

La intervención de los actores educativos en la formulación de una política educativa en México. La Reforma Integral de la Educación Básica (2007 – 2009)

Poblano Chávez, Daniel

Universidad Nacional Autónoma de México

 danielpoblano@yahoo.com.mx

Artículo recibido: 18 marzo 2019

Aprobado para publicación: 18 mayo 2019

Resumen

El trabajo se centra en indagar el proceso inicial de una política pública en la educación, investigar quiénes intervienen, cómo intervienen y a qué obedecen sus intervenciones. El cómo intervienen y los instrumentos de política que utilizan los actores educativos en la formulación de los planes y programas de la educación primaria en la Reforma Integral de la Educación Básica en México en el sexenio 2006-2012 constituye el eje del estudio. En la investigación se puntualiza la necesidad de tener conocimiento de la formulación de una política pública, la cual puede servir de referencia en la construcción de políticas educativas, o bien, en otras áreas de conocimiento que contribuya a la construcción de políticas con un mayor grado de solidez.

Palabras clave

Política educativa, políticas públicas, educación básica, participación, actores educativos.

Abstract

The work focuses on investigating the initial process of public policy in education, investigating who intervenes, how they intervene and what they obey their interventions. How they intervene and the policy instruments used by the educational actors in the formulation of

the plans and programs of primary education in the Comprehensive Reform of Basic Education in Mexico in the six-year period 2006-2012 is the focus of the study. The research highlights the need to have knowledge of the formulation of a public policy, which can serve as a reference in the construction of educational policies, or in other areas of knowledge that contribute to the construction of policies with a greater degree of solidity.

Key words

Education policy, elementary education, participation, educational stakeholders.

Prólogo

Para los fines del estudio, la formulación de una política educativa se entiende como el proceso inicial de construcción de una política, en donde intervienen actores que hacen uso de instrumentos de política para lograr sus objetivos e intereses. La formulación de la política de los planes y programas desata la intervención de una serie de actores educativos que utilizan instrumentos de política para conseguir los cambios propuestos.

A lo largo de la historia de la educación se han estudiado los resultados de la política, los modelos educativos y, en años recientes, la evaluación y los estándares, pero la formulación de una política educativa es un tema un tanto olvidado por la literatura de la educación. Este relativo olvido impulsa la presente investigación, para indagar el proceso inicial de una política educativa, investigar quiénes intervienen, cómo intervienen, a qué obedecen sus intervenciones, pero en una etapa inicial.

Si bien la Reforma Integral de la Educación Básica comprende prácticamente todo el sexenio 2006 - 2012, la formulación de la política educativa de los planes y programas de primaria de ese sexenio abarca fundamentalmente el bienio 2007 - 2009. En este periodo, los actores educativos despliegan una serie de estrategias para formular la política educativa. Para ello, se sirven del uso de instrumentos de política con el fin de lograr sus objetivos.

La intervención de los actores y los instrumentos que utilizan permiten analizar el proceso de formulación de la política educativa en un tiempo y espacio delimitado, así como su conformación final. El resultado de las intervenciones de los actores educativos en la formulación de una política permite explicarla y da sentido al cambio que se pretende realizar.

La política educativa y las políticas educativas. Bases teóricas

La base teórica del estudio se cimenta en los trabajos realizados por Irene Puig y Francesc Pedró, los cuales definen, desde la ciencia política, la política educativa y desde las políticas públicas, las políticas educativas. Con base en estos autores (Pedró/Puig. 1998: 21-23), el contexto y los actores provocan el cambio en las políticas educativas, mismas que tienen repercusiones en su evolución, dicho de otra manera, la formulación de los planes y programas es parte del cambio de la política educativa.

La teoría también permite estudiar a los actores educativos, definidos a partir del pensamiento de Cecilia Braslavsky (2000), para quien los políticos, burócratas, especialistas y maestros tienen un rol fundamental. En este estudio se agregan otros actores clave como el actor sindical y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) especializadas en educación. Si bien es posible distinguir en el proceso estudiado a los maestros, éstos tienen un papel secundario en la conformación de la política estudiada.

Para los instrumentos sirven de base los estudios de Christopher Hood (1986), quien menciona que los actores desean llegar al poder para tener acceso al manejo de cuatro herramientas: autoridad, organización, nodalidad y tesoro¹. A estos instrumentos agrego el tiempo, por ser un instrumento que atraviesa a todos los demás.

Por medio de su intervención, los actores educativos despliegan el uso de los instrumentos de política y tratan de hacer prevalecer sus posiciones a través objetivos y estrategias sobre la base de su posición en el juego. Asimismo, entretejen relaciones que pueden resultar en alianzas, negociaciones, consensos, fracturas, conflictos a fin de lograr sus fines, dando como resultado la formulación de una política educativa en particular.

Para lograr lo anterior, el estudio se fundamenta en dos vertientes de trabajo complementarias: la primera consiste en la consulta y análisis del marco jurídico; el análisis de documentos institucionales: acuerdos, programas, presupuestos y manuales de organización de la Secretaría de Educación Pública (SEP); propuestas educativas generadas por la SEP, órganos dependientes de la SEP, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), por los especialistas y por las OSC. La segunda vertiente está centrada en entrevistas a actores clave, directamente participantes en el proceso de formulación de la política de los planes y programas. El análisis de las entrevistas y la base teórica permiten investigar la formulación de la política educativa de los planes y programas del 2007 al 2009, haciendo énfasis en su papel en el proceso, así como en la utilización de instrumentos de política utilizados para lograr sus objetivos.

El Diccionario de la Lengua Española define el verbo intervenir como tomar parte en un asunto, o bien, interponer su autoridad. En la presente investigación se entiende al actor como un grupo de intervención en donde sus miembros transforman una situación, pero no sólo actúan hacia el exterior sino también internamente. En su actuar, se dan una serie de relaciones por medio de negociaciones, pláticas, acuerdos, compromisos, alianzas, tensiones, consensos, disensos, entre otras.

Por su parte, el Diccionario de Sociedad y Política, define a la política como el arte u opinión referente al gobierno de los estados. Es la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. George Burdeau la define como una actividad que desarrollada por los gobernantes o por la sociedad, con miras a ocupar funciones de dirección, capta los fenómenos en su aspecto dinámico, en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del poder. Por su parte, Flores-Crespo define la política como “un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos acto-

¹ Para los fines de esta investigación denomino las herramientas como instrumentos de política. La nodalidad se entiende como sinónimo de información y el tesoro también puede ser interpretado como dinero.

res sociales y políticos con el propósito de cumplir las finalidades que el Estado se va fijando”, a su vez, el “gobierno es la esfera del poder político” (Flores-Crespo. 2008: 16). Toda la vida política está relacionada con el poder, quién lo ostenta, cómo lo consigue y qué hace con él” (Giddens. 2009: 1041). La política se nutre de los avances de la ciencia política, pero las políticas educativas cambian “porque cambia el contexto, cambian los actores o cambian los sujetos destinatarios de las políticas”, en otras palabras, “la política educativa es la aplicación de la Ciencia Política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas” (Pedró y Puig. 1998: 22-23).

Al llevar estas nociones al terreno propiamente educativo, Pedró y Puig sostienen que el punto de partida de la política educativa está conformado por el marco conceptual y aparato metodológico de la ciencia política. Los autores definen la política educativa como “el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo” (Pedró y Puig. 1998: 31).

En suma, a partir de autores como Pedró y Puig (1998); Braslavsky (2000); Flores-Crespo (2011) y Giddens (2009) la política educativa se puede definir como una aplicación de la ciencia política al estudio del sector educativo y a las políticas educativas, como aquellas que se dirigen a resolver cuestiones más concretas y específicas de la educación. Con base en lo anterior se puede afirmar que las políticas educativas conforman la política educativa y esta, a su vez, configura un sistema, ciertamente complejo, con características únicas en tiempo y espacio.

Los actores en la formulación de los planes y programas de primaria 2007- 2009

El análisis de la intervención de los actores realizado en este estudio empieza por el actor político, secretario de la SEP y Subsecretario de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), detonantes iniciales de la formulación de la política de los planes y programas en la educación básica, específicamente, en la primaria, y se acaba con los integrantes de las OSC debido a que sus intervenciones son más visibles avanzado el proceso de configuración de la política referida. En todo el camino se encuentra el actor burocracia, los sindicalistas ubicados en la dirigencia del SNTE y los especialistas educativos. En esta formulación, se construye la historia real de la política, pero también se edifica, a la par, la versión oficial de esa misma historia.

El período de formulación de la política educativa en cuestión abarca del 2007 al 2009, debido a que en este lapso de tiempo se enmarca el trabajo fundamental de la configuración de los planes y programas de la primaria. En este período se despliegan una serie de acciones y estrategias, por cada uno de los actores, con el fin de lograr sus objetivos. Este despliegue conlleva una serie de interacciones dinámicas que le van dando características específicas a la política de los planes y programas, pero el uso de los instrumentos de política detona una u otra acción con ciertas intencionalidades que dan como resultado una configuración particular en donde también influye la coyuntura. El resultado de las intervenciones tiene impacto en la realización de esa política para años futuros y repercute en su implementación y en los resultados de los destinatarios finales; es decir, directivos escolares, maestros y alumnos, además de las implicaciones sociales.

a) Secretario de la SEP y Subsecretario de la SEB

El actor político, por medio de la Subsecretaría de Educación Básica, al hacer uso de la autoridad y la información, detona la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) con la intención de articular un sólo plan de estudios que abarcara desde el preescolar hasta la secundaria. Baste recordar que el subsecretario es una extracción del sindicato.

De cara al modelo educativo por competencias, existen tres posiciones entre los actores educativos: los políticos de la Presidencia de la República están a favor de esta política. La segunda en contra, encabezada por especialistas del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) y su líder moral, Olac Fuentes Molinar. La tercera, con una posición intermedia, liderada por el área de planeación de la SEP. La posición vencedora es la dirigida por la Presidencia de la República, misma que es acorde con la posición de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE). Con esto se delimitan las directrices a seguir para la educación básica en general y para los planes y programas de primaria, en particular.

Al interior de la SEP se dan otras posiciones de dos actores. Por un lado, la secretaria de educación pública y, por el otro, el subsecretario de educación básica. La posición de la primera respecto al currículum y, por ende, a los planes y programas se centraba en imprimirle un tono de renovación moral sin referentes específicos, característicos del entonces partido en el poder (Partido Acción Nacional). La secretaria, en su intención personal, proponía una línea más liberal, enfocada a los derechos de las mujeres, los niños y la sociedad de mercado. En esta postura influye de modo significativo la experiencia de la secretaria respecto a las OSC, en la Secretaría de Desarrollo Social. Desde muy temprano, las OSC delimitaron su posición respecto al planteamiento de la secretaria de educación mostrando escepticismo ante su convocatoria. La estrategia de las organizaciones fue integrar una red de organizaciones que funcionara como interlocutora y monitoreara el proceso de reforma. Surge entonces el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CECAES).

Por otra parte, la posición del subsecretario González ponía el eje en otros asuntos influenciados, tanto por su propia formación profesional como por el juego dado al sindicato. Desde su perspectiva, la reforma era una oportunidad para renovar la tradición de la escuela pública y laica, introduciendo el modelo educativo por competencias, para lo cual había que promover la formación de profesores en dicho modelo.

La versión oficial de los planes y programas, realizados en la SEB y sus direcciones generales, se plasmaron de la siguiente manera:

- a) dominio de la lectura, la escritura y la expresión oral.
- b) Enseñanza de las matemáticas poniendo mayor énfasis en la formación de habilidades para la resolución de problemas.
- c) Enseñanza de las ciencias naturales con especial atención en temas relacionados con la preservación de la salud, protección del ambiente y los recursos naturales.
- d) Organizar el aprendizaje de la historia, geografía y educación cívica por asignaturas (se suprime el área de ciencias sociales) y
- e) Educación física y artística.

A pesar de la definición de las directrices y de los ejes respecto a los planes y programas, las posiciones de los actores estaban dadas. Desde muy temprano se trazan sus posiciones, las cuales se caracterizan por ser disímbolas e inclusive encontradas. Por un lado, la Presidencia con una visión a favor de la OCDE, por otro lado, los especialistas del DIE en contra de la postura de la Presidencia. Por su parte, la secretaría de educación con una visión un tanto más conservadora, en general, pero progresista en algunos puntos específicos y, la posición del subsecretario de educación básica, con una visión influida por el SNTE y por su propia formación profesional. Con estas posiciones, los actores hacen uso de los instrumentos de política para formular los planes y programas, mismos que denotan su postura personal, posturas de sus organizaciones de origen, posturas desde su campo de actuación, posturas con base en su experiencia, posturas coyunturales, además de cuestiones sociales, económicas y políticas del acontecer internacional y nacional de esos años.

Como se menciona en párrafos anteriores, al actor político le corresponde delinear la política de cambios respecto a los planes y programas, modificaciones que repercuten en todos los ámbitos de la vida nacional, tanto sociales, políticos, económicos como culturales. En este sentido, es importante subrayar que las tensiones en torno a los planes de estudio son motivo de debate, pues indican qué y cómo se va a enseñar en todo el país. Adicionalmente, desde la mirada de los especialistas, el actor político hace notar su trabajo ante la sociedad por medio de los planes y programas, como una forma de impulsar su carrera política, pero, hasta la fecha, con pocos resultados y sí con un gran gasto del instrumento tesoro.

Con las directrices de la versión oficial en la mano, se vuelve la mirada al instrumento información para concretar los primeros pasos del pretendido cambio. En suma, se aprecia que en esta fase los actores políticos detonan la participación de otros actores que intervienen en la formulación de los planes y programas de primaria. En primera instancia se encuentra el SNTE debido a que toma posiciones al interior de la propia SEB; la burocracia en tanto filtro para hacer operativa la política educativa delineada por los actores políticos; los especialistas para desarrollar los materiales educativos, revisar los planes y programas y capacitar a los maestros, entre sus acciones primordiales. Asimismo, las OSC educativas coaligadas con otras organizaciones del mismo tipo cobran fuerza en el sexenio 2006 – 2012 demandando información, sobre todo acerca de las plazas de los maestros, así como de sus ingresos.

b) El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

Si bien se menciona como actor SNTE, son los sindicalistas ubicados en la cúpula los que marcan el funcionamiento del sindicato, pero que actúan como grupo con los mismos intereses y objetivos. El SNTE tiene una presencia notoria en los sexenios gobernados por el Partido Acción Nacional, sobre todo en el sexenio de Felipe Calderón debido, en buena medida, al apoyo recibido en la carrera presidencial.

Desde finales del sexenio de Vicente Fox (2000 – 2006), al hacer uso del instrumento organización, promueve cambios en la estructura de la SEP y, en particular de la SEB, con el fin de preparar el terreno para la implantación del modelo educativo por competencias. Durante el sexenio 2006 – 2012, la SEP mantiene la reestructuración acaecida en el 2005, en donde la SEB y sus direcciones generales son transformadas. Los puntos fundamentales en los cambios de las direcciones genera-

les se centran en dos cuestiones básicas: evaluación y estándares en lo que a cada dirección compete.

Los cambios a la estructura de la SEB, iniciados por el actor político, fueron aprovechados por el SNTE al ocupar una posición de privilegio respecto a la política de los planes y programas. En esta denominada reforma, el sindicato tiene una doble intervención al actuar como una organización fuera de la SEP y como parte de la estructura de la misma. Al utilizar los instrumentos de política, el subsecretario utiliza la información y autoridad para seleccionar a sus colaboradores entre las filas del SNTE e invita a varios de ellos para ocupar puestos en la estructura de la SEB. La visión que permea se ajusta a las políticas internacionales, sin estar totalmente de acuerdo con la cabeza de la OCDE.

Para aminorar los cuestionamientos a la OCDE, el subsecretario González hace uso de su autoridad y opta por recurrir a otros actores educativos para concretar los cambios, entre ellos elige universidades extranjeras como el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Desde su posición de autoridad y compromiso con el SNTE y con la SEB, el subsecretario busca gente idónea que responda a esos intereses para ocupar las direcciones generales de la SEB, haciendo suyo el instrumento organización. Con lo anterior, se da una simbiosis entre el actor político y el actor sindical pues no se logra separar de manera nítida el trabajo en una u otra organización, es posible que la intención no haya sido siquiera separarlas. Lo mismo sucede con los instrumentos autoridad e información logrando potenciar estos instrumentos al poder ser utilizados por un mismo actor educativo.

En esa fusión, el SNTE logra dominar los espacios del actor burocracia y del actor político, pero mantiene la organización de tal manera que sirva a sus intereses gremiales, sin dejar de hacer juego con la formulación oficial de los planes y programas. No obstante, el apoyo del sindicato y la titularidad de la SEB, se dieron diferencias entre la autoridad del subsecretario y la dirigencia del SNTE. Estas diferencias repercuten en la formulación de la política de la educación básica del país. A lo largo de este proceso, la cúpula sindicalista mantuvo inquietudes por el instrumento tiempo y por la asimilación y manejo de la información por parte de los maestros.

“... ¿Cuál era la inquietud que la organización tenía? Era si el tiempo que quedaba del sexenio iba a ser suficiente para que se tuviera una buena difusión pero, sobre todo, una capacitación que permitiera al maestro manejar, como lo está manejando en este momento, o lo ha manejado, el propio programa, en los años anteriores. Esa era nuestra única inquietud real ...” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

En síntesis, en la formulación de los planes y programas, el instrumento organización queda en manos de los actores político y sindical, manteniendo diferencias entre ellos. Otros actores se convierten en mediadores de estas diferencias desde sus propias instancias y atendiendo sus propios intereses. Tal es el caso de especialistas educativos que han ocupado posiciones políticas en la propia SEP.

c) La Burocracia Educativa

Una vez detonados los cambios, la burocracia es la encargada de realizarlos, convirtiendo las decisiones políticas en cuestiones operativas. En el sexenio en referencia, el actor sindical se apropia

del instrumento organización al intervenir directamente en los cambios al currículo y elaborar la propuesta de planes y programas de estudio para la educación básica.

La burocracia se ve obligada a abrir varios frentes para la conformación de la política debido a la multiplicidad de tareas a realizar para el cambio de los planes y programas. La burocracia ejerce su poder frente a los actores especialistas y OSC por medio de tres instrumentos fundamentales: organización, información y tesoro, a estos agrega su experiencia y conocimiento en los procedimientos, tanto al interior y exterior de la SEB. En cuanto a la organización, la burocracia es conectora del funcionamiento interno de cada dirección y los canales institucionales por los cuales se deben hacer las cosas. Por ejemplo, la contratación de los especialistas. En cuanto a la información, es la receptora primera de la misma, una vez que el actor político se la hace llegar. Con la información en sus manos tiene el poder para activar, de la manera que juzgue más conveniente, la participación de otros actores. Respecto al tesoro, la burocracia es el actor intermediario que canaliza los pagos a los organismos internacionales, a las universidades, a los especialistas, al equipamiento de oficinas, entre las cuestiones principales.

Todas estas tareas se van realizando simultánea o secuencialmente, por lo que el instrumento tiempo juega un rol fundamental en la práctica, pese a que suele haber desfases entre un paso y otro, o entre las diversas acciones iniciadas en paralelo. Los motivos para ello suelen ser diversos, desde diferencias funcionales entre los actores, diferentes concepciones del tiempo, retraso en la entrega del dinero que no sólo depende de la burocracia de la SEB, sino de áreas burocráticas presupuestales de la SEP, entre otros factores.

En esa necesaria apertura, la configuración de la política se empieza a diversificar y, a la vez, a complejizar debido a la entrada de otros actores educativos que tienen su propia concepción de la política e intereses diferenciados. Por ejemplo, los diferentes grupos de trabajo, integrados por especialistas, tratan de hacer valer su autoridad basados en sus conocimientos. La burocracia, por su parte, utiliza su autoridad para mediar y tratar de resolver aspectos administrativos y presupuestales, apoyados por la organización.

No obstante las directrices de la organización, la burocracia no siempre funciona de manera articulada, de ahí que el instrumento organización sea utilizado con pocas ventajas por el actor burocracia y el actor político. La información es otro instrumento usado de modo poco eficaz por la burocracia. A pesar de generar y poseer gran cantidad de ella, suele compartirla poco, sobre todo cuando se trata de otras áreas de la misma organización. Son otros actores educativos los encargados de crear algunos puentes entre las áreas de la propia SEB, generando una triangulación de la información y la comunicación, con repercusiones negativas en la apertura hacia otros actores educativos y en la formulación de los planes y programas. En este sentido, los especialistas cobran centralidad también como vehículo de información entre áreas.

No obstante, los problemas a los que se enfrentan los actores político y burocracia en la formulación de los planes y programas, es necesario continuar con el cambio propuesto. Para ello, abren la posibilidad para la intervención de otros actores. Por un lado, los especialistas educativos y, por el otro, las organizaciones de la sociedad civil organizada.

d) Los Especialistas Académicos

El actor político y el actor burocracia al utilizar discrecionalmente el instrumento información, dan la pauta para la intervención de los especialistas académicos que suelen estar insertos en las universidades del país, en OSC y en sociedades civiles.

En el documento denominado *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*, generado a partir de la comisión SEP – SNTE a principios del 2007, se mencionan tres universidades participantes en la elaboración de los nuevos libros de texto, acordes con la reforma: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Años más tarde, estas tres universidades son las encargadas de revisar los planes y programas de la educación primaria, además de tener una gran participación en la elaboración y revisión de los libros de texto gratuitos.

Al interior de la UNAM, como de la UAM y la UPN se hace uso del instrumento autoridad para la participación de los especialistas. Dicha autoridad quedó avalada por un concurso de selección de los participantes organizado por la SEP. Una vez seleccionados los especialistas para trabajar sobre los libros de texto y los planes y programas, el actor burocracia, al hacer uso del instrumento tesoro y organización, activa los mecanismos para que los especialistas puedan desarrollar el trabajo encomendado. Los especialistas trabajaron inicialmente en oficinas instaladas ex profeso de la propia Secretaría y, posteriormente, ante desastres naturales, se trabaja a distancia, en esta transición surgen problemas de comunicación entre los integrantes del grupo de expertos. Desde sus respectivos espacios, los especialistas continúan trabajando y algunos de ellos, tienen la posibilidad de modificar los planes y programas haciendo uso de su autoridad como expertos y, algunas veces, por la amistad generada con el actor burocracia.

Nuevamente, el tiempo es un instrumento que funciona de modo diferenciado para estos actores educativos respecto a sus contrapartes en la burocracia o en las decisiones políticas. Para los especialistas, el tiempo refiere los trabajos a realizar con la metodología y la rigurosidad científicas. Para la burocracia, el tiempo está marcado por los resultados que desean dar los políticos. Las decisiones políticas y burocráticas pueden verse afectadas por motivos fuera de las intencionalidades originales o de trabajo, por ejemplo, si surge alguna urgencia para dar resultados, es necesario apresurar las labores. Por otro lado, los especialistas enfrentan constantes revisiones de su trabajo por parte de la burocracia, estas revisiones implican cambios en el contenido de los programas. De alguna manera, para los especialistas los frecuentes cambios se vuelven en una carrera de resistencia. Baste decir que los especialistas que iniciaban un libro de texto no siempre eran los mismos que los finalizaban.

En tanto un grupo de especialistas se concentraban en la elaboración de los libros y haciendo aportaciones a los planes y programas, otro grupo de especialistas provenientes también de instituciones académicas de prestigio (el DIE) se manifestaban en contra de la reforma, por considerarla improvisada. Ante la crítica pública del DIE, el subsecretario nuevamente utiliza el instrumento autoridad para apoyarse en otras organizaciones y expertos. De esta manera, opta por entes como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que disponían del instrumento tesoro. Asimismo, Margarita Zorrilla y Silvia Ortega juegan un rol interesante que evita un rompimiento en-

tre los actores educativos, como es el caso de la burocracia, los especialistas y las OSC frente a los avances logrados.

Al hacer uso del instrumento información, el actor político subsecretario menciona que el análisis de los materiales educativos tiene la intención de ser difundido por "los docentes y directivos de las escuelas, y se integrará, de manera activa, a la familia en la vida académica de los hijos, mediante la revisión de los libros y otros materiales escolares". Según la propia burocracia de la SEP, las revisiones y actualizaciones a los libros de texto fueron realizadas de marzo a junio del 2009, con la intención de incluir dichas recomendaciones en la versión dos² que se aplicaría en el ciclo escolar 2009-2010 y, posteriormente, a la versión tres que sería utilizada en el ciclo escolar 2010-2011 (UNAM, 2009). Por su parte, "las áreas académicas y técnicas actualizarán los materiales educativos a partir de los comentarios, sugerencias y análisis rigurosos con el propósito de integrar las diversas perspectivas y visiones de los diferentes actores" (UNAM, 2009: 27).

Nuevamente los instrumentos información y tiempo son particularmente importantes en los materiales educativos al carecer de certeza en los cambios a los libros de texto gratuitos. Algunos de los problemas presentes se dan por la falta de coordinación entre los actores y otros por los tiempos que maneja cada uno de ellos. Estos problemas también están presentes en el trabajo de los especialistas y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG).

A la par de la intervención de los especialistas en la revisión de los libros de texto y de los planes y programas, el actor político recurre al instrumento tesoro para vincularse con organismos internacionales, como la OEI. Por medio de este organismo internacional, la SEB podía contratar y pagar especialistas para elaborar libros de texto, revisar planes, programas y los propios libros de texto; poner a prueba los programas y el contenido de los libros, realizar cambios a los planes y programas, entre las principales funciones. De esta manera, universidades extranjeras³ y organismos internacionales forman parte del proceso de legitimación del cambio de los planes y programas.

En el proceso mencionado, el actor político afirma que en la revisión de los libros de texto participaron expertos en las áreas de cada una de las asignaturas, en temas transversales, en diversidad intercultural, en evaluación del aprendizaje y en desarrollo infantil. No obstante lo anterior, la participación de especialistas fue intempestivamente suspendida en el 2009, en argumentación de la SEP, por la falta de presupuesto (Barriga, 2011: 331).

A la par de los planes y programas, y dadas las nuevas atribuciones de la Dirección General de Gestión e Innovación Educativa (DGDGeIE) en cuanto a estándares de desempeño, estándares de directores de escuela, supervisores y asesores técnico pedagógicos; se hace uso del instrumento tesoro para contratar al Centro de Estudios Educativos (CEE) y Empresarios por la Educación (ExEB), con el fin de realizar dichos estándares educativos. Cabe hacer mención que el CEE es una asociación civil, pero en este trabajo la enmarco dentro de las OSC.

² La versión uno de los libros de texto corresponde al primer material elaborado para la asignatura y utilizado en la prueba piloto, en tanto la versión dos se refiere al material que se utilizó en todas las aulas y que tuvo una primera revisión.

³ Las universidades extranjeras que participaron en los planes y programas de la primaria fueron la Universidad de Nueva York, la Universidad de Londres, la Universidad de Singapur y la Universidad de Cuba

e) Las Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en educación

En el sexenio 2006 – 2012 surgen una serie de OSC's especializadas en educación. Dentro de las inquietudes de estas organizaciones resaltan las apoyadas por empresarios mexicanos, quienes utilizan el tesoro (propio y federal) y la autoridad para acceder al actor político. Lo anterior se plasma en las distintas formas de intervención de las OSC. Unas realizan sus acciones y estrategias por iniciativas de sus fundadores. ExEB, por ejemplo, impulsada por la trayectoria empresarial de su presidente, trata de incidir en la operación y administración de las escuelas, usando modelos de gestión provenientes del ámbito empresarial. Todo ello sin tomar en consideración las especificidades de los centros escolares ni las experiencias docentes de cada centro educativo. Poco interesaba atender las distintas realidades en que se desenvuelven las empresas privadas y las escuelas públicas del país.

En sus primeros momentos de vida las OSC tienen la necesidad de entender el campo educativo para hacer un uso estratégico de los instrumentos de política, ya sea información, organización o autoridad. En algunos casos se acercan a los especialistas, en tanto conocedores del campo educativo, en otros se acercan o cooptan a los actores políticos educativos.

Es de hacer notar que existe un gran interés de parte del empresariado, pero poco conocimiento del tema; es decir, poca información para dar y conducir sus primeros pasos. Por ejemplo, desde ExEB se tiene una idea vaga del sindicalismo educativo en México. Oír SNTE o CNTE sonaba igual para ellos, pero las diferencias se hicieron notar cuando empiezan a trabajar los estándares en el Distrito Federal

“...Entonces llegamos nosotros muy empresariales y fast track, vamos a hacer las cosas rápido y vamos a las escuelas, trabajamos y no sé qué, pero resulta ser que nos metimos por la puerta trasera de una escuela de 10 escuelas de la Benito Juárez y, cuando se enteraron en el sistema, bueno... nos regañaron seis meses y nos dejaron castigados en time out por haberlo hecho así” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Lo anterior conduce a dar pasos erráticos en las primeras fases de su intervención e, inclusive, pone en riesgo la continuación de los trabajos hasta que el actor político, llámese subsecretario, interviene para que ExEB continúe con su trabajo sobre los estándares.

Una vez que las OSC se adentran en el laberinto educativo presionan para obtener información, aunque usan la estrategia de presentar sus peticiones como una demanda social. Dentro de esas peticiones se encuentra el padrón de maestros y el monto de recursos destinados a sus sueldos y salarios. Asimismo, presionan para que la organización cambie por medio de la realización de concursos de oposición para ingresar a la carrera magisterial, ingresar a puestos de supervisor, director de escuela y asesores técnico pedagógicos.

El actor burocracia de la DGDGeIE y la DGDC, por medio del instrumento tesoro, colaboran con las OSC para concretar acciones en materia de evaluación del desempeño curricular, desempeño en gestión y desempeño de aprovechamiento de los niños. Con esas tres variables elaboran estándares, teniendo como aval del trabajo a la universidad inglesa mencionada con anterioridad.

El dinero es utilizado como instrumento de cambio por parte del actor político y la burocracia, aunque el actor OSC no distingue con claridad el origen del recurso debido a que las atribuciones

de evaluación las tiene la DGDGeIE y no la DGDC. A pesar de contar con recursos monetarios para realizar los estándares, organizaciones como ExEB, se dan cuenta de que la autoridad y la información de los actores políticos suelen tener diferencias respecto a la información con la cual se opera en otros niveles.

No obstante, la cantidad de recursos destinados a los estándares, estos sólo tuvieron aplicación en lo relativo a los maestros. Entre las razones por las cuales otros estándares no se llevaron a la práctica se deben al uso de la autoridad de ciertos actores educativos. Tal es el caso de los especialistas -como el INEE -, quienes también estaban desarrollando sus propios estándares, duplicando el trabajo de organismos públicos y de las OSC.

Con el fin de provocar acciones del actor político, en este caso la secretaria de educación pública, la OSC denominada Mexicanos Primero toma la estrategia de presionar a la titular de la SEP para resolver de manera más ágil los problemas educativos presentes en el cambio. Dicha estrategia coloca en una situación difícil al actor político al tener varios frentes abiertos. La consecuencia de esta presión es el deterioro de la posición de la secretaria frente al presidente de la república y tensiones crecientes con el SNTE y las OSC.

Otra de las estrategias seguidas por organizaciones como Mexicanos Primero es utilizar el instrumento información, a través de los medios de comunicación, para tener presencia pública y forzar la intervención de otros actores, ya sea políticos, burocráticos o de la sociedad civil organizada.

La historia oficial de la reforma

En la historia oficial, intervienen una serie de actores educativos que realizaron su trabajo en cuanto a la formulación de los planes y programas. Así, para febrero del 2009, el actor político y la burocracia convocan una reunión nacional de los Coordinadores Estatales de Asesoría y Seguimiento (CEAS) para analizar el sentido de la reforma y el cambio impulsado a partir de la aplicación de los programas de estudio y los materiales de apoyo a los docentes, con este fin, en marzo se reúnen las autoridades educativas para analizar los avances de la reforma y su articulación en la educación básica.

Cuando se elaboran los primeros programas y materiales destinados a los alumnos y docentes, la burocracia de la SEB los puso a prueba en un número determinado de escuelas en el país. Por ello, el actor político anuncia que el ejercicio se realizaría en 5 000 escuelas con la finalidad de ensayar los nuevos programas de estudio y los nuevos libros de texto gratuitos.

Para los meses de junio y julio del 2008 se efectúan talleres estatales con el fin de realizar pruebas piloto y diseñar la estrategia en las entidades federativas para probar los nuevos programas de educación primaria. Hacia octubre se da la etapa experimental de los materiales educativos destinados a 1º, 2º, 5º, y 6º grados.

La prueba en aula de los nuevos planes y programas de estudio se efectúa en abril del 2009. Según la propia burocracia de la SEP las revisiones y actualizaciones a los libros de texto fueron realizadas de marzo a junio del 2009, con la intención de incluir dichas recomendaciones en la versión

dos que se aplicaría en el ciclo escolar 2009-2010 y, posteriormente, a la versión tres que sería utilizada en el ciclo escolar 2010-2011 (UNAM. 2009).

En junio del 2009 es llevado a cabo un taller para analizar los materiales educativos de 1º y 6º grados, en la fase de generalización, con la intención de llevarlos a todas las escuelas del país. De hecho, el titular de la SEP mencionó que en una primera etapa la CONALITEG entregó, para el ciclo 2009-2010, 27 millones de libros a alumnos de 10 y 60 de primaria (Lujambio, 2009: 13).

En el mensaje pronunciado por el actor político, el 1º de Julio del 2009, Alfonso Lujambio (secretario de educación), con motivo del Encuentro Nacional para el inicio de las Jornadas Intensivas de Formación Continua de Maestros de 10 a 60 grados de primaria, mencionó que la prueba piloto de la aplicación de la RIEB se realizó en 4,723 escuelas de todo el país (número menor al mencionado por la SEP en su sitio web oficial) durante el ciclo 2008-2009, en 10, 20, 50 y 60 grados de primaria "que incluyen la aplicación de nuevos planes y programas de estudio y materiales educativos, los cuales han sido desarrollados con base en los términos de la propia Reforma y han sido mejorados a partir de dicho ejercicio piloto así como de evaluaciones externas y opiniones de especialistas y docentes" (Lujambio, 2009: s/p). Además, con base en cifras de la página web de la SEP, en la revisión de libros de texto participaron 7,078 docentes en 25 foros estatales.

No obstante, las acciones llevadas a cabo por la burocracia de la SEP, la especialista Lorenza Villa Lever sostiene que dicha prueba "aunque realizada a medias porque los LTG llegaron con retraso a las escuelas elegidas para probarlos, fue la base para generalizarlos al inicio del ciclo escolar 2009-2010, en primero y sexto grados" (Villa Lever. 2011: 173).

En el 2009, con base en información oficial de la propia burocracia de la DGDC se orientó a 31 000 maestros en cuanto a la reforma y los materiales a utilizarse. No obstante, la cifra dada por la propia SEP, ahora con el secretario Lujambio, dijo que a la par de las modificaciones en los planes y programas de estudio, así como los libros de texto, se inició la formación de 260 mil maestros de 10 y 60 grados, además de directivos escolares (Lujambio. 2009: s/p).

Conclusiones

La formulación de los planes y programas en educación básica, elaborados en el contexto de la RIEB, evidencia diversas posiciones de los actores políticos, puntos de vista incluso contradictorios que se hacen sentir desde el inicio de la formulación de la política educativa. La experiencia estudiada muestra que la conformación de la política educativa también puede derivarse de intereses político - personales, o bien por la búsqueda de notoriedad del trabajo realizado en la educación, un tema que suele ser sensible para todos.

Es habitual que el actor político tome la bandera del beneficio hacia los niños, a los jóvenes, la población en general y, por supuesto, al país. Sin embargo, es fundamental conocer cómo hacerlo desde el principio, es decir, desde la formulación de la política, además de los actores que participan en ella. Únicamente de esa manera es posible conocer si existe solidez en la construcción de los planes y programas, o si se construye un gigante con pies de arena.

Identificar a los actores y sus estrategias de intervención, por medio de una serie de instrumentos, es de gran importancia, debido a que, por medio de estos últimos tratan de hacer valer sus propuestas, acciones y creencias u objetivos para conseguir cambios en la educación.

Hablar de planes y programas da visibilidad a los políticos, pero no siempre sus repercusiones son positivas. Las tensiones creadas entre los actores en el proceso de formulación de la política educativa perduran en su puesta en práctica. En todo este proceso existe un uso de recursos humanos, materiales y financieros irrecuperables, sobre todo, al no alcanzar los resultados deseados.

Cuando se piensa en una nueva política educativa es necesario tener en cuenta la cadena de cambios que detona. En caso de rebasar la visión de los iniciadores, debido a la falta de previsión de todos los fenómenos que se pueden desatar con acciones de esta naturaleza, las intenciones originales suelen desbordarse creando muchas tensiones y obstáculos para su puesta en marcha, sin hablar de su consolidación, prácticamente inexistente.

En suma, la intervención de los actores educativos tiene pesos y contrapesos a lo largo de la formulación de una política educativa, presenta diferentes estrategias en el uso de los instrumentos de política, dando pesos diferenciados a los propios instrumentos, con base en la posición que ocupan en el juego. Este proceso de construcción e interacción entre políticas educativas conforma la política educativa. Las formas que adquieren cada una de ellas les da una dinámica particular, que puede servir de base para la construcción de nuevas o renovadas políticas en la materia o en otras áreas de conocimiento.

Por supuesto, es necesario poner especial atención en el instrumento tiempo. Si bien el actor político utiliza el cambio de los planes y programas para demostrar su trabajo en la educación, los tiempos de este actor difieren sobremanera en cada uno de los otros actores y es poco probable que los ritmos cambien. Todos y cada uno de los actores responden a lógicas de tiempo distintas por la naturaleza del trabajo que realizan. Los tiempos, de cada uno de los actores, deben ser respetados para que realicen su trabajo de la mejor manera posible. Los cambios en la educación son de largo plazo y, por supuesto, trascienden sexenios. Conducir estos cambios para llegar a un buen fin, toma su tiempo, caso contrario, se corre el riesgo de acabar un sexenio y empezar otro con resultados poco sustanciosos en el aprendizaje de los niños y en la adaptación de los maestros a los nuevos planes y programas. Hecho que hace responsabilizar a unos actores y no a todos de los desastres educativos, como los que seguimos atestiguando. ➤

Referencias/References

- Braslavsky, Cecilia (1999) Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana, Argentina, Ed., Santillana.
- Barriga Villanueva, Rebeca “Avatares de la enseñanza del español. Una triada inseparable niños-maestros-libros” en: Barriga Villanueva, Rebeca (2011) Entre Paradojas. A 50 años de los libros de texto gratuitos, México, COLMEX- CONALITEG.
- Diccionario de Sociedad y Política, disponible en: http://www.definiciones-de.com/Definicion/Cat/2_o.php
- Hood, Christopher (1986) The tools of government, Gran Bretaña, Chatham House Publishers.
- Flores-Crespo, P. (2008) “Sobre identidad, democracia y libertad. El diálogo continuo entre Amartya Sen y Octavio Paz”, en: Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, Número 48, septiembre, PNUD, disponible en <http://www.revistadesarrollohumano.org/temas120.asp>
- Giddens, Anthony (2009) Sociología, España, Alianza Editorial.
- Pedró, Francesc y Puig, Irene (1998) Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada, Barcelona, Paidós.
- Loera Varela, Armando (2006) Cambios en la práctica pedagógica en escuelas del programa escuelas de calidad, México, UPN – Más Textos.
- Lujambio, Alfonso (2009) Encuentro Nacional para el Inicio de los Programas Intensivos de Formación Continua de Maestros, México.
- UAM (2009) Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica, México.
- UNAM (2009) Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica, México.
- UPN (2009) Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica, México.
- Villa Lever, Lorenza “Reformas educativas y libros de texto gratuitos” en: Barriga Villanueva, Rebeca (2011) Entre Paradojas. A 50 años de los libros de texto gratuitos, México, COLMEX- CONALITEG.

Sobre el autor/About the author

Daniel Poblano Chávez Egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)