análisis *para* la política, en el sentido de que el primero busca explicaciones epistemológicas, mientras que el segundo enfoque se aboca a, en primer lugar, identificar o realizar estudios e investigaciones que sirvan para la toma de decisiones. Es decir, el análisis *para* la política utiliza técnicas analíticas y de investigación para definir el problema, los cursos de acción, la evaluación y la implementación.<sup>56</sup> APPE, en cambio, se aboca, en primera instancia, a estudiar cómo se definen los problemas sociales, la agenda política, la *policy*, y a indagar cómo ésta se implementa y se evalúa. Lógico, a pesar de que estas dos perspectivas son distintas, no son mutuamente excluyentes. El análisis del proceso de política puede servir como “lección aprendida” para nutrir el segundo enfoque.

Como se ha visto, esta línea de investigación hace énfasis en lo *público* de las políticas educa-

tivas, lo cual tiene varias razones. La primera es que lo público es un espacio de todos: del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso), y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.<sup>57</sup> Entonces, hacer explícito este adjetivo es congruente con el hecho de concebir la política como una acción más amplia que el mero resultado de la voluntad gubernamental. APPE debe considerar esquemas de análisis que incorporen la actuación, intereses y recursos de los distintos actores políticos y sociales, tales como el gobierno —en sus distintos niveles—, los grupos de presión, legisladores, organismos internacionales, especialistas, jefes de familia, las agencias de financiamiento internacional, organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, la Iglesia y los medios de comunicación, entre otros. Todos estos actores están directa o indirectamente involucrados en el proceso de política educativa, y negarlo llevaría a acotar el objeto de estudio y reducir nuestro conocimiento sobre las políticas educativas de México.

Aunado al argumento previo, es necesario también tomar en consideración otra razón ofrecida por Luis F. Aguilar para hacer énfasis en el adjetivo “público”. Este autor señala que, si las políticas de gobierno no tienen el propósito de cerrar las brechas de la desigualdad y marginación social, es “difícil otorgarles la calidad de públicas”.<sup>58</sup> Ligar una cuestión ética prioritaria, como la promoción de la igualdad y el carácter público de las acciones de gobierno, resulta particularmente pertinente para una línea de investigación como la que aquí se presenta, pues ya se ha dicho que las consecuencias de las malas políticas educativas afectan en mayor grado a los individuos o grupos en mayor desventaja.

Por último, se describe la tercera vertiente problemática que justifica esta línea de investigación.

<sup>53</sup> D'Angelo, A. *Diccionario político*, Argentina: Claridad, 2004.

<sup>54</sup> Latapí, P. *La SEP por dentro...*, *op. cit.*

<sup>55</sup> Hill. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>56</sup> Parsons, W. *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. GB/EUA: Edward Elgar, 1995. En los estados de conocimiento del COMIE, Zorrilla y Villa nombran y utilizan el término “investigación” de política o para la política en lugar de “análisis” (2003).

<sup>57</sup> Cabrero, E., “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y Política Pública*, Vol. ix(2), 2000, pp. 189-229.

<sup>58</sup> Aguilar. *Op. cit.*, p. 31.

### 3. En busca de la efectividad de las políticas

“La lectura es el plan maestro de todos los gobiernos que irremediablemente fracasa”. Así, con esta fuerte aseveración, la revista *Letras Libres*<sup>59</sup> abre su número dedicado al tema. La capacidad lectora, como es bien sabido, es una competencia central para fortalecer las habilidades básicas que el sistema educativo de México ha tratado de desarrollar a lo largo de su historia. Aunque hay sólidas evidencias que permiten matizar lo expresado,<sup>60</sup> lo importante es resaltar la percepción sobre la credibilidad que tienen algunas políticas culturales y educativas. Éste no es un asunto menor pues, como bien señalan algunos expertos, “la credibilidad se vuelve una condición esencial para la eficacia de las políticas”.<sup>61</sup>

Fuera de apreciaciones apresuradas, la investigación educativa producida en nuestro país, y fuera de él, ha documentado las fallas (y aciertos) que diversas políticas educativas han presentado a lo largo de nuestra historia contemporánea.<sup>62</sup> Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales<sup>63</sup> también han apuntado hacia esta dirección e, incluso, la SEP ha reconocido que no logra los resultados esperados y, por consiguiente, plantea la necesidad de transformarse en una entidad “más estratégica”, cuya capacidad le permita formular planes, políticas e iniciativas orientados

<sup>59</sup> *Letras Libres*, No. 104. Disponible en <http://www.letraslibres.com/index.php?num=104&rev=1>, consultado el 08.09.08.

<sup>60</sup> Véase el reporte del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) 2005, “La calidad de la educación básica en México”, el cual muestra avances significativos de 2000 a 2005 en el área de lectura de los niños y jóvenes de sexto año de primaria y de tercero de secundaria, respectivamente.

<sup>61</sup> Majone, G. “La credibilidad de las políticas: Por qué es importante y cómo lograrla”, en Del Pardo, María del Carmen (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, op. cit., p. 148.

<sup>62</sup> Para un análisis reciente y pormenorizado de los obstáculos que han enfrentado las políticas de formación de profesores (magisterio), descentralización, renovación curricular, y participación social, véase Latapí (2005) y las referencias incluidas ahí. Sobre temas relacionados con la equidad, véase Muñoz Izquierdo, C. (2005) “Análisis de los resultados de México en el PISA-2003: una oportunidad para las políticas públicas”, en *Perfiles Latinoamericanos* [en línea] [fecha de consulta: 19 de febrero de 2008]; o Muñoz Izquierdo. *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*, segunda reimpresión, México: FCE, 1997.

<sup>63</sup> Observatorio Ciudadano de la Educación ha destacado, desde 1999, los aciertos y limitaciones de la política educativa y de sus programas en los diversos tipos, niveles y modali-

a mejorar el desarrollo educativo y los logros nacionales de aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades.<sup>64</sup>

En cada tema de la agenda educativa (e. g. calidad, equidad, cobertura, financiamiento, participación social, etcétera), existen diversas políticas y programas que no están dando el resultado que se espera. Tan es así que algunos como Prawda y Flores han afirmado que el sistema educativo de México no está respondiendo a los recientes cambios del entorno nacional y global; que ha perdido pertinencia y relevancia, y ha aumentado su ineficiencia e ineficacia, lo que contribuye a elevar los niveles de inequidad.<sup>65</sup> No en balde investigadores y comentaristas hablan que en nuestro país existe un “fracaso educativo”, una “catástrofe silenciosa”, o que México es “un país de reprobados”. A esto se suman los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales sobre la adquisición de competencias para la vida logradas mediante el proceso escolar, que claramente muestran que la política educativa tiene que ser analizada a profundidad.<sup>66</sup> Pero, ¿por qué la política educativa en México es tan poco efectiva? El Consejo de Especialistas para la Educación trata de dar una respuesta a dicho cuestionamiento.

Las decisiones de las autoridades educativas, en efecto, no siempre se han tomado con base en diagnósticos sólidos y en procesos cuidadosos de diseño e implementación, como es necesario. A veces han sido tomadas bajo presión o dentro de márgenes estrechos impuestos por la realidad política limitando las posibilidades de mejoramiento.<sup>67</sup>

Muchas veces, afirman los especialistas, las políticas se diseñan sin aprovechar los conocimientos

dades educativas. Véase [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org) y Observatorio Ciudadano de la Educación. *La educación en México: Una propuesta ciudadana*, México: Santillana, 2007.

<sup>64</sup> SEP Op. cit., p. 118.

<sup>65</sup> Prawda, J. y Flores, G. México educativo revisitado. *Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, México: Océano, 2001.

<sup>66</sup> Para una descripción detallada de evaluaciones como el Programme for International Students Assessment (PISA) o las pruebas de Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale), véase el portal del Instituto Nacional de Evaluación Educativa: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx) Para consultar los resultados de la prueba de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), ver: [www.enlace.sep.gob.mx](http://www.enlace.sep.gob.mx)

<sup>67</sup> Consejo de Especialistas para la Educación. *Los retos de México en el futuro de la educación*, México: SEP, 2006, p. 118.

disponibles,<sup>68</sup> sin considerar las condiciones de los actores que se encargan de implementarlas, la complejidad de relaciones humanas, los factores políticos y los sistemas complejos en que operan las políticas educativas.

Una acción política pierde sentido cuando no está dando resultados, lo que puede deberse a factores como el menosprecio por los hallazgos de la investigación, presión política, vagos y frágiles procesos de implementación, desconocimiento de quiénes son los ejecutores de las políticas y los programas, así como la falta de claridad sobre cómo funcionan los sistemas en que operan las políticas educativas. Seguramente hay más factores.

En 2004, la SEP realizó un ejercicio de evaluación del *Programa Nacional de Educación 2001-2006* para saber el grado de cumplimiento de sus metas. Encontró que las políticas educativas no habían podido implementarse como se planearon debido a cuatro factores: (1) ajuste presupuestal; (2) desajuste entre lo propuesto por el programa y el trabajo cotidiano de los ejecutores; (3) falta de integración con otros órganos públicos (Congreso, entidades federativas y Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y (4) carencia de una estructura técnica, logística y financiera que hiciera realidad las propuestas de política.<sup>69</sup> Otra explicación del cumplimiento “parcial” de metas del programa educativo de la administración 2001-2006 fue que la SEP “modificó sus metas sectoriales sin ajustarse a lo señalado en la Ley de Planeación”.<sup>70</sup>

Las observaciones del Consejo de Especialistas, de la Auditoría Superior de la Federación y de la propia SEP ayudan a plantear hipótesis acerca de las causas de que las políticas educativas en México pierdan o ganen efectividad. Lo que se sugiere, tanto por el Consejo como por la SEP, es que se han diseñado políticas sin un plan coherente de ejecución, que incluya un análisis

de la viabilidad financiera y política; pero, ¿todas las políticas serían hechas bajo el mismo modelo?, seguramente no; porque cada acción, dentro del complejo mundo de la política educativa en México, tiene su periodo de madurez, grupos de presión, promotores y detractores, así como centralidad y espacio en ambientes específicos. Entonces, toda esta serie de eventos y procesos tiene que ser estudiada sistemática y coherentemente para responder a la pregunta de por qué una política en educación funciona diferente a otra y da ciertos resultados. Éste es, precisamente, uno de los objetivos que persigue APPE.

## II. OBJETIVOS GENERALES

En respuesta a la problemática identificada, se plantean los siguientes objetivos para nuestra línea de investigación.

- Estudiar y desarrollar enfoques, modelos y esquemas de análisis de política pública que nos permitan un mejor entendimiento de cómo los gobiernos y la sociedad proceden para tratar de resolver los problemas educativos del país que más afectan a los individuos y grupos en mayor desventaja cultural, social y económica.
- Mediante diversos marcos de evaluación de políticas, identificar y analizar los diversos factores que dotan de efectividad a las políticas y los programas en todos los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
- Producir investigaciones que contribuyan al desarrollo y consolidación del análisis de política pública en educación como un campo de estudio bien delineado y de utilidad para la realidad de México y América Latina.

## III. PROYECTOS DE ESTUDIO ESPECÍFICOS

Como un recurso para sistematizar el trabajo de indagación dentro de esta línea de investigación, se sugieren cinco proyectos de estudio específicos a los que cualquier estudiante de posgrado o investigador podría adscribirse:

### 1. *Teoría política y modelos de política pública*

Es verdad de Perogrullo decir que una finalidad de los esfuerzos de investigación es el desarrollo de

<sup>68</sup> Esta crítica es vigente para el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, según Flores-Crespo, P. y Silva, M. Programa Sectorial de Educación 2007-2012: ¿Esquema innovador de planeación educativa?, Suplemento Campus del diario *Milenio*, 7 de febrero de 2008, no. 259. <http://www.campusmilenio.com.mx/259/opinion/esquema.php>

<sup>69</sup> SEP. Informe 2004. Programa Nacional de Educación 2001-2006, México: SEP, 2004, ISBN 970-9800-02-7

<sup>70</sup> Auditoría Superior de la Federación. Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005 Consultado 25.02.08 en: <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Resumenejec05.pdf>

la teoría, entendida como el conjunto de principios que busca explicar o relacionar los hechos de manera consistente. Si la realidad cambia, como arriba se expresa, necesariamente las formas de acercamiento a esta realidad tendrán también que modificarse.

Congruente con ello, este proyecto de estudio podrá cobijar toda investigación que busque, mediante el trabajo empírico o teórico, el desarrollo de nuevos esquemas, enfoques y modelos de análisis de política pública en educación. Se tratará de dar respuesta a preguntas de investigación tales como: ¿Qué modelo/esquema/teoría política podría explicar mejor lo que ocurre con las *políticas* en educación? ¿Es el neo-corporativismo la mejor manera de entender la formulación de políticas educativas en México? ¿En qué forma se han transformado las formas de intermediación entre el Estado mexicano y los ciudadanos, y qué posibilidades de cambio existen para diseñar y operar mejores políticas educativas? ¿Qué categorías de análisis contribuyen a entender mejor la complejidad del sistema político en México? ¿Son estas categorías útiles para analizar de manera más profunda y consistente la política educativa en México? ¿Qué tan útil es la literatura reciente sobre el sistema político en México, para entender mejor el proceso de política pública en educación?

## 2. Estudios sobre implementación

¿Un mal diseño de políticas puede corregirse a medida que éstas se implementen? ¿Bajo qué condiciones? ¿Qué ocurre entre el diseño de la política y su implementación? ¿Qué factores de la implementación de la política habría que controlar y, desde dónde, para obtener mejores resultados? ¿Con qué modelos se pueden integrar los estudios de implementación para lograr una mayor comprensión de nuestro objeto de estudio? Analizar los aspectos finos y temas subyacentes de estas preguntas sería el objetivo de este proyecto, con el cual se podría contribuir a identificar qué factores podrían explicar la efectividad de las políticas educativas en México. Esto es pertinente en virtud de: (1) los cuestionables resultados de las políticas educativas recientes; (2) lo relativamente joven de este subcampo (n. 1973), y (3) del interés científico que están despertando los estudios sobre la implementación,<sup>71</sup> por todo ello, es necesario apoyar y promover estudios sobre el tema.

## 3. Análisis comparativo de políticas

En países como México existe una marcada tendencia a adoptar y aplicar de manera automática enfoques que vienen de “otros horizontes –sobre todo del norte”.<sup>72</sup> Sin un análisis de por medio, estas importaciones en el campo de las políticas pueden, por un lado, generar cambios que muchas veces no son los esperados, y pueden incluso ser contraproducentes; por otro lado, contribuyen a reforzar ideas que carecen de evidencias empíricas y se convierten en dogmas.<sup>73</sup> En épocas de creciente globalización en todos los ámbitos, no sólo el económico, difundir e importar una política de un contexto ajeno (no sólo de un país a otro) es un recurso muy común entre quienes toman decisiones, cosa que tiene ventajas y limitaciones.<sup>74</sup>

Es importante aprender de experiencias externas y conocer por qué la política *A* funcionó en el contexto *B*, pero no es pertinente para el contexto *C* y *D*. Igualmente primordial es saber de qué forma países con niveles de desarrollo similar al de México, abordan las problemáticas educativas y qué resultados obtienen. Identificar transferencias de políticas y programas fallidos, y tratar de explicar las causas de su falta de efectividad y pertinencia sería también una tarea de este proyecto. En este tipo de análisis se podrán circunscribir estudios referentes al análisis de actores, de sus medios de influencia, de los recursos de negociación utilizados para impulsar a los gobiernos a adoptar tal o cual medida. Por ejemplo, ¿qué función tienen los organismos internacionales en la definición de agenda educativa?, ¿qué otros medios de presión/coerción/convencimiento/ existen?<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Véanse, entre otros, Hill, M. y Hupe, P. *Implementing Public Policy*, tercera reimpression, Gran Bretaña: Sage, 2006; García, V. *El proceso de comunicación en la implementación de la política pública. El caso de Enciclopedia en Tabasco*, tesis de doctorado, sin publicar; FLACSO-México, 2007.

<sup>72</sup> Rousseau, I. Comentarios a la ponencia de J.C. Thöening, en Del Pardo, María del Carmen (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, op. cit., p. 222.

<sup>73</sup> Adrián Acosta denomina estas visiones como “neocontractualistas”.

<sup>74</sup> Este argumento aparece más desarrollado en Flores-Crespo “Transferring higher education policies to Mexico: The case of the Technological Universities” en Evans (coord.) *Policy transfer in global perspective*, Chippenham: Ashgate, 2004.

<sup>75</sup> Flores-Crespo y Ruiz de Chávez tratan estos aspectos en “Globalización, gobierno y transferencias de política pública: el caso de la educación superior en México”, en *Education-*

#### 4. Utilización del conocimiento en los procesos de política educativa

Los gobiernos de las democracias más avanzadas no dudan que el conocimiento otorga un valor agregado a los procesos de toma de decisión. A raíz de este reconocimiento se han fundado iniciativas para estrechar la relación entre el conocimiento producido en los centros de investigación académicos y las oficinas gubernamentales.<sup>76</sup> ¿Qué ha hecho México al respecto? En otro lugar ya he hecho notar que en el terreno de la educación también han proliferado sendos estudios que buscan explicar cómo ocurre el vínculo entre investigación/conocimiento y la práctica política.<sup>77</sup> Sin embargo, también he apuntado que quedan muchas preguntas abiertas sobre el tema y que, por lo tanto, es necesario ir examinándolas de manera sistemática.<sup>78</sup> Una de estas incógnitas es discutir qué innovaciones presentan los enfoques del *evidence-based policy* para México, qué condiciones políticas y organizativas aumentan la probabilidad de utilizar el conocimiento de los especialistas en el proceso de políticas educativas; ¿o es que acaso los especialistas son sólo utilizados cuando sus estudios legitiman lo sugerido por la autoridad? El uso del conocimiento en la hechura de políticas, ¿renueva los enfoques tecnocráticos, elitistas y positivistas de las políticas? ¿Qué otros actores, aparte de los especialistas, podrían generar conocimiento útil para la hechura de políticas? ¿Sobre qué condiciones estos actores podrían enriquecer los procesos de política educativa en México?

---

*Policy Analysis Archives*, 10 (41), 2002, <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n41.html>. Para un análisis más profundo del esquema de transferencias de políticas y sus aplicaciones, véase Evans. M. *Policy transfer in global perspective*, Chippenham: Ashgate, 2004.

<sup>76</sup> Véase, para una perspectiva general, Nutley, S.; Walter, I.; y Davies, H.T. *Using evidence. How research can inform public services*, Bristol: Policy Press, 2007. Otras iniciativas que merecen atención en este sentido son: The Evidence for Policy and Practice Information Centre ([//eppi.ioe.ac.uk](http://eppi.ioe.ac.uk)); the Research Unit for Research Utilization (RURU) en University of St. Andrews, Scotland ([www.ruru.ac.uk](http://www.ruru.ac.uk)) y OECD. *Evidence in education. Linking research and policy*, París: CERI-OECD, 2007.

<sup>77</sup> Flores-Crespo. “Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas” en *Perfiles Educativos*, 105-106, vol. xxvi, 2004, pp. 73-101.

<sup>78</sup> Flores-Crespo. “¿Qué futuro tienen los consejos de especialistas de la educación? El complejo vínculo entre investigación y formulación de políticas educativas” en *SEP Gobernabilidad y gestión educativa*, México: SEB-SEP, 2007.

Fomentar estudios en forma de tesis e investigaciones más a fondo, tiene que revelar de manera consistente qué elementos podrían explicar –y finalmente aumentar– la efectividad de las políticas educativas en México.

#### 5. Evaluación integral de políticas y programas

Con estudios e investigaciones desarrolladas en este campo se tratará de examinar la distancia existente entre la política “declarada” y la “real”, así como identificar y analizar los factores que condicionan la efectividad de las políticas. Es decir, buscaremos indagar qué se planeó, qué se obtuvo, y cuáles han sido las implicaciones para los individuos y grupos que enfrentan mayor desventaja social.

En este proyecto se podrán adscribir estudios de tipo panel o longitudinales que busquen explicar las repercusiones de reformas o políticas educativas en los distintos ámbitos del desarrollo educativo.

Los fines de este tipo de análisis pueden ser muy variados. En primer lugar, podemos encontrar los de tipo instrumental; es decir, la evaluación de las políticas y los programas pueden realizarse a petición de alguna agencia o gobierno con el objetivo de rendir cuentas o decidir esquemas de financiamiento. Por otra parte, la evaluación de políticas también representa un campo de estudio en sí mismo que puede, a través de sus metodologías (e.g. análisis costo-beneficio, costo efectividad, enfoque de las capacidades, etcétera) y sus hallazgos enriquecer los proyectos ya mencionados.

## **ANEXO 1**

### **ANÁLISIS DE LA LITERATURA SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA**

Dulce C. Mendoza y Pedro Flores-Crespo

Los artículos que a continuación se analizan se obtuvieron de la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc). Los criterios de selección fueron: (1) que los textos hicieran referencia explícita a la política educativa en sus palabras clave; (2) que fueran referidos a México, y (3) que se hubieran publicado a partir de 1999. Cabe hacer notar que se hallaron textos que tuvieron que ser eliminados por alejarse demasiado de los criterios de selección, pese a que se decían estar inscritos en el campo de “política educativa”.

Como se puede ver, las categorías que guiaron la revisión de estos estudios fueron: (A) propósitos; (2) abordaje metodológico; (3) identificación de elementos teóricos sobre análisis de política pública; (4) elementos de análisis; (5) conclusiones generales, y (6) relación de los estudios con las hipótesis planteadas en APPE.

Título	Autor y año de publicación	Revista en la que se publicó	Objetivo de estudio	Abordaje metodológico	Marco teórico o de referencia	Elementos de análisis	Conclusiones	Observaciones sobre cómo esos artículos corroboran o tensan lo propuesto en APPE
1 “¿Educación superior como derecho o como privilegio? Las políticas de admisión a la universidad en el contexto de los países de la región”.	María Fernanda Juarros 2006	Andamios. Revista de Investigación Social	Plantear líneas de reflexión sobre la problemática de acceso y permanencia a estudios universitarios que se sustentan en las políticas de cobertura y equidad.	Estudio descriptivo. Relata experiencias y políticas de acceso a la universidad en diversos países. No hay trabajo empírico.	Ninguno	Políticas de ingreso a la universidad. Cambios contextuales. Debate entre calidad (selección académica y equidad, acceso libre).	Incentivar el debate, lograr calidad y equidad en el acceso a partir de cursos propedéuticos o de nivelación.	No se utiliza teoría. Estudio descriptivo de la política educativa. Se concibe a la política como la acción del gobierno y no realiza trabajo empírico.
2 “Estrategias para impulsar la profesionalización del trabajo académico en México”.	Jovita Galicia 2006	Andamios. Revista de Investigación Social	Identificar las estrategias para impulsar la profesionalización del trabajo académico en educación superior en México de la década de los ochenta en adelante	Estudio descriptivo. No realiza trabajo empírico.	Ninguno. Pero realiza críticas a la ideología neoliberal y neoconservador que está detrás de la elaboración de la reforma.	Estrategias de política educativa.	La principal estrategia desde la política educativa ha sido fomentar que los académicos realicen estudios de posgrado, y en particular posgrados en educación.	No utiliza marco teórico. Concibe a la política como la acción del gobierno.
3 “El sostenimiento de la educación en México”.	Adolfo Lopez/ Ignacio Morales/ Elvia Silva 2006	Papeles de Población	Analizar la evolución del gasto educativo en México, la participación de los sectores público y privado, las disposiciones legales y las medidas que se cumplen.	Descriptiva.	Ninguno.	Estadísticas del gasto educativo. No hay análisis de contexto, ni de la política (politics).	De 1992/2001 se ha incrementado el gasto nacional en educación. A partir de 1994 cae el gasto público y se incrementa el gasto privado. El gasto corriente es más alto que el de capital. Se requiere una política de Estado que apoye a las instituciones privadas y que incremente el gasto de capital.	No hay teoría. Analiza disposiciones legales.

4	<p>“Modernización incierta. Un balance de las políticas de educación superior en México”.</p>	<p>Roberto Rodríguez y Hugo Casanova 2005</p>	<p>Perfiles Educativos</p>	<p>Describir y analizar las políticas en educación superior en las dos últimas décadas.</p>	<p>Estudio descriptivo y analítico. Análisis documental (planes).</p>	<p>Aunque no presentan un marco teórico para el análisis de política, exponen fundamentos teóricos (como el predominio del funcionalismo o la ausencia de dimensiones de análisis social). Aunque esto es muy escaso.</p>	<p>Contexto político y socioeconómico. Rasgos del sistema de educación superior. Planes de desarrollo educativo de los tres últimos sexenios.</p>	<p>Tendencias modernizadoras en la educación superior. Ausencia de políticas de Estado. Existen tensiones en la educación superior, tales como: tradición e innovación, demandas crecientes y apoyos decrecientes, reproducción o creación del conocimiento, etc.</p>	<p>Elementos de análisis teórico. Metodología descriptiva. Analiza la política educativa como la acción del gobierno. Coinciden con APPE al criticar la forma de abordar los problemas desde la política educativa. No hacen referencia a alguna etapa específica del proceso de política en su estudio.</p>
5	<p>“La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas en educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE)”</p>	<p>Pablo Latapí 2005</p>	<p>Perfiles Educativos</p>	<p>Profundizar a partir del caso de OCE en la participación de la sociedad en la educación y aportar elementos para su solución.</p>	<p>Explicativo. Estudio de caso.</p>	<p>Marco teórico conceptual sobre sociedad civil y ciudadanía. Dialoga con teóricos de las ciencias sociales y políticas.</p>	<p>Contexto socioeconómico de México. Análisis conceptual Problemáticas de la sociedad civil y el caso de OCE.</p>	<p>La identidad de OCE no está suficientemente definida. Necesidad de avanzar en la comprensión teórica de los fenómenos relacionados con la PSE.</p>	<p>Sí utiliza marco teórico y enfatiza la necesidad de que se avance en este campo de análisis. Aborda el grado de participación de otros actores en las políticas públicas. Dialoga con autores de las ciencias sociales y de la ciencia política, como Luis Aguilar.</p>
6	<p>“Formación de profesionales y política educativa en la década de los noventa”.</p>	<p>Concepción Barrón 2005</p>	<p>Perfiles Educativos</p>	<p>Describir la influencia de los organismos internacionales en las políticas educativas en la década de los noventa, y analizar la oferta y el currículo de las universidades.</p>	<p>Descriptiva.</p>	<p>Cita algunas teorías que se han utilizado en el análisis de la relación educación empleo, pero no presenta un marco teórico para el análisis de política.</p>	<p>Contexto. Papel de organismos internacionales en educación superior. Currículo y oferta universitaria.</p>	<p>Las IES requieren una redefinición y reorientación en las carreras y el currículum. La política educativa universitaria paso de un Estado benefactor a un Estado evaluador regido por la eficiencia y la eficacia. Se ha incrementado el capital privado en la oferta universitaria y surge la necesidad de realizar estudios comparativos entre la educación privada y la pública.</p>	<p>Escasos elementos teóricos. Entiende por política educativa la acción del Estado. Aunque aborda la participación de los organismos internacionales en las políticas, el análisis es descriptivo de las mismas.</p>

	<b>Título</b>	<b>Autor y año de publicación</b>	<b>Revista en la que se publicó</b>	<b>Objetivo de estudio</b>	<b>Abordaje metodológico</b>	<b>Marco teórico o de referencia</b>	<b>Elementos de análisis</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>Observaciones sobre cómo esos artículos corroboran o tensan lo propuesto en APPE</b>
7	“Sobre las políticas y contenidos del bachillerato universitario”.	Maria de Lourdes Velázquez 2004	Perfiles Educativos	Responder a la pregunta ¿cuáles han sido las políticas educativas asignadas al bachillerato y qué contenidos las han sustentado?	Descriptiva.	Ninguno.	Análisis histórico.	Las políticas se agrupan en estos rubros: impulso al laicismo, vinculación de la educación con el sector productivo, expansión de la capacidad de atención y, desde hace algunos años, una política globalizadora.	No hay filosofía, ni marco teórico. No hay análisis sobre la efectividad de las políticas, sólo se analiza la acción del Estado. Se consideran la problemática de la génesis de la política.
8	“Educación, desarrollo y democracia en América Latina. Un balance de los noventa”.	Roberto Rodríguez 2001	Perfiles Educativos	Discutir la problemática y las interrelaciones entre educación, desarrollo y democracia en América Latina.	Análítico.	Marco conceptual.	Análisis de contexto económico-político. Análisis comparativo de estadísticas entre países de América Latina.	La democratización ha desencadenado posibilidades de renovación de los sistemas educativos al estimular la participación social, propiciar mayor autonomía, además de expectativas por más y mejor educación. Fue importante el esfuerzo financiero sostenido.	No es esencialmente un texto de análisis de política, más bien es un examen del desarrollo educativo latinoamericano en la década de los noventa.
9	“Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el banco mundial”.	Alma Maldonado 2000	Perfiles Educativos	Mostrar la importancia que han tenido organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y el BID en la determinación de las políticas sobre educación superior en México.	Descriptiva.	Ninguno.	Análisis comparativo de las políticas del Banco Mundial con las políticas en educación superior en México.	El Banco Mundial no es la única fuente de orientación de las políticas en educación superior, pero ha tenido una influencia relevante, e.g: asignación del presupuesto a las universidades con base en criterios de calidad, eficiencia y productividad. La diversificación de las fuentes de financiamiento, ed. básica vs educación superior.	Corroboración que no se utiliza teoría para guiar el análisis.

10	<p>“La situación de la enseñanza multigrado en México”.</p>	<p>Eduardo Weiss 2000</p>	<p>Perfiles Educativos</p>	<p>Identificar las estrategias de los maestros en la organización del multigrado e interpretarlos pedagógicamente, y proporcionar perspectivas para una política pedagógica de las escuelas multigrado.</p>	<p>Cualitativa con trabajo empírico. Estudio de caso de 16 escuelas multigrado de Oaxaca y Guerrero</p>	<p>Ninguno para el análisis de la política. Pero para analizar cómo funcionan las escuelas multigrado, se basa en conceptos y hallazgos de la investigación etnográfica.</p>	<p>Descripción de programas. Estudio de caso</p>	<p>Realizar un programa integral de atención a los maestros de escuelas multigrado. Ofrecer otro tipo de materiales educativos: unificados y específicos para el multigrado. Hay que involucrar a los profesores en la planeación de los cursos. En lugar del supervisor o asesor pedagógico, dar seguimiento pedagógico al trabajo de los profesores.</p>	<p>Se podría ubicar en la etapa de evaluación. No hay marco teórico para el análisis de política.</p>
11	<p>“El rechazo al cambio en el cambio educativo: sistemas de ideas y construcción de políticas y modelos de evaluación nacionales”.</p>	<p>Thomas Popkewitz 2000</p>	<p>Perfiles Educativos</p>	<p>Problematicar sobre la razón o las reglas según las cuales se construyen las políticas.</p>	<p>Reflexiva y analítica.</p>	<p>Marco conceptual.</p>	<p>Elementos de análisis epistemológicos.</p>	<p>Se requiere hacer de las categorías epistemológicas en la evaluación el objeto de estudio: los conceptos en uso en la investigación educativa no pueden ser tratados como si fueran naturales, sino que necesitan ser cuestionados una y otra vez como monumentos históricos en las relaciones sociales.</p>	<p>Corroborar lo planteado en APPE, al hablar de la necesidad de recurrir a la epistemología para el análisis de política. No presenta teoría, sólo algunos conceptos.</p>
12	<p>“El concepto de calidad: una construcción en la educación superior”.</p>	<p>Angélica Buendía 2007</p>	<p>Reencuentro</p>	<p>Explicar diversas acepciones del concepto de calidad, y analizar la política de calidad de las dos últimas décadas.</p>	<p>Descriptivo.</p>	<p>Marco conceptual.</p>	<p>Análisis conceptual descripción de políticas.</p>	<p>En México, la PE ha elegido impulsar la consolidación de la educación superior desde una perspectiva en la que subyacen diversos criterios de calidad, no obstante se privilegia el concepto de calidad como valor por dinero.</p>	<p>No hay teoría, sólo descripción de políticas.</p>

	Título	Autor y año de publicación	Revista en la que se publicó	Objetivo de estudio	Abordaje metodológico	Marco teórico o de referencia	Elementos de análisis	Conclusiones	Observaciones sobre cómo esos artículos corroboran o tensan lo propuesto en APPE
13	"Políticas educativas: fuerzas y resistencias en el campo de la educación".	Consuelo Chapela / Edagar Jarillo 2006	Reencuentro	Observar la repetición de las políticas mundializadas en las políticas y prácticas educativas de instituciones específicas, a partir de un estudio de caso.	Reflexivo.	Conceptos de Bordieu: campos, productos culturales.	Características de las políticas.	A partir de describir las características de las políticas mundializadas (pérdida de lo humano, la influencia de la economía, etc.), aplica el análisis de éstas en el área de la salud y encuentra que enfrentan dificultades en la práctica al enfrentarse con valores, sentidos y significados propios de las personas.	Incluye conceptos, aunque no para el análisis de política. Aunque débil, se trata de un nivel de análisis reflexivo sobre las características de las políticas. Concibe la política educativa como acción del Estado.
14	"Políticas del posgrado en México".	Victor Arredondo/ Graciela Pérez / Porfirio Morán 2006	Reencuentro	Analizar la evolución de las políticas públicas en educación superior, específicamente en el posgrado en México.	Descriptivo.	Algunas definiciones conceptuales.	Antecedentes del posgrado, cifras estadísticas, tendencias internacionales.	Tradicionalmente ha existido ausencia de políticas públicas específicas para el posgrado; en los últimos años éstas se han centrado en el PEPN y el PIFOP. Se discute si los posgrados son también para formar profesionales de alto nivel y no sólo investigadores.	Ausencia de teoría. Analiza programas gubernamentales.
15	"Políticas de subjetividad para la igualdad de oportunidades educativas. Un diálogo entre Juan Carlos Tedesco y Luis Porter".	Luis Porter 2006	Revista Electrónica de Investigación Educativa	Responder a la pregunta: ¿es posible incluir a los excluidos? Y analizar lo que éstos representan para los tomadores de decisiones.	Entrevista realizada a dos investigadores.	Ninguno.	Análisis de diversas dimensiones de la desigualdad: pedagógica, técnico, política. Experiencias internacionales en el tema.	Falta un mayor reconocimiento de la dimensión subjetiva de las políticas. En la medida que nuestros educadores permanezcan cerrados a su propia sensibilidad, llave de su imaginación, las insituciones seguirán siendo incompletas.	No es análisis de política. No hay marco teórico. Es una entrevista sobre el problema de la desigualdad.

16	“La ley orgánica de calidad de la educación: análisis crítico de la nueva reforma educativa española”.	Patricia Dígón 2003	Revista Electrónica de Investigación Educativa	Análisis de los cambios que se introducen en el sistema educativo español con la aprobación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) y exponer las críticas a dicha reforma.	Descriptiva y analítica de la reforma.	Ninguno. Pero realiza críticas a la ideología neoliberal y neoconservador que está detrás de la elaboración de la reforma.	Diversos elementos de análisis de política: ausencia de otros actores en la sociedad en la formulación, críticas a la ideología neoliberal, reforma centralista, consecuencias para los grupos poblacionales.	Los cambios educativos no se darán por una simple reforma, se requiere un cambio de cultura de la escuela y el consenso social de la necesidad de cambio. Se trata de una reforma centralista y con escaso financiamiento.	Introduce elementos de análisis de política para el estudio de una nueva ley. Pero no habla de la articulación entre legislación y políticas.
17	“La enseñanza del inglés a estudiantes inmigrantes en Estados Unidos: un breve resumen de programas y métodos”.	Francisco Ramos Calvo 2003	Revista Electrónica de Investigación Educativa	Resumir los objetivos de los métodos tradicionales de enseñanza, detallar los cambios en las últimas décadas para mejorar la enseñanza simultánea del inglés y los contenidos académicos y explicar las técnicas más usadas en la actualidad.	Descriptiva.	Ninguna teoría para el análisis de política. Pero utiliza referentes teóricos para analizar la enseñanza del inglés como segunda lengua.	Estudio histórico y bien documentado de las principales estrategias implementadas para la enseñanza del inglés como segunda lengua, y sus efectos en el aprendizaje de los estudiantes.	El método content-based ESL y Sheltered English ha sido efectivo pero todavía queda mucho por hacer: e.g cambio progresivo en la mentalidad de los educadores, mejorar la comunicación entre ellos mismos. La experiencia de E.U puede servir a otros países europeos que comienzan a tener flujos de inmigrantes.	Asume lo promulgado en la ley como políticas. No hay teoría para el análisis de política.
18	“Reforma educativa en sistemas administrativos con características premodernas”.	Carlos Roberto Ruano 2002	Revista Electrónica de Investigación Educativa	Análisis de una reforma educativa en Guatemala, para exponer los aspectos que deben confrontarse al diseñar e implementar reformas educativas en naciones débiles y con rasgos premodernos.	Analítica y descriptiva.	Concepto de burocracia de Weber para analizar el funcionamiento del ministerio de educación de Guatemala. No se analiza, sólo se hace mención a la filosofía que está detrás de diversos proyectos nacionales.	Contexto histórico y socioeconómico. Limitaciones financieras. Análisis de planes gubernamentales.	Ninguna de las reformas educativas en Guatemala podía alterar las premisas de exclusión, arcaísmo político y marginación cultural y de género.	Es importante tomar en cuenta la perspectiva histórica, pero no sobrevalorarla. En el artículo no se analizan otros actores en el proceso de política, sólo la acción del gobierno.

	Título	Autor y año de publicación	Revista en la que se publicó	Objetivo de estudio	Abordaje metodológico	Marco teórico o de referencia	Elementos de análisis	Conclusiones	Observaciones sobre cómo esos artículos corroboran o tensan lo propuesto en APPE
19	"Diez años después del acuerdo nacional para la modernización de la educación básica en México: retos, tensiones y perspectivas".	Margarita Zorrilla 2002	Revista Electrónica de Investigación Educativa	Realizar un análisis crítico del sistema educativo mexicano, los retos y tensiones que enfrenta, enfocándose en las razones de la descentralización y la reforma educativa.	Analítico, reflexivo.	Ninguna teoría, sólo define varios conceptos como: sistema educativo, descentralización, actores, política educativa, etc.	Algunos elementos de contexto socioeconómico y político de México.	Para superar los desafíos del sistema educativo hay que resolver las diversas tensiones (entre niveles de gobierno, entre lo admvo., político y pedagógico, etc.). Un elemento medular para la transformación del sistema es la gestión. El propósito de colocar a la escuela en el centro no se ha logrado y sigue imperando el centralismo. Se requiere cambiar la organización del sistema, y para ello propone el modelo sistémico de Aguerrondo.	Visión parcial de análisis de política, no hay teoría. Utiliza el concepto de política de Reimers. Argumentación contradictoria. Pese a esto, el artículo es importante para APPE porque habla de otros actores (y no sólo SEP) sus intereses y los tiempos de los gobiernos.
20	"Tecnologías de información y comunicación en la educación. Proyectos en desarrollo en América Latina y el Caribe".	Patricia Ávila 2002	Revista Mexicana de Ciencias y Sociales	Identificar proyectos que han realizado propuestas educativas con el uso de tecnologías, atendiendo a las políticas y necesidades de sus países.	Descriptiva. Señala programas que involucran TICs en países latinoamericanos.	Ninguna	Evaluación de política a partir de la identificación de programas que utilicen TIC.	A pesar de que existen buenas propuestas, queda mucho por hacer en el área de educación y tecnologías. Es necesario que se involucren otros agentes en el proceso y que se invierta en la formación de cuadros técnicos y profesionales.	Es una descripción de programas gubernamentales. Hace referencia a organismos internacionales como directrices de la política. No hay teoría, no es un estudio innovador, sólo al final hace mención a que es importante involucrar a otros actores. Pudiera enriquecerse su trabajo como un estudio de políticas comparadas, tiene buen material.

21	<p>“Políticas y prácticas de formación de los maestros en los colectivos docentes”.</p>	<p>Rosa María Torres/ José Antonio Serrano 2007</p>	<p>Revista Mexicana de Investigación Educativa</p>	<p>Analizar las tramas de los participantes en los programas rectores estatales de formación continua en diferentes estados en México, y los efectos que estos programas han generado en los profesores, los colectivos y los responsables institucionales.</p>	<p>Cualitativa con trabajo empírico.</p>	<p>Ninguna.</p>	<p>Análisis y clasificación de talleres colectivos de docentes para ver cómo funcionan los programas estatales de formación continua.</p>	<p>Los talleres de formación se instaura un proceso de homogenización (en las soluciones para las trayectorias particulares de las escuelas). Existen diferencias de compromiso entre los integrantes de los talleres, y varían las formas de desarrollo de los proyectos si es una comunidad, un grupo de acción o uno de seguir al líder. Se requiere un mecanismo diferenciado de ser profesional y no sólo carrera magisterial (refuerza la individualidad).</p>	<p>Se refiere a la etapa de evaluación de programas. Es valioso que se haga trabajo empírico.</p>
22	<p>“Políticas públicas y educación secundaria en la primera mitad del siglo XIX en México”</p>	<p>María Adelina Arredondo 2007</p>	<p>Revista Mexicana de Investigación Educativa</p>	<p>Sintetizar la trayectoria de la educación secundaria en México, desde la perspectiva de las políticas públicas impulsadas por los gobiernos de la época.</p>	<p>Análisis histórico.</p>	<p>No hay teoría, pero identifica ideologías políticas: federalistas, centralistas, etc.</p>	<p>Grupos políticos ideológicos que históricamente han dado forma a los cursos de acción del Estado. Analiza los niveles de gobierno que intervinieron históricamente en la educación. Análisis de contexto.</p>	<p>El tránsito desde la enseñanza secundaria concebida como preparación para la universidad, espacio de elite social e intelectual y entidad propia de congregaciones religiosas, hacia la secundaria como nivel postprimario, accesible a todos y controlado por el Estado no fue lineal ni progresivo: fue la síntesis de un conjunto contradictorio y desigual de discursos y prácticas educativas que culminó con las reformas educativas del siglo XX.</p>	<p>Entiende como políticas a cursos globales de acción subordinados a la ideología de los grupos de gobierno en turno. No hay teoría. Análisis histórico.</p>

	Título	Autor y año de publicación	Revista en la que se publicó	Objetivo de estudio	Abordaje metodológico	Marco teórico o de referencia	Elementos de análisis	Conclusiones	Observaciones sobre cómo esos artículos corroboran o tensan lo propuesto en APPE
23	"Convivencia o disciplina ¿qué está pasando en la escuela?"	María Claudia Sús 2005	Revista Mexicana de Investigación Educativa	Abordar el tema de la convivencia escolar en el nivel medio en Argentina a partir de una nueva legislación que pretende reemplazar el tradicional modelo de disciplinamiento instaurado en las escuelas, por uno basado en la convivencia democrática.	Analítica, con trabajo de campo: observación y entrevistas.	No hay teoría.	Prácticas escolares.	Los mayores problemas para construir una cultura basada en convivencia democrática parece tener su origen en: imposibilidad de cambiar los esquemas de acción, falta de consensos institucionales y la pervivencia de prácticas autoritarias (continúa el régimen jerárquico y rígido).	Se ubica en la etapa de evaluación de las "políticas", realiza trabajo empírico. No hay teoría.
24	"Federalización y gestión educativa estatal. El caso de Morelos".	Medardo Tapia Uribe 2004	Revista Mexicana de Investigación Educativa	Examinar el proceso para construir capacidad autónoma de gestión educativa en los estados después de la descentralización de 1992.	Estudio de caso. Entrevistas a funcionarios, maestros, padres de familia, SNTE. Encuesta e investigación documental y bibliográfica.	No hay teoría, aunque sí un marco conceptual.	Tres dimensiones de análisis: política, admva. y técnico pedagógica. Contexto. Responsabilidad asumida del estado de Morelos a partir de las políticas.	La gestión educativa autónoma de Morelos ha dejado la gestión de los problemas técnico pedagógicos a mandos medios, principalmente a supervisores, directivos y maestros. Los más importantes obstáculos para la gestión son políticos, la desarticulación entre diversos instrumentos como planes y programas, los mandos medios enfrentan la sobrecarga admva. y la enorme variedad de tareas, se requiere trabajar en la agencia de éstos.	Se ubica en la etapa de implementación. Se requieren nuevos conceptos para construir una política educativa. Propone integrar concepto de agencia al análisis de la gestión. considera el papel de otros actores como los consejos de participación. Considera al ANMEB como una política. Buena revisión de literatura sobre el tema. Es un análisis estatal.

25	<p>“Políticas de educación superior en México: un diálogo y sus perspectivas”.</p>	<p>Adrián Acosta Silva</p>		<p>Exponer diversas reflexiones sobre el análisis de las políticas públicas en educación superior y su relación con el desempeño institucional.</p>	<p>Se relata y analiza el diálogo entre diversos expertos en políticas de educación superior.</p>	<p>No hace referencia a la teoría. Brinda una categorización de políticas (coyunturales, evolutivas, inerciales y de visión).</p>	<p>Contexto de la ed. superior. La relación entre las políticas de educación media y educación superior. Cuotas, políticas financieras. Las instituciones tecnológicas. El marco institucional. Los sistemas de información</p>	<p>En virtud de que no existe una percepción clara de la relación entre políticas y desempeño institucional, se requiere profundizar en la diversidad de perspectivas que hay. Es clave crear un marco institucional y esto tiene que ver con la creación o fortalecimiento de los niveles intermedios. Es necesario extender y normalizar la generación de información.</p>	<p>Enfatiza la importancia conceptual. Pone de relieve la importancia del marco institucional y los niveles intermedios de gestión al brindar una clasificación de políticas.</p>
----	--	----------------------------	--	---	---	---	---	--	---

## ANEXO 2

### ANÁLISIS DE ENFOQUES Y TEORÍAS SOBRE EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

Dulce C. Mendoza y Pedro Flores Crespo  
20.11.07

#### Texto

Howlett, M. y Armes, M. *Studying public policy, policy cycles and policy subsystems*, Canada: Oxford University Press, 2003.

#### Objetivo

Señalar los principales enfoques para el estudio de la política pública en las disciplinas académicas que se ocupan más directamente del compor-

tamiento del Estado, tales como la economía y la ciencia política, destacar sus fortalezas y debilidades y subrayar cómo la ciencia política se ha beneficiado de los *insights* ofrecidos por otras ciencias sociales mientras desarrolla su propia metodología y teorías distintivas.

#### Clasificación de las teorías analizadas

Las teorías sociales difieren de acuerdo al nivel (macro, meso o micro), método (inductivo y deductivo) y unidad de análisis (individuos, grupos o estructuras). En el ensayo que aquí se describe se comentan teorías a nivel macro, y se presentan las categorías de análisis social comúnmente aplicadas al análisis de política. Las teorías se enlistan en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Enfoques generales para el estudio de la política**

Unidad de análisis	Deductivo	Inductivo
Individual	Teorías de la elección racional (elección pública)	Individualismo sociológico (bienestar económico)
Colectividad	Análisis de clases (marxismo)	Teorías de grupo (pluralismo/corporativismo)
Estructura	Institucionalismo centrado en el actor (análisis de costo transacción)	Neo-institucionalismo (estatismo)

Fuente: Howlett, M. y Armes, M. *Studying public policy, policy cycles and policy subsystems*, Canada: Oxford University Press, 2003. [Traducción libre].

**Cuadro 2. Características y limitaciones de diversos enfoques para el análisis de la política**

Teoría	Características e implicaciones para la política	Limitaciones y críticas
<p>Teoría de la elección racional</p> <p><i>Public Choice</i></p>	<p>-Aplica los principios de la economía neoclásica a la política.</p> <p>-Asume que los actores políticos individuales (diseñadores de política o votantes) son guiados por su interés personal para elegir los cursos de acción que les resulten ventajosos.</p> <p>-Con respecto al diseño de política, esta teoría considera que en el proceso de política intervienen una variedad de actores políticos dedicados a un comportamiento competitivo de <i>rent-seeking</i>.</p> <p>-Se concluye que los votantes buscarán más programas de gobierno limitados sólo por su disposición a pagar impuestos. Y los políticos, partidos y burócratas estarán dispuestos a ofrecer esos programas por sus intereses personales de obtener prestigio, poder y popularidad.</p> <p>-Se incrementa el nivel de la participación del Estado en la economía bajo la forma de un ciclo de negocios políticos.</p> <p>-Las instituciones deben desarrollarse para frenar la conducta maximizadora de la utilidad que sirve a los intereses de individuos particulares.</p>	<p>Esta teoría se basa en una sobre simplificación de la psicología y la conducta humana, que no está de acuerdo con la realidad.</p> <p>Tiene poca capacidad predictiva, por ejemplo: no hay pruebas empíricas para la predicción de que las funciones del gobierno crecerán inexorablemente por la dinámica competitiva de los sistemas de representación democrática.</p> <p>La mayor parte de la teoría de la elección pública está fuertemente influenciada por la experiencia de Estados Unidos (que tiene una competición electoral partidista entre dos partidos que fuerzan a los electores a elegir entre dos alternativas claramente definidas). En la realidad, muchas democracias son sistemas multipartidistas, en las cuales los partidos tienen la forma de coaliciones legislativas.</p>
<p>Análisis de clases</p> <p>Teoría marxista</p>	<p>Otorgan primacía al análisis de las entidades colectivas.</p> <p>Los escritos de Carlos Marx exhiben diferentes nociones de clase, considera que la sociedad humana ha pasado por distintos modos de producción, cada uno de los cuales establece un particular sistema de clases.</p> <p>La clasificación de las clases sociales se da con base a la propiedad de los medios de producción. Las dos clases existentes son los propietarios privados de los medios de producción y los que trabajan para ellos, y las relaciones que se establecen entre estas clases son inherentemente conflictuales.</p> <p>El término que se usa para capturar la complejidad de múltiples estructuras de clases en modos de producción mezclados es el de formación social.</p> <p>La teoría marxista de clases interpreta las políticas públicas en las sociedades capitalistas como un reflejo de los intereses de la clase capitalista.</p> <p>El análisis de política consiste en demostrar cómo una política particular sirve a los intereses del capital, el Estado es usado para servir a estos intereses. A esta perspectiva se le conoce también como la teoría instrumental del Estado.</p>	<p>Se encontraron dos problemas en esta línea de análisis: aun cuando fuera verdad que la política servía a los intereses del capital, no podría concluirse que dicha política fuera promulgada a instancia del mismo.</p> <p>Este enfoque no explica las políticas adoptadas en oposición a los capitalistas. Por ejemplo, en la mayoría de los Estados capitalistas, la adopción de políticas de bienestar se oponía a los intereses de la clase capitalista.</p> <p>Surgió una nueva corriente: los neomarxistas y uno de los principales exponentes, Poulantzas, argumenta que existe una burocracia compuesta por clases no capitalistas, lo cual permite al Estado algún nivel de autonomía del capital. El diseño de política aún se concibe para servir a los intereses del capital pero no en el mismo sentido instrumental de los marxistas iniciales.</p>

Teoría	Características e implicaciones para la política	Limitaciones y críticas
<p>Institucionalismo centrado en el actor: análisis de costo-transacción</p>	<p>Enfatiza la autonomía de las instituciones políticas de la sociedad en la cual existen. Al igual que el primer enfoque, parte de la idea de considerar el comportamiento humano. Toma en cuenta los hechos, las reglas, las normas y los símbolos que afectan el comportamiento de la política, que la organización de las instituciones de gobierno afecta lo que el Estado hace y que un único diseño del desarrollo histórico limita las futuras elecciones. Una variante de este enfoque es el análisis costo transacción, el cual reconoce el rol que juegan las instituciones en la vida política. Las instituciones no causan la acción sino que la afectan al dar forma a las interpretaciones de los problemas y sus soluciones.</p> <p>En el campo político las instituciones son importantes porque constituyen y legitiman a los actores políticos individuales y colectivos, y proporcionan reglas de conducta, concepciones de la realidad estándares de evaluación, etc.</p> <p>La unidad básica de análisis está relacionada con la transacción entre los individuos dentro del orden institucional. Con base en la naturaleza de las transacciones económicas, se desarrolla una tipología de bienes y servicios y se ilustran los roles que juegan los mercados y el gobierno en su provisión.</p> <p>Se argumenta que los gobiernos no deberían intervenir en las transacciones y actividades relacionadas con los bienes y servicios privados. Los bienes públicos debería proveerlos el gobierno.</p>	<p>Esta perspectiva es ecléctica, ya que se enfoca a un amplio rango de normas, conductas y reglas internacionales y domésticas que afectan los costos de transacción. Puede ser relevante para explicar el diseño de política.</p> <p>Esta perspectiva proporciona una excelente discusión sobre las limitaciones de los actores políticos, y lo que es racional para ellos en sus circunstancias específicas; sin embargo, dice poco sobre las causas de dichas limitaciones.</p> <p>El análisis sobre la historia y evolución de las actividades del diseño de política es limitado y vago.</p>
<p>Individualismo sociológico: bienestar económico</p>	<p>Es quizás el enfoque que más se utiliza para el estudio de la política pública, aunque no siempre se haga explícito.</p> <p>Se basa en la noción de que los individuos, a través de los mecanismos del mercado, deben tomar la mayor parte de las decisiones sociales. Esta perspectiva admite, entre otras cosas, que los mercados no siempre pueden distribuir eficientemente los recursos y reconocen que las instituciones políticas pueden actuar para suplementar o reemplazar a los mercados.</p> <p>Actualmente existen muchas controversias sobre el estatus y las causas de los fracasos del gobierno y los mercados, sin embargo, este enfoque ha desarrollado una teoría del diseño de política pública basado en sus propios conceptos.</p>	<p>La técnica de costo-beneficio es a menudo problemática; por ejemplo, no existe la manera de calcular los costos y beneficios de los programas de seguridad social (cuáles son los beneficios en términos de la paz social y en la tolerancia que promueven).<sup>79</sup></p> <p>Además, los costos y beneficios de alguna política con frecuencia no son distribuidos equitativamente, y existen problemas de agregación de varios componentes.</p>

<sup>79</sup> Una alternativa a este punto podría ser el enfoque de las *capabilities*, desarrollado por el economista-filósofo Amartya Sen.

Teoría	Características e implicaciones para la política	Limitaciones y críticas
<p>Individualismo sociológico: bienestar económico</p>	<p>Argumentan que los gobiernos tienen una responsabilidad para corregir los fracasos de los mercados. Una vez que se acuerda que un problema requiere la intervención del Estado, la cuestión clave de la política pública es encontrar la manera más eficiente de hacer las cosas, y ésta es aquella que implique un menor costo y la técnica usada para determinar esto es el análisis costo-beneficio.</p> <p>Por lo tanto, se busca maximizar los beneficios al menor costo.</p>	<p>Sin embargo, el principal problema para el diseño de política no está relacionado con los métodos o con la elegancia de sus asunciones teóricas; más bien estos teóricos han fallado en reconocer que los Estados casi nunca hacen las políticas en la técnica esencial asumida por esta teoría. Aun si se pudiera identificar la política más eficiente y efectiva (lo cual es difícil dadas las limitaciones innatas de las ciencias sociales), la elección de política está atada a instituciones políticas y es realizada por actores políticos que responden a menudo a presiones políticas.</p> <p>El descuido de las variables políticas ha conducido a críticas que describen esto como un mito, una ilusión teórica que promueve una falsa e ingenua visión del proceso de política.</p>
<p>Teorías de grupo: pluralismo y corporativismo</p>	<p>El pluralismo otorga primacía a los intereses de grupos en el proceso de política (los mismos individuos pueden pertenecer a diversos grupos).</p> <p>Los grupos pueden variar en cuanto a los recursos financieros u organizacionales que poseen y en el acceso al gobierno del que gozan.</p> <p>A partir de las críticas ha surgido una nueva corriente denominada neopluralismo. La reformulación conserva lo significativo de la competencia entre los grupos, pero modifica la idea de una igualdad entre los mismos y explicita la idea de que unos grupos son más poderosos que otros.</p> <p>En Europa, las teorías que toman a los grupos como su unidad primaria de análisis tienden a tomar una forma corporativista.</p> <p>En la teoría corporativista, la política pública es formada por la interacción del Estado y los intereses de grupo o grupos reconocidos por el mismo.</p>	<p>El rol del gobierno en la hechura de políticas no es claro: pluralistas iniciales argumentan que el gobierno registra e implementa las demandas de los intereses de grupo.</p> <p>Asume que los oficiales públicos no tienen sus propios intereses y ambiciones, los cuales buscan realizar a través del control de la maquinaria gubernamental.</p> <p>La teoría pasa por alto el rol del sistema internacional para dar forma a las políticas públicas y su implementación.</p> <p>Existen problemas para aplicar el enfoque en otros países fuera de Estados Unidos.</p>

Teoría	Características e implicaciones para la política	Limitaciones y críticas
Teorías de grupo: pluralismo y corporativismo		<p>Los problemas del enfoque para analizar las políticas públicas son:</p> <p>(1) Es una categoría descriptiva de un acuerdo particular entre Estado y sociedad, y no una explicación general de lo que el gobierno hace, especialmente en los países no corporativistas;</p> <p>(2) la teoría no contiene una noción clara sobre su unidad fundamental de análisis;</p> <p>(3) la teoría es vaga sobre la significancia relativa de los diferentes grupos en la política –tienen todos los grupos la misma influencia? ¿Qué determina la influencia?–,</p> <p>y (4) la teoría no tiene una clara concepción de la naturaleza del Estado, sus intereses y por qué reconoce a algunos grupos y no a otros como representativos de los intereses corporativos.</p>
Neo-institucionalismo sociohistórico: estatismo	<p>Critica al pluralismo y al corporativismo y pone en el centro de su análisis las estructuras sociales organizadas y las instituciones políticas.</p> <p>Esta perspectiva reconoce que las preferencias y capacidades políticas son usualmente comprendidas en el contexto de la sociedad en la cual el Estado está alojado.</p> <p>En la versión estatista del análisis neo-institucional, el Estado es visto como un actor autónomo con la capacidad de idear e implementar sus propios objetivos y no sólo para responder a la presión de grupos o clases sociales dominantes.</p> <p>Enfatiza la centralidad del Estado como una variable que permite ofrecer explicaciones más plausibles sobre el desarrollo de políticas en muchos países.</p>	<p>Es difícil aceptar la versión fuerte del estatismo porque el Estado no puede controlar o regular muchas actividades.</p> <p>Esta perspectiva considera que todos los Estados fuertes responden a los mismos problemas en la misma manera, porque tienen características organizacionales similares.</p>

Fuente: Howlett, M. y Armes, M. *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*, Canadá: Oxford University Press, 2003. [Traducción libre].

## Observaciones

- Existen muchas maneras, a menudo contradictorias, de abordar el tema de política pública. La literatura es amplia.
- Los teóricos de la corriente deductiva a menudo parecen olvidar la naturaleza de sus hipótesis y la necesidad de evaluar constantemente y refinar sus asunciones con evidencia empírica.
- La aplicación de teorías inductivas a la hechura de las políticas públicas también ha revelado que es sospechoso que alguna de éstas pueda alcanzar el estatus de una teoría completa y general.
- Muchas teorías, tanto inductivas como deductivas, tienden a analizar el fenómeno bajo una consideración monocausal. Debe resistirse esta tentación si se quiere comprender la política pública.
- Recientemente ha comenzado a abandonarse la visión de que la actividad humana es una lucha por sobrevivir con recursos limitados y necesidades ilimitadas, y la cual ha permeado el análisis de la hechura de política.
- En el análisis de política es necesario un marco analítico que considere un amplio rango de factores que afectan la política pública y permitir hipótesis para que sean probadas en la realidad que intentan describir y comprender.

- Los esfuerzos teóricos en la ciencia política deberían enfocarse al meso o medio nivel.

### Texto

De Vries y Álvarez. “Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana”, México, *Revista de la Educación Superior*, vol. 2, núm. 134, 2003.

### Objetivo

Evaluar a través de un análisis comparativo el impacto de las políticas públicas en educación superior implantadas en México en los últimos tres lustros, considerando que gobiernos disímolos han introducido las mismas políticas pero sus resultados varían significativamente en cuanto al logro de los objetivos planteados originalmente.

### Unidad de análisis

Los arreglos institucionales (o reglas del juego) en el campo político.

### Marco teórico principal

Neo-institucionalismo.

**Cuadro 3. Resumen de los enfoques de análisis de política.**

Enfoque	Características	Limitaciones
Las políticas y su diseño	<p>El análisis de políticas revisa cuáles son las intenciones del gobierno, quiénes formulan y operan las políticas y cuáles son las respuestas que dan las instituciones que se buscan cambiar.</p> <p>Este enfoque no logra explicar del todo por qué ocurren resultados diferentes entre países que implementan las mismas políticas. Señala que hay mucho que puede fallar: las políticas pueden carecer de claridad, los implementadores pueden hacer su propia interpretación de lo que se debe hacer, y los afectados pueden desviar las políticas u oponerse rotundamente.</p> <p>La solución primordial ante esto es mejorar el diseño de políticas, aclarando las metas y los objetivos, afinando los incentivos y racionalizando la cadena de implementación, delimitando el poder de los intermediarios o mejorando la coordinación.</p>	<p>Considera a las acciones del gobierno como un conjunto de estímulos y restricciones, que busca provocar ciertos comportamientos en los actores. Desde este punto de vista, la operación de las políticas se asemeja a un cajero automático, donde el NIP correcto produce la transacción deseada.</p>

Enfoque	Características	Limitaciones
El contexto político	<p>Las políticas operan dentro de un contexto político que puede incidir en su efectividad.</p> <p>La organización del sistema político influye en quién pueda tomar decisiones y cuáles instancias –Ejecutivo-Legislativo y Judicial– pueden participar en la formulación y operación de políticas. Ejemplo: en el contexto de la transición política mexicana, la política educativa podría enfrentar numerosos obstáculos para su implantación en virtud de que se podría dificultar la capacidad del Estado para impulsar cambios.</p>	<p>No obstante que este enfoque revela que la práctica es más complicada, este enfoque crea sus propios problemas: hay países con contextos políticos equivalentes, en los cuales los paradigmas contemporáneos de políticas educativas generan resultados distintos, y también está el caso inverso, países con contextos políticos diferentes y resultados de política educativa equiparables.</p> <p>Un fenómeno extraño dentro de la teoría política es que durante 70 años de dominación del PRI, las políticas educativas solían sufrir cambios cada sexenio o trienio, en la actualidad –época de transición– existe continuidad en dichas políticas.</p> <p>El contexto político puede explicar por qué ciertas políticas son rechazadas u obstruidas por actores políticos, pero no logra explicar por qué los resultados pueden ser distintos a pesar de que se adoptan e implementan políticas similares.</p> <p>En términos generales, la limitación de estos enfoques es que se preocupan poco por los desempeños del sistema y de los establecimientos, ya que su interés principal es estudiar las decisiones gubernamentales en determinados arreglos políticos, en los cuales se procesan conflictos, negociaciones y alianzas entre diversos actores. El actor principal es el gobierno y el enfoque de análisis es la gobernabilidad.</p>
Organización y administración	<p>Los enfoques anteriores parten de una idea común: las políticas diseñadas en la cúspide van bajando, a través de la burocracia, hasta que afectan el comportamiento de los actores en la base.</p>	

Enfoque	Características	Limitaciones
Organización y administración	<p>Estos análisis raramente contemplan la franja intermedia entre los diseñadores de política y los receptores en la base. Fijarse en esta franja intermedia implica preguntarse cómo está organizado el sistema, cómo se administra y si existen condiciones o reglas que permitan regular el sistema de la forma que se puedan lograr los objetivos de las políticas. Las políticas no sólo son planes y programas, sino que toman forma en la interacción con los actores cuyo comportamiento se busca modificar. Se debe revisar cómo está organizada la administración de la educación.</p> <p>Estudios sobre este tema: la burocracia de Weber, el enfoque de costos transacción (administradores como sujetos que buscan maximizar sus ganancias). En ambos enfoques la burocracia figura como el instrumento con que los políticos llevan a cabo sus políticas. Sin embargo, la ausencia más grande de estos enfoques es que no consideran que ya existen reglas del juego dentro de la burocracia, las cuales moldean la acción pública, es decir, no toman en cuenta a la administración.</p> <p>En la tradición neo-institucionalista esas reglas pueden operar porque se dan dentro de un campo organizacional bien definido que es regulado por determinadas agencias. Bajo esta perspectiva, las reglas del juego se producen en la interacción de los actores, aunque no todos los actores producen estas reglas, al menos no directamente.</p> <p>De esta manera, la burocracia no es sólo un conjunto de funcionarios con intereses personales: también es un conjunto de reglas del juego construido a lo largo del tiempo, y estas reglas definen cuáles son las posibilidades para la política y las políticas de modificar el sistema, ya que las reglas a ese nivel definen cuáles actores políticos pueden incidir de que forma en la regulación de la educación.</p> <p>Optar por la administración como punto de análisis implica reemplazar el punto de vista de la administración como el actor que instrumenta las políticas.</p> <p>Ejemplo: la configuración de la administración del sistema educativo mexicano es resultado de la época del centralismo, y no existen reglas formales para regular a los actores. Al final de la década de los ochenta del siglo xx existían cerca de 700 instituciones con reglas propias. ¿Hasta dónde había una administración pública del sistema? Eso no significó una total ausencia de normas.</p>	

Fuente: De Vries y Álvarez. "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana", México, *Revista de la Educación Superior*, vol. 2, núm. 134, 2003.

## Observaciones

- En el artículo de Howlett, M. y Armes, M. (2003), la mayor parte de lo que presenta son teorías socioeconómicas que aportan conceptos, explicaciones y categorías de análisis a los fenómenos de la ciencia política.
- En el artículo de De Vries y Álvarez (2005), se critican dos enfoques o perspectivas de análisis sobre cómo se diseñan, implementan y operan las políticas, y de por qué las políticas tienen diferentes resultados entre países (cabe señalar que se trata de enfoques y no teorías). Por otra parte, también crítica las teorías de Weber y de *rational choice*, y argumenta que es más apropiado el enfoque del neo-institucionalismo porque toma en cuenta las reglas internas con las que opera la burocracia, lo cual pasa desapercibido para los otros enfoques y teorías.

## Texto

Latapí, P. *Análisis de un sexenio de educación*, México: Nueva Imagen, 1980.

## Unidad de análisis

Política educativa.

## Objetivos

Interpretar la política educativa del sexenio 1970-1976 considerada en su conjunto, lo cual implica reducir las múltiples acciones realizadas por la SEP.

Recaltar las relaciones del desarrollo educativo con los procesos sociales del país, para ello se requiere partir de un marco teórico que facilite la interpretación de esas relaciones.

## Dimensión paralela a estos objetivos

Intenta sistematizar las acciones que integran lo que suele entenderse como política educativa: (a) mediante la adopción de un modelo interpretativo de la relación que tienen esas acciones con los cambios sociales, y (b) mediante una pauta analítica de las diversas funciones que desempeña el sistema educativo se intenta reducir la complejidad de los procesos educativos a categorías de más fácil manejo.

**Cuadro 4. Modelos teórico-sociológicos que suelen adoptarse en las críticas a la política educativa mexicana**

Enfoque	Bases filosóficas	Bases sociológicas	Propuestas de reforma
Modernización pedagógica	<p>Teoría epistemológica realista.</p> <p>Propone la realización plena del hombre en una sociedad abierta al progreso gradual.</p> <p>El progreso se basa principalmente en el avance científico y tecnológico.</p> <p>Justicia social es consecuencia necesaria de los valores y de la sociedad.</p>	<p>Explica el funcionamiento de la sociedad con base en teorías estructural-funcionalistas.</p> <p>El esfuerzo del individuo es el factor principal de los cambios sociales.</p> <p>Educación es la fuerza principal para el cambio social. Y ésta debe adaptarse al empleo.</p>	<p>La política educativa debe resolver las contradicciones sociales con una educación más eficiente y abierta a todos.</p> <p>En la enseñanza superior es importante impulsar el posgrado, la formación de profesores de tiempo completo y la investigación científica. En todos los niveles fomentar el método científico.</p> <p>Limitar cupos en los niveles medio y superior.</p>
Reformismo social	<p>Teoría epistemológica realista y dialéctica.</p>	<p>Base estructural funcionalista y el análisis de sistemas.</p>	<p>Propone una atención masiva a la educación en lo formal y no formal acompañada de una modernización de métodos pedagógicos y estructuras organizativas.</p>

Enfoque	Bases filosóficas	Bases sociológicas	Propuestas de reforma
<p>Reformismo social</p>	<p>Necesidad de una acción deliberada e intensa para modificar la evolución de la sociedad mexicana.</p> <p>Diversas fundamentaciones ideológicas.</p> <p>Supone que los valores subjetivos deben estar en armonía con las estructuras sociales.</p> <p>Suele recurrirse a una concepción de análisis de sistemas junto con un ideal de desarrollo y lucha contra la dependencia económica.</p>	<p>La educación impulsa la movilidad social y la distribución del ingreso, reconociendo que las estructuras sociales pueden frenar su alcance.</p> <p>Se reconoce que la educación puede agudizar algunos conflictos sociales.</p> <p>Debe adecuarse la educación con el empleo.</p>	<p>Distribución más equitativa de las oportunidades: favorecer más a los marginados.</p> <p>Armonía entre universidad y Estado.</p>
<p>Radicalismo</p>	<p>Epistemología dialéctica: el conocimiento resulta de una reflexión sobre la praxis.</p> <p>Inspiración marxista o neomarxista. Contempla la relación entre educación y sociedad desde una óptica revolucionaria.</p> <p>Aspira a transformar radicalmente las estructuras de poder y propiedad, con el objetivo de instaurar una sociedad colectivizada donde surgirá un “hombre nuevo”.</p> <p>La educación pertenece a la ideología de la superestructura, y es un instrumento de imposición y legitimación de la ideología dominante.</p>	<p>La evolución de las fuerzas de producción determina la dinámica social. Las clases sociales explotadas son el motor de la revolución.</p> <p>La capacidad de la educación para el cambio social radica principalmente en su función ideológica.</p> <p>La política educativa es opresora.</p> <p>La limitada y lenta movilidad social y distribución del ingreso que logra la educación es sólo individual.</p>	<p>En lo académico, se centra principalmente en la concientización de los oprimidos. Fuera de los aprendizajes sociales que favorecen la ideología, el resto de los aprendizajes se consideran alienantes.</p> <p>Se insiste en la obligación del Estado en financiar la educación superior y en la gratuidad de la educación.</p> <p>La educación popular no formal permite concientizar a las masas.</p>
<p>Incrementalismo</p>	<p>Combina epistemología clásica (sociología positivista) con epistemología dialéctica.</p> <p>Tiene antecedentes marxistas.</p>	<p>El cambio social se efectúa simultáneamente por la transformación de las estructuras objetivas y por el cambio subjetivo de los valores.</p>	<p>A la actual política educativa se le critica su funcionalidad al sistema social y político: refuerzo de las desigualdades, valores e ideología.</p>

Enfoque	Bases filosóficas	Bases sociológicas	Propuestas de reforma
Incrementalismo	<p>Se aparta de los modelos radicales porque enfatiza el valor de las acciones viables y cree en los cambios graduales (y no sólo los radicales).</p> <p>La educación contribuye, por una parte, a la concientización y, por otra, puede reforzar procesos deseables de cambio en el actual sistema.</p>	<p>La educación tiene una capacidad limitada, pero real al cambio social.</p> <p>Se deben aprovechar los cambios que la educación logra en la movilidad social y en la transformación del ingreso para iniciar acciones de cambio en otros campos.</p> <p>Es importante corregir el desarrollo del sistema educativo convencional para que, dentro de sus límites, refuerce procesos sociales orientados al cambio.</p>	<p>El sistema educativo debe mejorar su eficiencia y modernizarse como medio para acciones incrementales.</p> <p>Concientizar clases populares y aquellas vinculadas con proyectos de cambio económico y social.</p> <p>Este modelo pretende superar las limitaciones del modelo radical. La diferencia principal entre ambos es que el incrementalismo no se detiene en la concientización y movilización popular, sino que intenta el cambio de las estructuras a partir de lo que ya existe, y aprovecha los conflictos para ir construyendo una sociedad distinta antes de que desaparezca la actual.</p>

Fuente: Latapí, P. *Análisis de un sexenio de educación*, México: Nueva Imagen, 1980.

### Observaciones:

- Se advierte una fuerte influencia de las teorías sociales para el análisis político.
- Los primeros dos modelos se basan en teorías estructural-funcionalistas, y por tanto subyace la idea de que la educación debe adaptarse al empleo. Las implicaciones de política educativa están fuertemente orientadas a fortalecer la ciencia y tecnología y reformar el sistema educativo.
- Se advierte la influencia del contexto histórico en el que se escribió el libro por la influencia de las teorías marxistas. Los dos últimos modelos se basan total (radicalismo) o parcialmente en éstas (incrementalismo).
- Se enfatiza el papel del gobierno como único actor.

### Texto

John, P. *Analysing Public Policy*, Londres/ Nueva York: Continuum, 1998.

### Unidad de análisis

Enfoques y teorías para el análisis de la política pública.

### Observaciones generales

- Ya que la *public policy* se entrecruza con muchos aspectos del *politics*, la tarea de explicar el proceso de *decision-making* requiere de teorías que puedan conectar la diversidad de interrelaciones.
- Los analistas de política pública comúnmente adoptan enfoques multidisciplinarios.
- Abandono del estudio de la *policy* en la ciencia política. Surge la necesidad de una subdisciplina para comprender la totalidad de *decision-making*, y para investigar los complejos vínculos entre las demandas públicas y la implementación de políticas.
- Se necesita comprender la causalidad en política pública.
- Dos conjuntos de fenómenos que generalmente se busca explicar: *policy variation* (diferencias entre sectores y países), *policy change* (estabilidad política).

- Se argumenta que la manera de explicar cómo los sistemas políticos hacen e implementan la política, es a partir de especificar los intereses, recursos, interrelaciones, limitaciones y normas de los actores bajo estudio; algo que recuerda al neo-institucionalismo. Cada espacio de política tiene diferentes constelaciones de esos actores, y sus relaciones pueden cambiar o ser estáticas sobre el tiempo.
- Los investigadores pueden elegir entre tres tipos de explicaciones para dar cuenta de esos fenómenos: marcos o esquemas (son descriptivos más que explicativos), modelos (son limitados a un conjunto de circunstancias) y teorías (dan una explicación generalizada de la conducta política).
- Sólo un marco integrado que utilice elementos comprensivos de todos los enfoques, puede explicar completamente la variedad y complejidad de la práctica de *policy making* e implementación. Los enfoques no son rivales, pueden complementarse unos con otros y ser parte de una explicación total.
- John (1988) sugiere que la teoría de la elección racional tiene el potencial para ofrecer una mejor explicación del proceso de política, porque es una teoría de la acción y motivación dentro de un contexto estructural.
- John (1988) simpatiza con el enfoque de ideas, porque considera que no es posible comprender todo el proceso de política como consecuencia de intereses. La naturaleza de los individuos y la importancia de las estructuras es moldeada por las ideas y el discurso. En tal sentido, el libro ofrece una teoría evolucionaria que integra intereses e ideas.
- La teoría evolucionaria es relevante porque las ideas están emergiendo continuamente para resolver los problemas públicos, pero no surgen en el vacío sino que necesitan “abogados” que son llamados empresarios políticos, quienes son personas que invierten tiempo y energía en empujar el cambio político, y quienes pueden proveer bienes públicos (burócratas, expertos, políticos).
- Los diversos factores que afectan el éxito de una política son cubiertos en los cinco enfoques.

## I. Críticas a los modelos por etapas

**Cuadro 5. Modelos por etapas para el análisis de política**

Modelos	<p><i>Sequential model</i></p> <p><i>Implementation analysis</i></p> <p><i>Policy analysis</i></p> <p><i>Rational and incremental models of decision-making</i></p>
Características	<p>Los cuatro modelos intentan simplificar <i>decision-making</i> al asumir que el proceso de política procede a través de distintas etapas.</p> <p>Asume que las políticas emergen de las intenciones y acciones de los participantes políticos, y que a través de muchas cadenas de causas y efectos, o de órdenes y respuestas, las políticas se dan en etapas.</p> <p>Por distinguir entre los objetivos de política y sus resultados, los analistas de política son capaces de encontrar si las intenciones de política se vuelven realidad o cuando las políticas fracasan o son exitosas.</p> <p>Pueden utilizarse como un recurso heurístico.</p>

Críticas	<p>Hay que abandonar la idea de que la política procede en etapas discretas.</p> <p>Los enfoques son engañosos porque el proceso de política no opera del todo en la manera hipotetizada. Lo mejor es que dichos modelos ofrecen una guía o <i>set</i> de medidas que pueden ser la base para futuros estudios y la generación de teorías.</p> <p>El modelo secuencial asume que todas las políticas tienen un comienzo, un punto medio y un fin, y que la tarea de los analistas políticos es describir cómo la política se mueve de una etapa a otra.</p> <p>Sólo el incrementalismo escapa de la rigidez de los modelos de etapas y examina la circularidad y continuidad del mundo de <i>decision-making</i>.</p> <p>Los modelos por etapas confunden más de lo que iluminan. La política es continua y no hay una cuidadosa división entre los diferentes tipos de actividades.</p> <p>El análisis necesita penetrar el mundo de intereses cambiantes, ideas y problemas políticos, en lugar de aceptar las justificaciones formales. Principalmente, los investigadores necesitan un marco o una teoría para comprender el proceso de política como un todo.</p>
----------	--

Fuente: John, P. *Analysing Public Policy*, Londres/Nueva York: Continuum, 1998.

### Cuadro 6. Enfoques y teorías para el análisis de política

	Institucionales	Grupos y <i>networks</i>	Socioeconómicos	Teoría de la elección racional	Basados en ideas
Características	<p>Organizaciones políticas, tales como parlamentos, sistemas legales y burocracias, estructura de las decisiones y resultados políticos.</p>	<p>Asociaciones y relaciones informales, ambas dentro y fuera de las instituciones políticas, dando forma a las decisiones y resultados.</p> <p>El enfoque de grupo considera que las redes de relaciones entre actores determinan los rendimientos y resultados de política.</p> <p>Ejemplos: el enfoque de grupos, redes, corporativismo.</p>	<p>Factores socioeconómicos determinan las decisiones de los actores públicos y afectan los rendimientos (<i>outputs</i>) y resultados políticos.</p>	<p>Las preferencias y beneficios de los actores explican las decisiones y los resultados.</p> <p>Los beneficios toman lugar como una serie de juegos entre los participantes, y donde la estructura de opciones es determinada por limitaciones institucionales y socioeconómicas.</p>	<p>Las ideas sobre las soluciones a los problemas políticos tienen una vida propia.</p> <p>Las ideas circulan y obtienen influencia, independientemente o previamente a los procesos de política.</p>

	Institucionales	Grupos y <i>networks</i>	Socioeconómicos	Teoría de la elección racional	Basados en ideas
Época de auge	<p>Primera mitad del siglo xx.</p> <p>Resurge en la década de los ochenta del siglo xx como el nuevo institucionalismo.</p>	<p>Enfoque de grupos fue dominante entre las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo xx, como una reacción contra el institucionalismo.</p> <p><i>Network</i> fue popular en los ochenta y noventa y aún continua</p>	<p>Surgen contra la incapacidad de la ciencia política de apreciar los factores contextuales.</p> <p>Su auge fue en las décadas de los sesenta y setenta del siglo xx.</p>	<p>En la década de los ochenta del siglo xx comienza el interés por enfoques de nivel individual.</p>	<p>En la década de los ochenta del siglo xx.</p>
Ventajas y limitaciones	<p>Son mejores para explicar la estabilidad política que el cambio.</p> <p>No explican las diferencias de <i>policy-making</i> entre sectores.</p> <p>Son básicos para explicar las diferencias entre países, como los sistemas legales, nacionales, las burocracias y las constituciones difieren e impactan en como los <i>decision-makers</i> diseñan e implementan la política.</p>	<p>Se parece al institucionalismo en explicar mejor la estabilidad política que el cambio.</p> <p>Son efectivos en estudiar las diferencias entre sectores.</p> <p>Tiene poco que decir sobre cómo la política varía entre países. La idea de que las redes son un espacio donde la verdad y el aprendizaje político toma lugar es útil para la explicación del <i>policy making</i></p> <p>No se explica porque se forman y porque cambian las redes o relaciones.</p>	<p>Explican cambio y estabilidad. Los cambios económicos impactan el diseño de políticas.</p> <p>Tienen poco que decir sobre por qué el <i>policy-making</i> es diferente entre naciones, excepto que eso refleja las diferencias de operación de las sociedades y la economía.</p>	<p>Explican la estabilidad política y el cambio, aunque tiende a ser mejor en explicar <i>decision-making</i> en un set de limitaciones y preferencias que los cambios en los objetivos y metas de política. Explica las variaciones entre sectores a partir de incentivos y las posibilidades de acción colectiva.</p> <p>La sobrelimitación es que tiende a considerar las preferencias como dadas y los modelos de elección política dadas esas preferencias.</p>	<p>Son buenos para explicar el cambio político a través del proceso de <i>advocacy</i> y <i>persuasion</i>, aunque no exploran la velocidad en la cual cambian las políticas.</p> <p>No explican las variaciones de políticas entre sectores y naciones.</p> <p>La dificultad es que la noción de ideas puede aparecer suelta o amorfa. No especifican las relaciones entre ideas e intereses.</p>

Fuente: John, P. *Analysing Public Policy*, Londres/Nueva York: Continuum, 1998.

**Cuadro 7. Teorías integradas**

	<i>Policy advocace coalition theory, Sabatier</i>	<i>The policy streams approach Kingdon</i>	<i>The punctuated equilibrium model Baumgartner</i>	<i>Evolutionary theory</i>
Características	<p>Busca combinar ideas y redes en política pública, aunque involucra también otros aspectos del sistema político. Es un modelo integrativo.</p> <p>Enfatiza la importancia de las relaciones dentro de los sectores de política como la clave para comprender cómo funciona <i>decision-making</i>.</p> <p>A diferencia del <i>policy network</i>, los participantes ganan y forman alianzas dentro de las redes.</p>	<p>Es uno de los pocos análisis de política que considera al sistema político como un todo, y abarca la importancia relativa de los agentes individuales, ideas, instituciones y procesos externos.</p> <p>Asume un continuo cambio político.</p> <p>Considera la <i>policy formation</i> como un <i>set</i> de procesos: problemas, <i>policies</i> y <i>politics</i>.</p> <p>Busca explicar cómo emergen las ideas.</p>	<p>Es un modelo de ajuste de agenda, busca describir cómo las agendas y las políticas se mueven desde periodos de fuerte estabilidad a tiempos de rápido cambio y fluidez.</p> <p>Este modelo une en un marco dinámico los variados elementos de <i>decision making</i> que enfatizan otras teorías: instituciones son importantes pero no omnipotentes, así como los intereses y las redes.</p>	<p>Considera que todos los elementos que se enfatizan en las diversas teorías están interactuando unos con otros en el tiempo. Estos factores son los que conducen la política.</p> <p>Explica el éxito de una política en términos evolucionarios, pero considera que los elementos que intervienen en el sistema político no sólo compiten sino que también cooperan para lograr que sobreviva su idea.</p> <p>Explica la interacción de muchas ideas-intereses dentro de ambientes institucionales, de grupo y socioeconómicos.</p>
Críticas	<p>Asume que los procesos de <i>policy making</i> son estables. No explica el cambio político.</p> <p>No toma en cuenta a las instituciones.</p> <p>Sobreenfatiza factores externos a través del uso del método de series de tiempo.</p> <p>El estilo de interacción del grupo con un gran número de actores, particularmente nuevos como los analistas de política y los periodistas no es tan aplicable fuera de Estados Unidos.</p>	<p>Las personas no saben dónde surgen o cómo nacen las ideas.</p> <p>No dice mucho sobre por qué la política varía.</p> <p>La principal dificultad es que se concentra mucho en las agendas.</p>	<p>Entre las limitaciones está que la explicación es principalmente descriptiva, los análisis cuantitativos sugieren asociaciones pero no necesariamente relaciones causales.</p> <p>No se presta mucha atención a la implementación de las decisiones.</p>	<p>Tiene los mismos defectos que las otras teorías.</p> <p>No están claros los mecanismos causales, excepto que dice que las políticas son causadas por el mecanismo de selección.</p> <p>La teoría no produce hipótesis que se puedan contrastar.</p> <p>Está sobredeterminada, ya que predice todo el fenómeno humano al mismo tiempo</p> <p>La teoría necesita ser refinada.</p>

Fuente: John, P. *Analysing Public Policy*, Londres/Nueva York: Continuum, 1998.

### Observaciones

Los tres modelos ubican a las ideas en el centro de sus análisis. Se ha acabado el tiempo en el que los académicos creen que sólo los intereses cuentan: concepciones, creencias, discursos y normas definen el proceso de *policy-making*.

No hay una tendencia entre los analistas de política para explicar por qué las políticas varían entre sectores y países, más bien los enfoques tienden a describir una política. En un mundo de múltiples influencias y cambios, los investigadores de política necesitan tomar el cambio (de las *policies*) como la línea base e investigar por qué los diferentes elementos de decisión interactúan en la manera que lo hacen.

### Comentarios generales:

El estudio de John (1998) es bien estructurado y ofrece un exhaustivo y completo análisis de diversos modelos y teorías útiles en el campo de política pública, aunque su lenguaje es en ocasiones coloquial y persuasivo. Tiene pocos ejemplos sobre el tema educativo.

Un aspecto metodológico que sirve de guía en su estudio y que es importante resaltar, es que analiza las teorías con base en la medida en que logran explicar el cambio y la estabilidad política.

Por otra parte, es debatible su postura de resaltar la teoría de *rational choice* (en la *evolutionary theory*) en virtud de que la primera explica el comportamiento de los individuos en su búsqueda de maximizar su utilidad.

<b>Observaciones sobre la revisión de teorías y enfoques de análisis de política pública</b>
Necesidad de utilizar enfoques interdisciplinarios. Es decir, la concurrencia de otras disciplinas, tales como la economía, las ciencias sociales y la psicología para explicar y analizar los fenómenos (Howlett y Armes, 2003).
Las teorías y enfoques revisados en este documento (excepto las integradoras) por lo regular enfatizan un aspecto del análisis, y cada teoría puede ser útil e importante.
Al integrar las teorías se puede ampliar el alcance explicativo de las mismas.
Los modelos por etapas han recibido críticas de varios autores por ser simplistas y por no reflejar la realidad que están explicando. La <i>policy</i> es un continuo, no un proceso lineal (John, 1998).
Se resalta la necesidad de realizar estudios sobre el meso nivel; es decir, sobre el nivel de análisis que está enfocado a las conexiones entre la definición de problemas, el <i>set</i> de agendas y <i>decision-making</i> y el proceso de implementación (Parsons, 1995).
Una consecuencia de obviar los marcos teóricos es que, además de que se pueden distorsionar las visiones sobre política educativa, las teorías dejan de contrastarse empíricamente.
El reto epistemológico de este campo de investigación está en cuestionar los modelos funcionalistas, decisionistas y monocausales a un campo más integral de análisis.

Fuente: elaboración propia.

