

Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: *governabilidad y gobernanza*

An Analysis of Education Policies in Mexico from the Perspective of Public Policies and Governance

Les politiques éducatives au Mexique depuis une perspective de politique publique: gouvernabilité et gouvernance

As políticas educativas no México desde uma perspectiva de política pública: governabilidade e governança

Fecha de recepción: 31 DE MARZO DE 2011 / Fecha de aceptación: 5 DE OCTUBRE DE 2011
Encuentre este artículo en <http://magisinvestigacioneducacion.javeriana.edu.co/>

SICI: 2027-1174(201206)4:9<637:LPEMPP>2.0.TX;2-V

Escrito por GLORIA DEL CASTILLO-ALEMÁN
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, FLACSO, SEDE MÉXICO
CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO
gloria@flacso.edu.mx

Resumen

El propósito de este artículo es mostrar la experiencia de las reformas de las políticas educativas en México desde una perspectiva de investigación de políticas, la cual aporta evidencia útil para otros casos latinoamericanos. Se muestra por qué la dinámica de cambio y continuidad de las políticas favorece en mayor medida resultados de cobertura, al mismo tiempo que se hace visible el potencial analítico de esta perspectiva para mejorar la capacidad de intervención gubernamental a la luz de la resolución de problemas pendientes en la agenda de las políticas. Se concluye que el cambio hacia la calidad y equidad está en función de dos tipos de reformas y, por tanto, de dos tipos de agendas, una política (*politics*) y otra de políticas (*policy*).

Palabras clave autor

Reforma política, reformas de política, gobernabilidad, gobernanza, calidad.

Palabras clave descriptor

Política educativa, México, reforma política, gobernabilidad, educación, calidad de la educación.

Transferencia a la práctica

Uno de los grandes retos en el diseño e implementación de políticas públicas es lograr que haya la menor distancia posible entre ambos, a fin de cumplir las expectativas de cambio y resultados planeados. Considero que una perspectiva de investigación de políticas (*policy research*) y la distinción analítica entre la dimensión técnica de las políticas y la dimensión política contribuyen en gran medida a lograr que la coincidencia entre diseño e implementación sea lo más cercana posible para el mejoramiento de resultados en la calidad y equidad educativas. El artículo aporta elementos analíticos para el estudio de las políticas al mismo tiempo que ofrece evidencia de un proceso de cambio y continuidad en las políticas educativas, lo cual refleja la complejidad inherente del sistema educativo mexicano.

Para citar este artículo / To cite this article / Pour citer cet article / Para citar este artigo

Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9), 637-652.

Key words author

Political Reform, Policy Reform, Governance, Quality.

Key words plus

Education and State, Mexico, Political Reform, Governance, Education, Educational Quality.

Abstract

The aim of this paper is to introduce the experience of education policies reforms in Mexico from a perspective of policy research, contributing useful findings for other Latin American cases. The dynamics of change and continuity of policies are shown to favor coverage. Also, the advantage of this perspective for the improvement of governments' intervention capacity and the solution of unresolved problems in policy agendas is made clear. The paper concludes that the change toward quality and equity is part of two types of reforms and, therefore, of two types of agendas: a political agenda and a policies agenda.

Transference to practice

One of the main challenges in the design and implementation of public policies is to achieve that the distance between the two is minimal, in order to fulfill expectations of change and planned results. I consider that the perspective of policy research and the analytical distinctions between technical and political dimensions contribute to the achievement of the alignment of design and implementation of policies for the improvement of quality and equity in education. This paper contributes analytical elements for the study of policies and offers evidence of a process of change and continuity of education policies, reflecting the inherent complexness of the Mexican educational system.

Mots clés auteur

Reforme politique, reformes de politique, gouvernabilité, gouvernance, qualité.

Mots clés descripteur

Politiques d'éducation, Mexique, réforme politique, gouvernance, éducation, qualité de l'éducation.

Résumé

Le propos de cet article est celui de montrer l'expérience des reformes politiques éducatives au Mexique depuis une perspective de recherche de politiques, laquelle fournit une évidence utile pour d'autres cas en Amérique Latine. On montre pourquoi la dynamique de changement et continuité des politiques favorise d'avantage les résultats de couverture, en même temps qui est plus visible le potentiel analytique de cette perspective pour améliorer la capacité d'intervention du gouvernement avec l'esprit de résoudre les problèmes qui restent sans solution dans l'agenda des politiques. Enfin, on estime que le changement vers la qualité et l'équité est en fonction de deux types de reformes et, donc de deux types d'agendas, l'une politique (*politics*) et l'autre de politiques (*policy*).

Transfert à la pratique

Un des grands défis dans le dessein et implémentation de politiques publiques est celui d'obtenir qu'il y ait le moindre écart possible entre ceux-ci, afin d'aboutir aux attentes de changement et les résultats envisagés. On considère qu'une perspective de recherche de politiques (*policy research*) et la distinction analytique entre la dimension technique des politiques et la dimension politique contribuent d'avantage à obtenir la coïncidence entre le dessein et la qualité et équité éducatives. Ainsi, l'article fournit les éléments analytiques pour l'étude des politiques en même temps qui donne l'évidence d'un processus de changement et continuité dans les politiques éducatives, cela est le reflet de la complexité du système éducatif mexicain.

Palavras-chave autor

Reforma política, reformas de política, governabilidade, governança, qualidade.

Palavras-chave descritor

Educação política, México, reforma política, governança, educação, qualidade da educação.

Resumo

O propósito deste artigo é mostrar a experiência das reformas político-educativas no México desde uma perspectiva da pesquisa de políticas a qual trás evidência útil para outros casos latino-americanos. Mostra-se por que a dinâmica de mudança e continuidade das políticas favorece em maior medida resultados de cobertura, ao mesmo tempo que se faz visível o potencial analítico desta perspectiva para melhorar a capacidade de intervenção governamental à luz da resolução de problemas pendentes na agenda das políticas. Conclui-se que a mudança para a qualidade e equidade está em função de dois tipos de reformas e, portanto, de dois tipos de agendas, uma política (*politics*) e outra de políticas (*policy*).

Transferência à prática

Um dos grandes desafios no desenho e implementação de políticas públicas é conseguir que haja uma menor distância possível entre ambos, a fim de atender às expectativas de mudança e resultados planejados. Considero que uma perspectiva de pesquisa de políticas (*policy research*) e a distinção analítica entre a dimensão técnica das políticas e a dimensão política contribuem em grande parte para conseguir que a coincidência entre desenho e implementação seja a mais próxima possível em vista da melhora de resultados na qualidade e equidade educativas. O artigo trás elementos analíticos para o estudo das políticas ao mesmo tempo que oferece a evidência de um processo de mudança e continuidade nas políticas educativas, que reflete a complexidade inerente do sistema educativo mexicano.

Las reformas de las políticas educativas implementadas en la educación básica en América Latina (AL) y en el mundo continúan siendo objeto de estudio y reflexión a partir de sus múltiples resultados, entre los cuales destacan dos: la baja calidad y la persistencia de la inequidad (Gajardo, 1999; Levin, 2010).¹ Las experiencias internacionales y los estudios de política educativa muestran que los resultados de las reformas tienden a ser marginales e incrementales por la complejidad inherente a los sistemas educativos (Hannaway, 2009). Esta situación está asociada a la configuración institucional de los sistemas educativos y a los rasgos de los procesos de implementación en cada país. En este sentido, conocer experiencias singulares ofrece evidencia para la implementación, en una dinámica de aprendizaje que involucra la investigación, los tomadores de decisiones y los actores participantes en un proceso que va desde la definición de los problemas de política pública hasta su implementación y evaluación.

El propósito de este artículo es presentar la experiencia de las reformas de las políticas educativas en México de los últimos veinte años, desde el enfoque de análisis conocido como *investigación de políticas* (Weimer, 2009); la finalidad es mostrar tanto el cambio y la continuidad de las políticas educativas después de dos décadas de reformas, como el potencial analítico de esta perspectiva para mejorar la capacidad de intervención gubernamental a la luz de la resolución de problemas asociados a la calidad educativa.

El artículo comprende tres partes. En la primera, se ubica en contexto la problemática que aquí se aborda y se especifica el aparato teórico conceptual que enmarca la descripción y el análisis de las reformas de las políticas. En la segunda, se presenta la evolución de algunas de las principales políticas educativas que han originado cambios significativos en la descentralización de los servicios educativos, la gestión escolar y la formación continua del magisterio en servicio. Se finaliza con una reflexión sobre los alcances generales de las políticas en su conjunto para tomar en consideración los ejes de la gobernabilidad y la gobernanza como rasgos de la gestión del sistema educativo con el propósito de distinguir, desde la toma de decisiones y la investigación, dos tipos de intervención gubernamental que conducen a agendas distintas: una política (*politics*) y otra de políticas (*policies*).

Introducción

En el caso de México, la reflexión sobre el complejo camino hacia el fortalecimiento de la calidad ha cobrado un gran auge que proviene de la necesidad de transitar de buenos resultados en la cobertura a mejores resultados en la calidad.² Sin embargo, esta reflexión no se ha agotado porque buena parte de ella no se ha desarrollado desde una perspectiva de política pública, en especial desde lo que se denomina investigación de políticas (*policy research*). En este sentido, la agenda de investigación educativa se transforma en la oportunidad de hallar evidencia y explicaciones

Descripción del artículo | Article description | Description de l'article | Artigo descrição

Este artículo de reflexión se deriva de la investigación *Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares en el Distrito Federal*, entre los años 2004 y 2007, bajo la coordinación de la autora. La investigación fue financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, de México. Se buscaba hacer una revisión reconstructiva de las políticas educativas internacionales y nacionales, a fin de entender los cambios en las políticas y particularmente en la supervisión escolar.

1 Para fines de este artículo, el análisis de las políticas toma como referencia únicamente la calidad.

2 El concepto de *calidad* se refiere aquí al aprovechamiento académico de los alumnos en términos de conocimientos, habilidades y destrezas. Por tal causa, *calidad* se considera como sinónimo de *logro educativo*. La exigencia de pasar de buenos resultados de cobertura a mejores en la calidad, resulta de que la educación básica ha alcanzado una cobertura casi del 100% y lo mismo sucede cuando se observa cómo se mide la cobertura en la política de formación continua, pues se considera que ya existe una participación de profesores en servicio del 100% solamente porque estos han tomado un curso al menos, el de los llamados Talleres Generales de Actualización.

que aporten a la mejora del diseño e implementación de las políticas educativas en beneficio de México y de su sociedad.

En este escenario, aquí se reflexiona desde el campo de política pública sobre los cambios registrados en las políticas educativas aplicadas a la educación básica pero con mayor énfasis en la primaria,³ a fin de contestar una pregunta: ¿por qué, después de veinte años de reformas en las políticas educativas, el aprovechamiento académico de los estudiantes continúa en niveles insatisfactorios, tal como lo demuestran diversas pruebas estandarizadas nacionales e internacionales?⁴

La ruta elegida para dilucidar esta interrogante es reconstruir la evolución de algunas políticas educativas desde el enfoque de investigación de políticas, el cual consiste en: a) identificar el problema público al cual atiende el diseño de las políticas; b) poner de manifiesto los alcances y límites de las políticas como resultado, en este caso, de los propósitos de la gestión del sistema educativo mexicano en términos de gobernabilidad y gobernanza; c) identificar posibles cursos de intervención u objetos de estudio en función de dos dimensiones de la política educativa: una política (*politics*) y otra de políticas (*policies*).

La respuesta de México al desafío de su sistema educativo nacional frente al tema de la calidad ha sido una apuesta estratégica gubernamental que contempla simultáneamente la modernización de la gestión del sistema cuyo diseño y propósito responde al paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP);⁵ y la apuesta por la gestión basada en la escuela (GBE), como parte de la adopción del movimiento de escuelas eficaces (Murillo, 2008).

A partir del auge que ha adquirido el movimiento de escuelas eficaces en AL, las políticas educativas, en esta región, se han focalizado en la transformación de las escuelas, como premisa para revertir los bajos logros educativos, mediante la puesta en marcha de reformas de políticas educativas (Gajardo, 1999). México no ha sido la excepción y hacia el final de la década de 1980 se iniciaron cambios con el propósito de revertir situaciones indeseables en factores que el movimiento de escuelas eficaces (MEE) ha señalado que inciden de forma positiva o negativa en el mejoramiento del logro educativo (descentralización, profesionalización docente, diseño curricular, gestión basada en la escuela, clima escolar y liderazgo, entre los más importantes).

3 La educación básica en México comprende distintos tramos formativos: tres años de preescolar, seis años de primaria y tres de secundaria.

4 En lo nacional destaca la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, Enlace, cuyo propósito es medir los conocimientos y habilidades de los estudiantes en las áreas de español, matemáticas, ciencias e historia. En este caso, se registra que si bien ha habido ligeros cambios, la mayor proporción de los estudiantes de primaria, entre 45 y 60%, se ubica en el nivel elemental de conocimientos, cerca del 20% en el nivel insuficiente, y menos del 10% en el nivel de excelencia (2010), en una escala de cuatro niveles. Del ámbito internacional, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) busca conocer las habilidades, pericia y aptitudes de estudiantes de quince años "para analizar y resolver problemas, para manejar información y para enfrentar situaciones" en su vida adulta (www.oecd.org/dataoecd/58/51/39730818.pdf). Los resultados del PISA para México son muy similares a los de la Enlace.

5 El paradigma de la NGP se origina en el Reino Unido y en Estados Unidos, durante la década de 1980, para impulsar un nuevo tipo de gestión gubernamental que favoreciera la eficiencia, la eficacia y la calidad. De sus postulados para América Latina —enunciados en el llamado Consenso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo o Consenso CLAD de 1998— destacan, para fines de este artículo: la profesionalización de la alta burocracia para la formulación, regulación y supervisión de las políticas públicas; la descentralización en la prestación de los servicios públicos; una administración gerencial orientada al control de los resultados vía la evaluación; y la centralidad del ciudadano como usuario de servicios públicos. Dos herramientas de este nuevo modelo de gestión son el diseño de estrategias transversales de monitoreo y evaluación, y la construcción y uso de sistemas de información para la toma de decisiones (Del Castillo & Azuma, 2009, pp. 132-134).

Cabe destacar que, en México, el MEE, junto con algunas de sus derivaciones, es consistente con la GBE y con la NGP. La articulación entre estas dos últimas es posible porque comparten una misma lógica en sus procedimientos para la atención de problemas públicos en la que se distinguen cuatro aspectos: la realización de diagnósticos para la identificación de problemas públicos de políticas; el diseño de políticas y programas gubernamentales; el monitoreo de la implementación de las políticas; y la evaluación de resultados como parte de una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Esto es, en esta lógica subyace una perspectiva de planeación estratégica.

En este artículo se hacen diversas afirmaciones que dan cuenta de los rasgos de la evolución de las políticas. En primer lugar, se ha encontrado que estas se caracterizan por el cambio y la continuidad, lo que favorece transformaciones graduales e incrementales en algunos procesos (Del Castillo & Azuma, 2009), las cuales generan la expectativa de que a mediano y largo plazo se traducirán en un mejoramiento en el logro educativo. En segundo, se ha hallado que las políticas que constituyen las reformas de la década de 1990 son estratégicas pues se orientan a impulsar cambios estructurales y que, en consecuencia, guardan una estrecha relación con el mejoramiento de la calidad, aunque, respecto a su efectividad e impacto, se quedan en el nivel de políticas periféricas,⁶ ya que no alcanzan a generar innovaciones que mejoren los procesos de enseñanza-aprendizaje, es decir, afectan primordialmente la expansión y la cobertura.

Una tercera tesis es que el impacto de las reformas de las políticas educativas no ha tocado elementos estratégicos para el mejoramiento del logro educativo de modo importante, lo que se debe a que las reformas se encuentran atrapadas en la gestión del sistema educativo que oscila entre una gobernabilidad en busca del control y la estabilidad, y el impulso, aunque de forma incipiente, de una gestión que registra rasgos de una nueva gobernanza en los distintos niveles del sistema educativo mexicano.

Lo singular es que, en esta dinámica, prevalece la lógica de la gobernabilidad por encima de la de la gobernanza, lo que da lugar a que los cambios educativos se manifiesten con mayor claridad en indicadores de cobertura. Esto último permite afirmar que las reformas de las políticas —a pesar de ser estratégicas porque aspiran a incidir en los factores asociados al logro educativo— se quedan en la periferia de los resultados de la cobertura. Este desequilibrio permite proponer que el tránsito hacia resultados en la calidad se encuentra asociado a que la balanza se incline hacia la gobernanza lo cual es posible si se fortalecen las instancias colegiadas para la toma de decisiones en los distintos niveles de la gestión del sistema educativo mexicano. En este sentido, se asume que la colegialidad contribuye a la construcción de consensos, a compartir el sentido de los cambios y a asumir un compromiso genuino con la implementación entre los distintos actores participantes de una reforma.

Debido a la centralidad que los conceptos de gobernabilidad y gobernanza tienen en este artículo como rasgos de la gestión del sistema educativo mexicano, es preciso definirlos.

6 Juan Carlos Navarro (2006) considera que hay dos tipos de políticas educativas, a propósito de explicar la relación entre *tipo de políticas* y *tipos de cambio*. Navarro sostiene que hay políticas orientadas exclusivamente a la expansión y a la cobertura, a las cuales denomina periféricas; y políticas que buscan mejorar la calidad y eficiencia, mismas que, desde mi perspectiva, denomino estratégicas, pues están asociadas a factores que inciden en el mejoramiento del logro educativo. Esta clasificación se retoma en este artículo a fin de dar cuenta de que las reformas de las políticas mexicanas son periféricas pues no han logrado revertir el bajo logro educativo.

La gobernabilidad asume la participación del gobierno y la sociedad, y es posible definirla desde dos perspectivas (Camou, 2000, pp. 283-288). La primera asocia la gobernabilidad a la eficiencia y eficacia en la acción gubernamental y tiene el propósito de “mantener la supervivencia y reforzar la capacidad operativa en la gestión gubernamental”, por lo que su existencia se vincula a qué tanto un sistema responde a las demandas recibidas y en qué medida la contraparte responde en términos de obediencia, entendida esta en el sentido que le da Max Weber.

La segunda perspectiva postula una gobernabilidad conectada estrechamente con el orden político entendido como estabilidad y su propósito sería contar con la capacidad suficiente para “durar en el tiempo”. Esto no significa que un sistema bajo esta gobernabilidad sea inamovible, sino, más bien, que persigue el cambio para adecuarse a transformaciones que suceden en otras esferas, ya que “solo una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir” (Morlino, 1981, pp. 600-609). En suma, este tipo de gobernabilidad se define en la frase “cambiar para sobrevivir” y, en consecuencia, la estabilidad se percibe en función de la permanencia de los intereses de los actores al registrarse algún cambio.

A partir de lo anterior se puede afirmar que la gobernabilidad en la gestión del sistema educativo se distingue tanto por la búsqueda de la estabilidad como por la eficiencia y la eficacia gubernamentales. Por ello, para su modernización, la gestión del sistema educativo mexicano ha adoptado los postulados y herramientas de la NGP; de este modo responde y se adapta a los cambios impulsados por las grandes tendencias internacionales, a la vez que usa una legitimidad sustentada no en un acuerdo de políticas educativas sino en pactos políticos cupulares corporativos⁷ entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Este tipo de gobernabilidad favorece que los cambios impulsados con las políticas educativas sean soluciones parciales, si bien de esta manera no se ponen en riesgo los intereses de los protagonistas de los acuerdos cupulares ni la estabilidad del sistema educativo. En el sector educativo mexicano ha prevalecido una gobernabilidad a costa de la calidad.

La búsqueda constante de la gobernabilidad en la gestión del sistema educativo mexicano y, en particular, en el subsistema de educación básica se visualiza a partir del contenido del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, en el que se establecen —y un año más tarde se formaliza en la Ley General de Educación (LGE)— las condiciones de participación del SNTE en el diseño, implementación y evaluación en unas de las políticas estratégicas para el mejoramiento del logro educativo que son, a nuestro parecer, la política de formación continua y el Programa Carrera Magisterial (PCM).

Este gran avance del SNTE, que se acompañó de otros beneficios, se justificó en su momento, desde la perspectiva gubernamental, por la ausencia de una política explícita que satisficiera las necesidades de actualización, capacitación y profesionalización del magisterio en servicio, al mismo tiempo que reconocía que era imperativo solucionar el deterioro del salario docente en el marco de una fuerte crisis económica que impactó los niveles de vida de los maestros. Como se detalla más adelante, esta

7 Desde 1992 hasta la fecha, se han firmado tres acuerdos, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ANMEB, en mayo de 1992; el Compromiso Social para la Calidad de la Educación, en agosto de 2002; y la Alianza para la Calidad, en mayo de 2008. El primero puede considerarse como un acuerdo “maestro” (Del Castillo & Azuma, 2009), por su vigencia política para el proceso de formulación de políticas subsecuentes.

situación ha jugado en contra de la realización de cambios estratégicos que trasciendan la mera cobertura.

Respecto a la gobernanza, aquí se utiliza en un sentido amplio, tal como la define Luis F. Aguilar. De acuerdo con este autor, este concepto se refiere a una forma de gobernar que implica, en primera instancia, una nueva relación gobierno-sociedad en la cual los ciudadanos son considerados como sujetos en el proceso de gobernar, entendiendo así la gobernanza como un “nuevo proceso de dirección de la sociedad” (Aguilar, 2010, p. 32).

Lo que subyace en esta definición es una relación de coordinación y no de subordinación entre gobierno y sociedad, y una mayor y efectiva participación de actores en el proceso de las políticas, lo que tiene el propósito de responder con pertinencia a las demandas de una sociedad. La forma concreta para transitar de nexos de subordinación a otros más horizontales entre gobierno y sociedad es la construcción de nuevos estilos de gestión (Stoker, 1998), en los cuales la colegialidad y participación de distintos actores resultan primordiales.

Ahora bien, para que el sistema educativo mexicano alcance una gestión bajo la forma de gobernanza, se imponen cambios en cuatro direcciones: a) favorecer la participación y articulación de distintos actores (docentes, directores, supervisores, jefes de sector, padres de familia y otros de la comunidad local) en el proceso de las políticas y, especialmente, en su implementación; b) generar nuevas formas de organización para la gestión que conduzcan a un sistema de relaciones menos jerárquico y más horizontal entre los actores; c) revitalizar, en el proceso de toma de decisiones, el funcionamiento de los órganos colegiados ya existentes tanto del sistema educativo (Consejo Nacional de Autoridades Educativas, CONAEDU) como de las escuelas (Consejo Técnico Escolar, CTE y Consejos de Participación Social en la Educación) y zonas escolares (Consejos Técnicos de Zona, CTZ); d) impulsar la construcción de redes entre los actores de la comunidad escolar y de la comunidad local, todo con el objetivo de generar condiciones para una acción colectiva en torno a la transformación de las escuelas; una premisa indispensable para el mejoramiento de la calidad.

La evolución de las políticas educativas: dos décadas de cambio y continuidad

La evolución de las políticas se sustenta en una distinción analítica entre las políticas (*policies*) y la política (*politics*), a fin de reconocer el tipo de intervención requerido para atender el problema público en cuestión (Dery, 1984). Esta distinción resulta relevante para el caso de México por la importancia estratégica del SNTE en el proceso de las políticas educativas.

Debe anotarse que este sindicato es considerado como uno de los más grandes y con mayor influencia política en la educación, si se le compara con sus pares de otros países de América Latina (Gajardo, 1999; Gindin, 2008).

Mientras que la dimensión de la política (*policy*) corresponde al curso de acción expresamente diseñado para resolver un problema público con miras a construir la mejor opción de política pública; la dimensión política (*politics*) se refiere a la participación de distintos actores con diversos intereses en el marco del establecimiento de acuerdos políticos.

La utilidad de la diferenciación descrita radica en que discierne a qué dimensión son imputables los obstáculos, avances o resultados de las políticas. Dicho de otra forma, esta herramienta permite al analista —ya sea desde la toma de decisiones o desde la investigación de políticas— ubicar con mayor precisión el origen de los problemas educativos y, con base en ello, diseñar y/o analizar las oportunidades de intervención para construir y atender las agendas correspondientes.

Así, la dimensión política (*politics*) de las políticas educativas en México corresponde al denominado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En términos analíticos, esto se ha denominado *reforma política*. Mientras que la dimensión técnica de las políticas (*policies*) concierne a las políticas educativas orientadas específicamente a resolver situaciones indeseables correspondientes a los factores asociados al logro educativo. Si bien la distinción es un recurso útil para el análisis e investigación de políticas, en la realidad educativa mexicana ambas dimensiones se presentan y articulan de forma simultánea, lo que contribuye a entender y explicar el cambio, continuidad y resultados de las políticas educativas.

La reforma política: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)

El ANMEB es el acuerdo político entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE que dio lugar a la descentralización de los servicios educativos de la federación hacia los estados,⁸ a partir del 18 de mayo de 1992, día de su formalización.

La firma del ANMEB sucedió en medio de una coyuntura que conjugaba una crisis económica aguda (inflación de tres dígitos con estancamiento económi-

⁸ En ese entonces se transfirieron a 31 estados de la República Mexicana 700.000 trabajadores de la educación, casi 100.000 bienes inmuebles, y 13,5 millones de alumnos. En 26 estados se crearon organismos descentralizados específicos para atender los servicios educativos transferidos por el gobierno federal y cinco entidades asumieron directamente los servicios de sus Secretarías de Educación (Arnaut, 1999, pp. 82-83).

co) y una situación política delicada para la estabilidad de México, derivada de un proceso electoral altamente competido y fuertemente cuestionado por la oposición, en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había ganado las elecciones presidenciales con un porcentaje históricamente inusual (50,74%) para esta misma institución que gobernó a este país durante el período 1929-2000. Este contexto ayuda a entender, en parte, el origen del poder de veto otorgado al SNTE que, existente ya para entonces (Loyo, 1997; Arnaut, 1999; Ornelas, 2008), aún no estaba formalizado en un acuerdo o ley. La relevancia del hecho se comprende mejor al señalar que la firma del acuerdo costó incluso la destitución del titular de la SEP de aquel momento.

La importancia del ANMEB radica en que constituye, al mismo tiempo, una estrategia política y otra de política educativa. En cuanto a lo primero, el acuerdo y su formalización en la LGE, en 1993, delinea y define los ejes (reorganización del sistema educativo, reformulación de los contenidos y materiales educativos, y revalorización de la función magisterial) que han orientado las reformas de las políticas y que aseguran los intereses del actor sindical; pero también establece, por medio de la LGE, los procedimientos para la implementación de algunas políticas estratégicas derivadas de esos ejes; es el caso de la política de formación continua y el sistema de incentivos para el magisterio en servicio que se conoce como Programa Carrera Magisterial (PCM).

La firma del ANMEB fue posible porque el SNTE negoció con las autoridades educativas del más alto nivel varios de los beneficios todavía vigentes y que se encuentran formalizados en la LGE, tales como mantener la titularidad de las relaciones colectivas laborales nacionales; no extender la descentralización de servicios educativos al Distrito Federal por lo que esta entidad es, hasta el momento, el único caso no descentralizado; y contar con un sistema de incentivos articulado a la formación continua en beneficio casi exclusivo de la situación económica de los docentes.

En cambio, como estrategia de políticas, el ANMEB se cristaliza en la política de descentralización, un parteaguas en la historia de la gestión del sistema educativo nacional y un tránsito impregnado de tensiones constantes en el vínculo entre la federación y los estados, a tal grado que, en 2004, algunos de estos últimos plantearon la posibilidad de regresar los servicios educativos a la federación.

Para fines de este artículo, queremos destacar que, en el fondo, el propósito político del ANMEB ha sido asegurar los intereses del SNTE y mantener la centralización de aquellos aspectos que resultan estratégicos para el mejoramiento de la calidad, en una especie de "governabilidad para sobrevivir". Por esta vía, ha

sido posible impulsar reformas en algunas políticas de forma simultánea para responder a tendencias de cambio internacionales, sin que esto trastoque intereses y privilegios políticos y laborales adquiridos por parte del actor sindical, lo que ha dado lugar a una dinámica de cambio y continuidad en algunas políticas educativas.

El origen de esta situación es que el SNTE mantiene dos tipos de fuentes de poder, una formal (Arnaud, 1999) y otra informal. Las fuentes formales las encontramos en el ANMEB, en el contenido de la LGE y en la normatividad que rige el PCM. En el caso del ANMEB, uno de los tres ejes que lo orientan es "la revalorización de la función magisterial", que otorga al magisterio en servicio beneficios económicos como una forma de reconocer al maestro como el "protagonista de la transformación educativa de México". Los beneficios consisten en revisar y aumentar el salario, aspecto convertido en una demanda anual permanente; crear un programa de fomento a la vivienda; y, el más importante por su conexión explícita con la calidad educativa, la creación del PCM, como respuesta a una demanda puntual del SNTE.

El vínculo del PCM con la calidad educativa es que el primero se constituye en un sistema de incentivos que da lugar a una relación positiva entre seis factores, entre los que se destacan la antigüedad, los grados académicos, la preparación profesional, los cursos de actualización y la superación profesional. Es decir, a mayor puntaje en estos rubros, mayor remuneración económica. Este diseño permite un ascenso escalafonario horizontal en función de la labor que realiza el magisterio en servicio, esto es, favorece al individuo pero no la calidad. La importancia estratégica de este programa de incentivos es que está estrechamente vinculado con la política de formación continua. El magisterio en servicio que participa en cursos de formación continua asegura, casi de forma automática, un incremento en su puntaje del PCM y, por tanto, en su salario.

Los procesos de evaluación para el otorgamiento y validación de puntajes y resultados tienen como instancia responsable a la Comisión Nacional SEP-SNTE, el máximo órgano de gobierno del PCM que se conforma de comisiones mixtas y grupos de trabajo, a su vez integrados por representantes del SNTE y la SEP, pero en la que predominan los primeros (Santibáñez, 2008, p. 435).

En la LGE, destacan los privilegios otorgados al SNTE, entre los cuales se puede mencionar la imposibilidad de ejercer sanciones contra los maestros por delitos tipificados.⁹ Así mismo, como parte de uno de

9 El artículo 75 capítulo VIII relativo a las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo de la LGE explicita que "las disposiciones

sus principales triunfos políticos en medio de las negociaciones para poner en marcha el proceso de descentralización, destaca el mantenimiento de la titularidad del SNTE en la revisión salarial con los estados de la República Mexicana.¹⁰

En cuanto a las fuentes informales, encontramos que, desde distintas investigaciones, se ha señalado que son estas lo que ha fortalecido al SNTE como un actor con poder de veto, pues esas fuentes le permiten influir más allá del sector educativo. De esta manera, el SNTE funge como el principal interlocutor frente a la SEP lo que deriva en una influencia, positiva o negativa, en la trayectoria profesional del magisterio en servicio; es decir, el SNTE intercede como sindicato laboral en defensa de sus afiliados, en la asignación de plazas, ascensos escalafonarios verticales y horizontales, permutas, evaluaciones y cambios de adscripción, entre otros, lo cual adquiere un valor político en la relación de este sindicato con docentes, directores y supervisores escolares (Loyo, 1997; Arnaut, 1996).

Así mismo, la imbricación y el intercambio político entre la SEP y algunas secciones del SNTE son evidentes cuando se analizan algunos procesos de resistencia política por parte de este último en el proceso de descentralización de los servicios educativos. A manera de ejemplo, podemos mencionar la situación en Tlaxcala entre 1992 y 1998 (Veloz, 2003)¹¹ y el paradigmático caso del Distrito Federal que, por no estar descentralizado, sigue dependiendo directamente de la gestión central (federal) del sistema educativo.¹²

de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación en virtud de que en las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos”.

- 10 Esto lo asegura la LGE por medio del Sexto de los Transitorios que a la letra dice: “las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones colectivas laborales de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley”.
- 11 El proceso de descentralización, en Tlaxcala, no llegó a los municipios por la oposición de los supervisores escolares, ya que ello implicaba transferir el control y sus funciones de valor político. El intercambio finalmente consistió en que algunos líderes sindicales consiguieron posiciones en la estructura educativa estatal y la descentralización, al menos en el nivel estatal, a cambio de que el SNTE fuera reconocido, en su carácter de organización nacional, como el titular de las relaciones colectivas de trabajo de los empleados descentralizados. En este largo proceso de negociación, la agenda de la calidad educativa no estuvo presente, al contrario se vio opacada por las fuertes demandas económicas del sindicato.
- 12 Respecto a la no descentralización de los servicios educativos del Distrito Federal, las investigaciones (Maya, 2000; Arnaut, 2008) señalan que una de las principales razones que la obstaculizan es la resistencia del SNTE, el cual considera que su poder e intereses se verían minados en esta entidad que concentra el mayor número de agremiados. Esta explicación ha sido ratificada recientemente en junio de 2011 por Elba Esther Gordillo, dirigente nacional vitalicia. Este proceso se ha visto postergado también desde que un partido político distinto (Partido de la Revolución Democrática, PRD) al del

Al analizar la influencia del SNTE más allá de la estructura burocrática del subsistema de educación básica, se ha encontrado que, en la Comisión de Educación de las legislaturas de entre 2000 y 2006 de la Cámara de Diputados, y en la Comisión Nacional SEP-SNTE en el marco del PCM, la participación sindical favorece la toma de decisiones educativas pero en su beneficio y actúa como guardián en defensa constante de sus intereses políticos. Por ejemplo, de 302 iniciativas turnadas a esta Comisión solo se aprobaron once y ninguna tiene qué ver con la calidad educativa, pero sí con la cobertura de la educación básica del nivel educativo preescolar (Santibáñez, 2008), medida que favorece el crecimiento de plazas laborales.

Como se observa, la articulación entre estos dos tipos de fuentes de poder explica en buena medida que el SNTE neutralice, minimice y desdibuje el impulso y el alcance de las reformas, lo que va en detrimento del mejoramiento de la calidad.

Las reformas de las políticas educativas

Este apartado presenta la evolución de las políticas educativas provenientes del ANMEB que continúan vigentes. Se han elegido tres políticas: a) descentralización y b) política de gestión escolar; ambas se desprenden del eje “Reorganización del sistema educativo”; y c) la política de formación continua que se deriva del eje “Revalorización de la función magisterial”. Los problemas que estas políticas atienden se relacionan con los factores asociados al logro educativo identificados desde el MEE.

El análisis de cada una de estas políticas se realiza mediante una investigación retrospectiva de políticas; es decir, una vez que la política se ha diseñado y ha comenzado su implementación. Las pautas que orientan su descripción, análisis y valoración son tanto el problema público al cual buscan responder, como sus alcances y límites con énfasis en a) los resultados en la construcción de una incipiente gobernanza a partir de la existencia y funcionamiento de órganos colegiados en la gestión del sistema y las escuelas, y b) en los rasgos de su implementación.

Problemas públicos por resolver

Las tres políticas en cuestión se diseñaron para revertir los problemas identificados por el diagnóstico presentado en el ANMEB. La *política de descentralización* de los servicios educativos a los estados aspiraba, sobre todo, a descongestionar administrativamente el

gobierno federal (Partido Acción Nacional, PAN) gobierna la capital de la República Mexicana.

sistema educativo mexicano desde la lógica de la NGP a fin de darle eficiencia y eficacia.

Por su parte, *la política de gestión escolar* responde a la necesidad de construir un marco de gestión en torno a las escuelas para acercar la toma de decisiones a los centros escolares. Data de 1997, cuando se creó el Proyecto de Investigación e Innovación “La Gestión en la Escuela Primaria”, cuyo propósito era impulsar un nuevo modelo de gestión escolar sustentado en la lógica de la GBE, a partir del uso del “proyecto escolar”. Con esta herramienta se impulsaba una dinámica de trabajo colectiva entre docentes y directores para identificar, a manera de diagnóstico, los problemas pedagógicos que explicaban el bajo aprovechamiento escolar de los alumnos. La estrategia quería generar cierta autonomía en las escuelas para dar solución pertinente y singular a sus necesidades, a partir del diseño de un plan de acción concreto sustentado en un diagnóstico previo. Hasta la fecha, continúa esta misma lógica, pero con algunos cambios en su orientación, lo que se detallará más adelante.

En cuanto a *la política de formación continua*, esta tuvo como propósito original revalorar la función del magisterio en servicio para responder, en el corto plazo, a la reforma curricular de 1993 y resarcir el impacto de la crisis económica de la década de 1980 en el poder adquisitivo de los maestros. Para lo primero se creó el Programa Emergente de Actualización del Maestro, PEAM, que pasó por el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) hasta llegar al actual Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFC); y, para lo segundo, se diseñó el PCM ya descrito.

Esta política resulta transversal y estratégica para cualquier reforma, ya que la descentralización, la reforma curricular y la nueva gestión escolar exigen una actualización, capacitación y profesionalización específica orientada por las exigencias que ha impuesto el cambio gubernamental hacia la calidad, cuya lógica descansa en el paradigma de la NGP y, en los centros escolares, en la lógica de la GBE. En este sentido, las exigencias de formación continua debieran responder a conocimientos, habilidades y destrezas enlazadas con tareas diagnósticas, de planeación estratégica, sistematización de información y evaluación en el marco del proyecto escolar; sin embargo, para esto los docentes y directivos no han sido formados ni capacitados con la eficacia necesaria.

Alcances y límites: un balance

La política de descentralización está inconclusa, ya que, por un lado, no se ha concretado en las 32 entidades federativas, aún falta la del Distrito Federal; y, por otro, permanecen centralizados cuatro aspectos esenciales: el diseño curricular, el diseño de los libros de texto, la regulación de la formación continua y la evaluación del sistema educativo. Por ello no es casual que estos temas constituyan con mayor frecuencia la agenda política entre el centro (la federación) y los estados.

Los avances en la descentralización han sido graduales, debido a que la antigua gestión del sistema educativo propició que en los estados no hubiera una estructura propia ni una normatividad adecuada para el sector educativo y evitó también el desarrollo de capacidades locales, en especial en recursos humanos con conocimientos y habilidades en la gestión bajo la lógica de la NGP y la GBE. No obstante, en cuanto a los trámites administrativos ha habido avances importantes; un ejemplo es que el pago de los maestros se cumple puntualmente desde los estados (antes los cheques

salían desde la capital para su distribución en el resto de la República Mexicana), lo cual ocasionaba movilizaciones políticas del interior del país hacia el Distrito Federal.

A fin de avanzar en la solución de las tensiones entre la federación y los estados, en 2001 se creó el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), cuyo propósito era “asegurar la relación entre autoridades educativas estatales y federales” (SEP, 2001, p. 96) en un marco de estabilidad y gobernabilidad a partir de la construcción de decisiones consensuadas en materia de política educativa.

Los hallazgos de investigación muestran que si bien hay obstáculos políticos de diversa naturaleza que han impedido una descentralización total e integral (Del Castillo & Azuma, 2009), también se han identificado aspectos relacionados con la gestión de las políticas que han hecho más complejo este proceso. Nos referimos a las debilidades producidas por la ausencia de un diseño de políticas en red que impulse una intervención integral que atienda la multicausalidad de los problemas asociados al bajo logro educativo, y a las dificultades de articulación y coordinación en los distintos niveles de gestión que poco favorecen la implementación y el uso efectivo de los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación como herramientas para el mejoramiento del diseño e implementación de las políticas.

Actualmente, entre los principales desafíos de la descentralización destacan: a) avanzar hacia un modelo de gestión regional que solucione las necesidades de las escuelas, en función de la singularidad de sus contextos; esto fortalecería la autonomía en la toma de decisiones, y debe agregarse que ya hay algunas experiencias y un renovado impulso reciente al respecto; b) consolidar la efectividad de los espacios colegiados para la toma de decisiones; y c) construir capacidades locales, especialmente en recursos humanos responsables de la gestión en los distintos niveles —desde el sistema hasta las aulas— que respondan a la lógica de la NGP y la GBE.¹³

Por otra parte, en la evolución de *la política de gestión escolar* se identifica una tensión constante entre una perspectiva más pedagógica y una más organizacional que no ha logrado desaparecer; esta tensión se ha calificado como la “disputa por la gestión de la escuela en la educación básica” (Zorrilla, 2008, p. 153). En poco más de una década se ha buscado la reconciliación de las dos perspectivas, dada su complementariedad y para fortalecer la perspectiva pedagógica en algunas funciones, por ejemplo, en la supervisión escolar. Su implementación se ha hecho mediante distintos programas hasta llegar al actual Programa Escuelas de Calidad, PEC (antes Proyecto de Investigación e Innovación “La Gestión en la Escuela Primaria”) con financiamiento del Banco Mundial.

Mientras que uno de los aciertos de la política de gestión escolar ha sido modificar la dinámica de trabajo de las escuelas —lo cual involucra una organización colectiva en torno al instrumento de gestión denominado Programa Estratégico de Transformación Escolar (PETE), pero ahora en el marco del Programa Escuelas de Calidad—, una de las principales debilidades de tal política ha sido perder de vista que no hay una relación lineal entre gestión escolar y mejoramiento del logro educativo.

La efectividad del PETE como instrumento clave de la política de gestión escolar continúa pendiente. Entre sus principales retos destacan la

13 La falta de construcción de capacidades locales ha sido señalada como una de las principales fallas y explicaciones del éxito parcial en la implementación de reformas de política educativa en otras latitudes (Datnow & Park, 2009), lo cual da cuenta de su centralidad estratégica en la efectividad del cambio en las políticas educativas.

plena incorporación de la supervisión escolar y de su redefinición funcional en el nuevo modelo de gestión escolar (Del Castillo & Azuma, 2007); avanzar hacia la profesionalización de los distintos actores que participan en el diseño, implementación y evaluación de los PETE, con capacidades para la gestión (SEP, 2008); y lograr un mayor involucramiento de los órganos colegiados de las escuelas (Consejo Técnico Escolar) y de las zonas escolares (Consejo Técnico de Zona) en torno a la planeación estratégica. Sobre esto último, hemos encontrado que los Consejos registran falencias importantes. No siempre funcionan con agendas preestablecidas entre la autoridad (supervisores escolares) y los actores educativos (docentes y directores) ni lo hacen alrededor de temas centrales para el mejoramiento de la calidad; en realidad, saturan su agenda con temas técnico-administrativos.

Por su parte, la *política de formación continua* registra una evolución favorable. En sus orígenes, entre 1995 y 2000, destaca la construcción de una infraestructura institucional con la creación —donde no había— de instancias estatales de actualización y la instalación de Centros de Maestros en casi todo el país, así como el diseño de los primeros cursos y talleres (Taller General de Actualización) e instrumentos de evaluación como el Examen Nacional para Maestros en Servicio (ENAMS). En una etapa posterior (2001-2007), destacan los avances hacia la focalización en la escuela como el espacio natural de formación y actualización de los colectivos docentes, y hacia la consolidación de la descentralización con el impulso de los llamados Programas Rectores Estatales de Formación Continua (PREFC), que deben realizar los estados para identificar las necesidades singulares de formación, pero que dictamina la federación por medio de la Dirección General de Formación Continua.

En la etapa actual de la política de formación continua, existe el SNFC, bajo el cual, por primera vez, se reconoce explícitamente, en sus Reglas de Operación (2008), la relación entre formación continua y el mejoramiento de los aprendizajes en los estudiantes, cuestión ausente en las primeras versiones del programa responsable de esta tarea. Así mismo, se ha impulsado el establecimiento de un sistema en todas las entidades firmando un convenio para su constitución en el que participan las autoridades federal y estatal y el SNTE. Finalmente, se ha progresado en los trayectos de formación a fin de abonar el terreno hacia la profesionalización del magisterio con la mayor participación de instituciones de educación superior (IES) en el diseño de cursos y trayectos formativos.

La constitución de este sistema contempla la conformación de un Consejo Nacional de Formación Continua y Superación que coordine, dé seguimiento y evalúe el sistema. Es esperable que, en el marco de este Consejo, se construya una agenda que incorpore aquellos aspectos del diseño y funcionamiento de la política de formación continua, cuya revisión es también necesaria para acercar la oferta de formación a las necesidades reales de actualización y capacitación en función de las distintas reformas de las políticas educativas y sus correspondientes programas.

Sin embargo, los grandes desafíos para transitar de la cobertura a la calidad continúan siendo: a) contar con una oferta de formación acorde con las exigencias de un nuevo modelo de gestión del sistema, de la supervisión escolar, de las escuelas y educativo, ahora basado en competencias; b) conocer la efectividad del modelo de formación continua, es decir, cómo se transmiten y se ofrecen los cursos, con qué tipo de materiales, de qué calidad y si impactan en el desempeño de los alumnos; y c) revisar la pertinencia del actual sistema de incentivos asociado a la formación continua.

Dos agendas y recomendaciones

La evolución de las políticas educativas aquí abordadas ha seguido un patrón de cambio gradual e incremental¹⁴ que favorece una continuidad en el tiempo, en especial en la dimensión técnica de las políticas. Sin embargo, estos resultados no se reflejan en los niveles de logro educativo, lo que se explica tanto en las características de la *reforma política* como en la implementación de las políticas educativas.

La implementación de las reformas da cuenta de que el cambio se caracteriza por ser unidireccional, del centro a los estados bajo un sistema educativo jerárquico que permite una implementación de políticas de arriba hacia abajo y de forma homogénea sin considerar las necesidades de los contextos estatales ni un diseño de políticas en red.

De esta manera, a manera de conclusión, observamos que los resultados insatisfactorios en el logro educativo se explican por una marcada orientación de la gestión del sistema educativo hacia una gobernabilidad con incipientes tintes de gobernanza que pueden potenciarse en el mediano y largo plazo, para promover la construcción de una gestión sustentada en un modelo de gobernanza que responda, con mayor pertinencia, a las necesidades y problemas de las escuelas en función de sus propios contextos.

Esto último exige que el sistema educativo otorgue la importancia política que merecen los órganos colegiados ya existentes, para favorecer una acción colectiva que transforme las escuelas y beneficie la calidad educativa, por un lado; y, por otro, identifique y atienda las fallas técnicas de diseño e implementación de las políticas educativas aquí analizadas.

Lo anterior apremia la construcción de dos tipos de agenda, una *política* orientada a identificar los asuntos relacionados con la gobernabilidad y la gobernanza como parte de una reforma política, y otra *de políticas* abocada a revisar y ajustar los diseños e implementación de las políticas en función de sus resultados a la luz de su aporte al mejoramiento del logro educativo, como tarea de una reforma de políticas.

Agenda política

En la agenda para una reforma política se recomienda contemplar los siguientes aspectos:

- Revisar el ANMEB para reconstruir una relación equilibrada entre la SEP y el SNTE, a fin de que la autoridad educativa recupere la dirección en el proceso de toma de decisiones en el proceso de las políticas educativas. Lo político radica en que lo anterior necesariamente implica acotar la incidencia formal e informal del SNTE. Uno de los detonadores para que esto suceda sería reformar algunos de los principales artículos de la LGE, lo cual se antoja casi imposible sin la participación de distintos actores colectivos de la sociedad civil.
- Revisar la participación del SNTE en la articulación entre la política de formación continua y el PCM para asegurar su impacto en el logro educativo. Esto requiere un trabajo de negociación política con este sindicato, a fin de reorientar el actual sistema de incentivos hacia una mayor articulación entre formación continua y desempeño de los alumnos y, sobre todo, asegurar imparcialidad en los procesos de evaluación correspondientes. Esto implica restarle incidencia al SNTE en los procesos de evaluación y, por tanto, quitarle poder en su relación con docentes y supervisores escolares.
- Impulsar la efectividad de los órganos colegiados ya existentes para buscar avanzar hacia un nuevo modelo de gestión a la manera de gobernanza, lo cual exige otorgarles mayor participación y reconocimiento en la toma de decisiones. Se trataría del inicio de una democratización en los procesos de decisión. Esto exige revisar la normatividad correspondiente, para que se reconozcan los órganos colegiados como parte de una nueva forma de gobernar.

Agenda de políticas

En la agenda para una reforma de políticas educativas se recomienda:

- Impulsar un diseño de políticas en red que ubique los aprendizajes y no únicamente la escuela en el centro de las políticas. Esto llevaría a resignificar el peso de los factores pedagógicos (formación inicial, formación continua, prácticas pedagógicas en el aula) frente a los organizacionales focalizados en la gestión basada en la escuela.
- Fortalecer y favorecer el uso y análisis de información a la luz del diseño e implementación de las políticas educativas para una intervención más efectiva. Ello requeriría

¹⁴ Este concepto se retoma de Charles E. Lindblom (1979), quien considera que los procesos de toma de decisiones en política se realizan por medio del método del "salir del paso" o incrementalismo, en lugar de tomar decisiones que involucren cambios radicales. Lindblom define el incrementalismo como "el cambio político que ocurre a pasos pequeños (o grandes) pero en una misma línea continua".

privilegiar una perspectiva de gestión y política pública en los procesos de decisión frente a criterios meramente políticos.

- Impulsar en el seno de la política de gestión escolar la utilidad estratégica del PETE como instrumento para la toma de decisiones en las escuelas y zonas escolares, junto con la consolidación de sistemas de información para la gestión, con el propósito de avanzar hacia la autonomía en los procesos de decisión de las escuelas, que hasta hoy no existe; y fortalecer una toma de decisiones basada en evidencia.
- Junto a lo anterior, ajustar la formación continua respecto de la oferta de cursos de gestión que reciben los docentes y directivos a fin de que estos se orienten hacia el fortalecimiento de capacidades para la resolución de problemas e implementación de políticas y programas.

Sobre la autora

Gloria del Castillo-Alemán es profesora investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede México. Doctora en ciencias sociales y maestra en políticas públicas. Su tema de investigación es análisis de las políticas educativas en educación superior y educación básica en México y América Latina, desde un enfoque de política pública.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Nauman para la Libertad. Disponible en: http://politicalatina.flacso.edu.mx/contenidos-sesiones/Session-6_Aguilar.pdf
- Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.
- Arnaut, A. (1999). La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación. En María del Carmen Pardo (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, 63-100. México: El Colegio de México.
- Arnaut, A. (2008). La administración de los servicios educativos y el entorno político en el Distrito Federal después de la federalización de 1992. En Axel Didriksson y Manuel Ulloa (coords.). Graciela Messina, Víctor Alejandro Espinoza-Valle, Alberto Arnaut, David Márquez-Ayala, Gilberto Guevara-Niebla & Beatriz Calvo-Pontón. *Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México*, 145-152. México: Secretaría de Educación del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.educacion.df.gob.mx/images/libros/descentralizacion.pdf>
- Camou, A. (2000). Gobernabilidad. En Laura Baca-Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros, Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.). *Léxico de la Política*, 283-288. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México; Secretaría de Educación Pública, SEP; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT; Fundación Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Castillo, G. del & Azuma, A. (2007). *Un diagnóstico sobre la formación, trayectoria y funciones de los supervisores escolares de primaria del Distrito Federal*. México, mimeo.

- Castillo, G. del & Azuma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Consenso del CLAD. Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- Datnow, A. & Park, V. (2009). Conceptualizing Policy Implementation: Large Scale Reform in an Era of Complexity. En Gary Sykes & Barbara Schneider & David N. Plank (eds.). *Handbook of Education Policy Research*, 348-361. New York: Routledge.
- Dery, D. (1984). *Problem Definition in Policy Analysis (Studies in Government and Public Policy)*. Kansas: University Press of Kansas.
- Gajardo, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*. Santiago de Chile: PREAL, 15. Disponible en: http://www.arandurape.edu.py/pdf/reformas_educativas_latam.pdf
- Gindin, J. (2008). Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37), 351-375. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=14003703>
- Hannaway, J. (2009). Commentary. Politics and Policy Process. En Gary Sykes, Barbara Schneider & David N. Plank (eds.). *Handbook of Education Policy Research*, 398-401. New York: Routledge.
- Levin, B. (2010). Governments and Education Reform: Some Lessons from the Last 50 Years. *Journal of Education Policy*, 25 (6), 739-747.
- Lindblom, Ch. E. (1979, 2000). Todavía tratando de 'salir del paso'. En Luis F. Aguilar-Villanueva. *La hechura de las políticas*. 227-254. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Loyo, A. (1997). Sindicalismo y educación en México: las voces de los líderes. *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (3), 207-235.
- Maya, C. (2000). *Un caso de gestión institucional: la Unidad de Servicios Educativos en Iztapalapa D.F.* Tesis de maestría inédita. Universidad Pedagógica Nacional. México.
- México (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, ANMEB. *Diario Oficial*, 19 de mayo de 1992. Disponible en: http://www.upnhidalgo.edu.mx/textos/nues_uni/Normatividad/ANMEB.pdf
- Morlino, L. (1981). Estabilidad política. En Norberto Bobbio & Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*, 600-609. México: Siglo XXI.
- Murillo, J. (2008). Enfoque, situación y desafíos de la investigación sobre eficacia escolar en América Latina y el Caribe. En OREALC/Unesco-LLECE. *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*, 17-48. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, OREALC/Unesco-LLECE. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf>
- Navarro, J. C. (2006). Dos clases de políticas educativas. En Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora & Mark Payne, coords. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, 241-264. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID-Planeta. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=912428>
- Ornelas, C. (2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el Gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37), 445-469. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14003708.pdf>

- Santibáñez, L. (2008). Reforma Educativa. El papel del SNTE [Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación]. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37), 419-443. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14003705.pdf>
- Secretaría de Educación Pública, SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006. Acciones hoy para el México del futuro*. México: Secretaría de Educación Pública, SEP. Disponible en: <http://ses2.sep.gob.mx/somos/de/pne/programa.htm>
- Secretaría de Educación Pública, SEP (2008). *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad*. Francisco Miranda-López (coord.). México: Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, SEP-SEB. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/107022/1/INFORME_FINAL_COMPLEMENTO4000.pdf
- Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. Disponible en: <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>
- Veloz, N. I. (2003). El SNTE [Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación] y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8 (18), 339-378. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14001804.pdf>
- Weimer, D. (2009). Making Education Research More Policy-Analytic. En Gary Sykes, Barbara Schneider & David N. Plank (eds.). *Handbook of Education Policy Research*, 93-100. New York: Routledge.
- Zorrilla, M. (2008). La investigación sobre eficacia escolar: un ingrediente para la toma de decisiones en la mejora de la escuela y el sistema educativo. Un análisis desde el contexto y experiencia mexicana. En OREALC/Unesco-LLECE. *Eficacia Escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*, 131-162. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, OREALC/Unesco-LLECE, septiembre. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf>