


Poder, política, actores e instrumentos. Un modelo para analizar la formulación de la política educativa

Poblano Chávez, Daniel

Universidad Pedagógica Nacional, México

 danielpoblano@yahoo.com.mx

 ORCID ID: 0000-0001-8615-3734

Artículo recibido: 18 marzo 2020

Aprobado para publicación: 6 mayo 2020

Resumen

Basado en el esquema NATO asociado a las herramientas del gobierno, propuesto C. Hood, así como en otras contribuciones clave, este trabajo se centra en describir un modelo de análisis de la formulación de una política educativa. Se toma como base el currículum de la primaria, aunque únicamente constituye el área que da la pauta para el desarrollo del modelo. En él se desarrollan conceptos fundamentales como es el poder y la política educativa. Para concretar ambos conceptos, se tienen una serie de instrumentos manejados por actores que los utilizan para lograr sus objetivos e intereses. El modelo permite vislumbrar las estrategias de los actores para hacer prevalecer sus posiciones en la política educativa en cuestión. En su intervención, los actores formulan políticas educativas acordes a sus fines políticos, económicos, sociales y culturales.

Palabras clave

Poder, política educativa, formulación de políticas, actores educativos, instrumentos de política.

Abstract

Based on NATO's scheme by C. Hood in the Tools of Government and other key contributions, this work focuses on defining a model of educational policy analysis at formulation stage. It focuses on primary school curricula as a framework, although this starting point only constitutes the space that guides the development of the proposed model here. Fundamental concepts such as power and educational policy are developed. To operationalize concepts, the model identified a series of instruments managed by actors who use them, in order to achieve their objectives and interests. The model allows to glimpse the strategies of the actors to make their positions prevail in the educational policy. In their strategic play, actors formulate educational policies according to their political, economic, social and cultural purposes.

Key words

Power, educational policy, policy formulation, educational actors, policy instruments.

Introducción

Este trabajo se centra en describir un modelo de análisis de la formulación de una política educativa. En específico el modelo se desarrolla para analizar la política de elaboración del currículum de la primaria. El currículum puede ser entendido como un proyecto educativo en donde se concretan las concepciones culturales, sociales, políticas y administrativas, sin dejar de lado la parte epistemológica, pedagógica y psicológica que determinan los objetivos de la educación escolar.

Un modelo sirve para entender y explicar la realidad con el fin de poder realizar predicciones. Con base en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua española, el análisis es un "Examen detallado de una cosa para conocer sus características o cualidades, o su estado, y extraer conclusiones, que se realiza separando o considerando por separado las partes que la constituyen" (RAE. 2014. s/p). Un modelo de análisis puede entenderse como un estudio minucioso para entender, conocer y explicar una parte de un fenómeno, con el fin de avanzar en su tratamiento y manejarlo de una manera más adecuada. Esto es un ciclo que nunca acaba, cada paso hacia adelante tendría que conducir a su manejo cada vez más experto en beneficio de los involucrados en dicho fenómeno.

En el modelo construido para analizar la formulación de una política educativa que aquí se expone, se consideran dos partes fundamentales: los actores intervinientes con sus posiciones, objetivos, estrategias e intereses y los instrumentos de política que utilizan para que sus posiciones prevalezcan frente a los demás actores. Esas posiciones conllevan poder y están presentes en los roles que desempeñan, en las arenas de actuación y, por supuesto, en el manejo de los instrumentos para conseguir lo que pretenden. En la utilización de los instrumentos de política siempre está presente el poder. Por ello, se parte de lo que significa este concepto en tanto elemento inherente a cada instrumento y cada actor.

Cuando una persona asume el poder de un estado, generalmente toma a la educación como una bandera de cambio. Esto es así debido a que la educación hace posible cambiar la concepción imperante -en un período determinado- de las cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales.

La experiencia nacional ha demostrado que el inicio del cambio se da en las más altas esferas del poder público, es decir, empieza en la presidencia de la república y en el titular del órgano que rige la educación. El resultado del cambio educativo trae consigo una visión modificada del papel de la educación, con su consecuente recomposición de relaciones entre actores, y su repercusión en algunos aspectos del funcionamiento de las escuelas, una concepción probablemente diferente del papel de los directivos y maestros en torno a los aprendizajes.

Poder y Política. Ejes transversales de la política educativa

El poder está presente a lo largo de la historia de la humanidad. En el estado moderno el poder se institucionaliza por medio de un marco jurídico aplicable al gobierno, tanto en el poder ejecutivo, legislativo y judicial, como a los ámbitos de gobierno, desde el federal hasta los gobiernos locales.

Weber desarrolla el estudio del poder en conjunción con tres tipos puros de dominación, en donde “El fundamento primario de su legitimidad puede ser:

1. *De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).*
2. *De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).*
3. *De carácter carismático: que descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática)” (Weber. 1964: 172).*

Por supuesto, Weber advierte que es muy difícil ver los tipos ideales en la realidad histórica. La dominación carece de sentido sin el poder y viceversa. En esta dependencia, el poder es una relación social debido a que es necesaria la existencia de alguien que ejerza el poder y de alguien que lo obedezca.

A partir de la concepción de Max Weber, “Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber. 1964: 43). Por su parte, Loewenstein sostiene que “el poder hace exclusivamente a una situación o relación de hecho que en sí, éticamente, no es ni buena ni mala. Considerada como un todo, la sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural, o de otro tipo. El poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder ... y aquellos a los que va dirigido” (Loewenstein. 2018: 26).

Si bien el poder puede definirse desde diferentes concepciones como la política, filosófica, sociológica, entre otras, en la “sociedad estatal el poder político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del poder sobre los destinatarios del poder” [pero, este

mecanismo] “condiciona las relaciones entre los diferentes detentadores del poder, esto, naturalmente, en el supuesto de que en el sistema político en cuestión existan diversos detentadores del poder” (Loewenstein. 2018: 27-28).

El camino para llegar al poder implica una lucha violenta o pacífica, pero una vez en él, su ejercicio “abarca la asignación jurisdiccional y distribución de las diferentes funciones relevantes para la vida de la comunidad entre los diversos detentadores del poder” (Loewenstein. 2018: 28).

Hablar de poder conlleva, necesariamente, a la política. Para Weber “la ‘política’ sería... aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende” [a esto agrega] “El que hace política aspira a poder: poder, ya sea como medio al servicio de otros fines -ideales o egoístas- o poder “por el poder mismo”, o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere” (Weber. 1964: 1056-1057).

En las definiciones anteriores se pueden observar los siguientes elementos del poder:

- La imposición de una voluntad
- Personas que detentan el poder y personas a las que va dirigido
- Diversos detentadores del poder
- Relaciones condicionadas entre los diferentes detentadores del poder
- Relaciones sociales
- Relaciones que se pueden dar en diferentes ámbitos como el político, económico, social u otro
- Poder como medio de servicio
- Asignación jurisdiccional
- Distribución de funciones
- Control

Estos elementos clarifican la idea del poder, las personas que lo detentan, las relaciones que se establecen en su ejercicio y los fines del poder. Pero el poder necesita concretarse, para ello existen diversos instrumentos de política, entendidos como los medios que utilizan los actores, en este caso, educativos, para llevar a cabo los cambios pretendidos.

Con base en el Diccionario de Sociedad y Política¹, la política es 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 (1982)² 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.

¹ El Diccionario Sociedad y Política hace una referencia más amplia el concepto. En esta investigación, sólo se toma una versión acotada del mismo

² La UNAM fue la encargada de publicar el *Tratado de ciencia política* de George Burdeau en 1982

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).

Política educativa, políticas educativas y los referentes del modelo. Actores educativos

Pedrò 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. De esta manera, la política educativa es la ciencia política en su aplicación al caso concreto de la educación, por ello se beneficia de los avances de aquella. 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 conjunto, las políticas educativas proporcionan los insumos a la política educativa, le dan contenido, características propias. A su vez, la política educativa guía las políticas de la educación y evalúa sus resultados. En caso de que estos últimos no sean los deseados, nuevamente se toman decisiones para tratar de corregir, si esa es la intención.

En esta interrelación entre política y políticas educativas, ambas se alimentan y retroalimentan en un proceso sin fin. En la práctica, es difícil separarlas pues se encuentran en una relación recíproca, de dependencia, de caminar juntas. Por ejemplo, es posible hablar de la política reformadora respecto a la educación básica, pero existen políticas específicas para el nivel de preescolar, para la primaria, para la secundaria y para en nivel medio superior. Todas ellas son aspectos diferentes de la educación básica, tienen lógicas de funcionamiento que las hace diferir, su organización también varía, al igual que sus productos. Los efectos de unas son el insumo de la otra y ese ciclo se repite constantemente. Los resultados de ambas deben ser comunicados a todos los actores educativos y a la sociedad en su conjunto. Resultados con repercusiones que trascienden el ámbito educativo y tienen efectos en lo social, político, económico y cultural.

En la construcción de las políticas educativas, interviene no sólo la autoridad educativa y la burocracia educativa, sino diversos actores que emplean instrumentos para lograr sus fines, toman decisiones en el transcurso de su actuación y, normalmente, usan esos instrumentos como medios que pueden estar sujetos a reglas, formales o informales. “Las decisiones tomadas deben ser transmitidas a los actores y a los ciudadanos para convencer y, en su defecto, crear consenso, pero el estudio de los actores les da un sentido cualitativo a las políticas” (Charlot. 1994: 4).

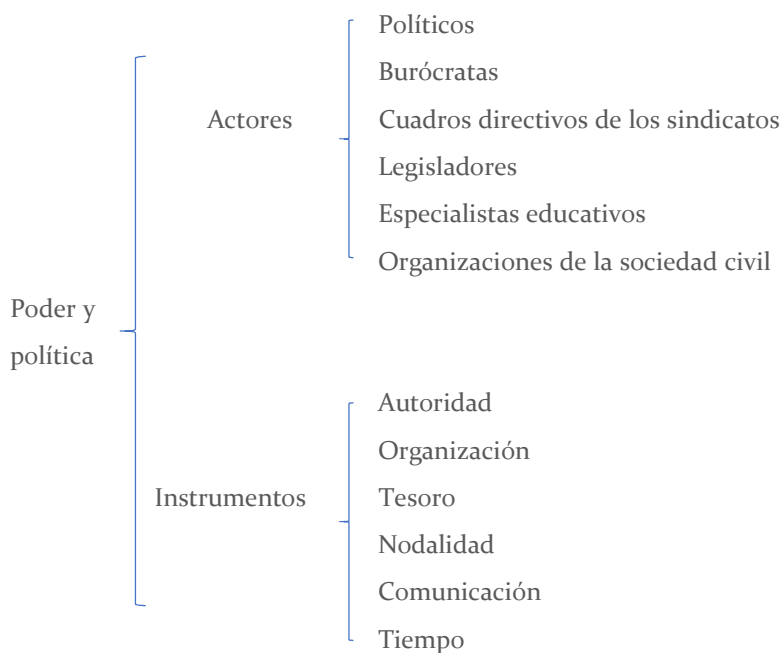
Actores educativos

Cuando se aborda el sector público, referido al estado y su gobierno, el poder que salta a un primer plano es el poder político, el cual tiene fuerza legal y cuenta con la coacción para hacerse cumplir. El marco jurídico constituye la base de legalidad de este poder y puede ser fuente de legitimidad. La

“legitimidad, conlleva cierta superioridad al crear en los gobernados la convicción de la obediencia” (Huerta. 2001: 8), ésta depende, entre otras cosas, de la credibilidad. En esta parte juegan un papel fundamental la información y la comunicación objetivas. En el caso específico de la educación, “el poder político debe cumplir con su función social, que es lograr la realización de los intereses de la sociedad” (Huerta. 2001: 11). Asimismo, quién detenta el poder político, simplemente lo ejerce por encargo del pueblo, depositario originario del poder. Esto queda manifiesto en la Constitución política del Estado. Este precepto originario parece que está un tanto olvidado en la actualidad, en donde los gobernantes, en buena medida dejan de lado los intereses de la sociedad y ejercen el poder guiados por convicciones personales.

Los detentadores del poder, siguiendo a Loewenstein “necesitan la debida autoridad para llevar a cabo las tareas estatales”, pero “es indispensable que bajo dicha autoridad quede garantizada la libertad de los destinatarios del poder” (Loewenstein. 2018: 29).

Modelo de Análisis



En la identificación de los actores se toman como sustento los estudios de Cecilia Braslavsky (1999 – 2000) Se entiende por actores educativos a los políticos, burocracia, cuadros directivos de los sindicatos, legisladores, especialistas educativos y organizaciones de la sociedad civil que actúan en la conformación de políticas. Los anteriores son los actores más relevantes en la formulación de la política educativa estudiada, aunque se reconoce que existen otros con una participación secundaria. En la formulación de dichas políticas, los actores manejan estratégicamente una serie de medios, algunos de ellos institucionalizados a través de normas jurídicas y otros, siguiendo a Weber,

devienen del carisma o la herencia. En los dos últimos conceptos, el poder no reside en reglas escritas, pero sí en las formas de actuación (ver modelo).

En el análisis simplemente se enuncian a los principales actores intervinientes en la formulación de una política educativa. En el tratamiento de los instrumentos se desarrolla cada actor y las interrelaciones que se suscitan entre ellos y entre ellos y los instrumentos para ejercer el poder.

El modelo de análisis y los instrumentos de materialización del poder

El ejercicio del poder requiere de medios para ejercerlo. En este modelo esos medios también son denominados instrumentos de política. Al tomar como base los estudios de Christopher Hood (1986) se tienen cuatro instrumentos que son: autoridad, organización, tesoro y nodalidad. A estos se agregan, en este modelo, el tiempo y la comunicación. La nodalidad y el tesoro pueden denominarse como información y dinero, respectivamente. El orden en el que se desarrollan no implica una jerarquía entre ellos sino un orden lógico. Todos estos instrumentos están influidos por la política, la economía, las leyes, etc. o bien por el conocimiento que ejercen los actores educativos que participan en la redefinición de políticas educativas.

Autoridad

El primer componente del modelo se refiere a la autoridad, misma que es la “legitimación en la materialización” del poder. La autoridad recae en actores “que realizan funciones de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico” (Huerta. 2001: 7).

Max Weber sostiene que “la ‘autoridad’ de un poder de mando puede expresarse en un sistema de normas racionales estatuidas (pactadas u otorgadas), las cuales encuentran obediencia en tanto que normas generalmente obligatorias cuando las invoca “quien puede hacerlo” en virtud de esas mismas normas. Así, tal sistema de normas racionales legitima al que dispone del mando, y su poder es legítimo en tanto que es ejercido de acuerdo con las mismas. Se obedece a las normas y no a la persona” (Weber. 1964: 706). Asimismo, sostiene que un “determinado mínimo... de interés (externo o interno) en obedecer es esencial en toda relación auténtica de autoridad” (Weber. 1964: 170).

En los planteamientos de los autores mencionados, el poder tiene estrecha relación con la autoridad. De acuerdo con Weber, las categorías fundamentales de la dominación legal son:

- 1. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de*
- 2. una competencia, que significa:*
 - a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,*
 - b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y*
 - c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación”.*

Una actividad establecida de esa suerte se llama "magistratura" o "autoridad" (Weber. 1964: 174).

Al tomar en cuenta los elementos mencionados “En el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia” (Weber. 1964: 172). Por su parte, Jaques Maritain define la autoridad como “el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro” (Maritain. 1983: 144). En suma, la “autoridad requiere el poder” (Huerta. 2001: 7).

Para este modelo, la autoridad está relacionada con los actores educativos que intervienen en la formulación de una política educativa. En este sentido, se entiende la autoridad como la legitimación en la materialización del poder que deviene no sólo del marco jurídico, sino de un ente o entes públicos conformados de acuerdo con ciertos fines. En el sentido formal, la autoridad deviene del poder y del marco legal público. En un sentido informal, la autoridad puede tener su origen en la representatividad, el conocimiento y la experiencia, aunque también pueden ser generadores de opinión pública. En lo formal, la autoridad tiene sustento legal, aunque no siempre legítimo. Caso contrario sucede en lo informal, en tanto se puede tener legitimidad sin tener legalidad. Para los políticos la autoridad tiene su fuente en el marco jurídico y la posición que ocupan en una organización pública.

Al llevar la autoridad al terreno de los actores de la política educativa, se observa que la burocracia obtiene su autoridad por el conocimiento del funcionamiento interno de las organizaciones, por el manejo a fondo de los diversos procesos y procedimientos a realizarse, generalmente respetando las reglas del juego enmarcadas en la legislación primaria y secundaria. Los legisladores tienen autoridad debido a su elección, por medio del voto ciudadano, que los convierte en representantes del pueblo. Los sindicatos tienen autoridad frente a sus agremiados por la representatividad que tienen con respecto sus representados, por la forma en como están constituidos, o bien, por las reglas escritas o no escritas con las cuales operan. Los especialistas tienen autoridad por el conocimiento experto que desarrollan a lo largo de su carrera profesional, sustentada en su preparación académica y sus investigaciones, generadoras de conocimiento. Las organizaciones de la sociedad civil obtienen su poder por las organizaciones o las personas que las respaldan, más que por su propio ser.

Como todo instrumento de política, la autoridad tiene límites en su utilización y ejercicio. Para Maritain (1983) dirigir y mandar se sostienen cuando el funcionario que detenta la autoridad tiene conocimiento y experiencia en el área que se desempeña y en el puesto que ocupa en la jerarquía organizacional. Por su parte, las reglas jurídicas, realizadas por los legisladores, en teoría delimitan el poder de la autoridad para evitar extralimitaciones que concentren o agranden ese poder, con el fin de ser utilizado en beneficio de la población.

Organización

El segundo componente del modelo es la organización. La organización puede entenderse de dos maneras básicas, por su estructura y por el orden con el cual funcionan. En la concepción primera, las organizaciones conforman una estructura dividida en áreas y niveles jerárquicos. Cada área debe diferenciarse de las demás, pero también debe realizar un trabajo conjunto para llegar al objetivo

común de la organización. En esas área y niveles se encuentran distribuidos los cargos que le dan funcionalidad al ente. La segunda interpretación hace referencia al funcionamiento basado en un orden para que los asuntos se realicen con efectividad, entendiendo esta como la suma de la eficiencia y la eficacia, es decir, hacer uso óptimo de los recursos y llegar al objetivo. Como instrumento de política, la organización es un medio muy poderoso pues los tomadores de decisiones, sobre todo al más alto nivel, pueden hacer uso de la organización, en los dos referentes mencionados, para diseñar y formular políticas y plasmarlas en realidades concretas. De esta manera, el poder político se ejerce por medio de la organización pública, conformada por una estructura en donde existen múltiples cargos. Los políticos, mayores detentadores del poder, ocupan los cargos más altos dentro de la estructura organizacional.

En la estructura de una organización pública en México, como la Secretaría de Educación Pública, es posible identificar tres niveles. En la parte superior de la estructura organizacional los cargos son ocupados por los políticos. El que los modernos "ministros" y "presidentes" sean los únicos "funcionarios" que no requieren la calificación profesional demuestra: que son funcionarios sólo en sentido formal pero no en sentido material (Weber. 1964: 177). En los niveles medios, los cargos son ocupados, generalmente, por funcionarios de confianza y en los niveles bajos, los cargos son detentados por personal de base. Loewenstein (1976) denomina a los ocupantes del cargo "oficiales", con dicho término le otorga legitimidad al ejercicio del poder. En el caso de este modelo de análisis, los oficiales también pueden ser denominados funcionarios o servidores públicos, quienes ejercen el poder político con legitimidad jurídica al ser "instituidos conforme a los procedimientos establecidos en el orden jurídico" (Huerta. 2001: 15). En México, los funcionarios superiores suelen ser designados por el presidente de la república. Los mandos medios, en teoría, ocupan sus lugares a través de un servicio civil de carrera, aunque en innumerables ocasiones son designados por los mandos superiores. Esto demuestra que los políticos tienen influencia para designar a los funcionarios en los cargos medios. En la base, los cargos suelen ser sindicalizados. En su ocupación suelen darse negociaciones entre los sindicatos y los funcionarios de la organización respectiva. Para los fines de este modelo de estudio, la burocracia está conformada, básicamente, por los mandos medios y de base de las organizaciones públicas.

En la burocracia, Weber menciona que la dominación se ejerce "gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad, la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hecho adquirido por las relaciones del servicio o "depositado en el expediente". De hecho, el "tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático" (Weber. 1964: 175-179). Weber enumera las características de los funcionarios individuales de la siguiente manera:

- “1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
- 2) en *jerarquía* administrativa rigurosa,
- 3) con *competencias* rigurosamente fijadas,
- 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según

- 5) *calificación profesional que fundamenta su nombramiento* -en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación-,
- 6) son retribuidos *en dinero* con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario... su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo...
- 7) ejercen el cargo como su única o principal *profesión*,
- 8) tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,
- 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
- 10) y están sometidos a una rigurosa *disciplina y vigilancia administrativa*" (Weber. 1964: 176)

Tal y como Weber menciona "La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico" (Weber. 1964: 179). En la organización se establece "qué funciones corresponden a qué funcionarios, determinar quién será el responsable de ejercer qué competencia. Y para evitar la arbitrariedad y el abuso, deben dejarse esas disposiciones escritas en un documento, así como darles fuerza legal para que sean obedecidas" (Huerta. 2001: 16). En suma, los servidores públicos tienen funciones y responsabilidades de acuerdo con el nivel que ocupan dentro de la escala jerárquica de la organización.

Como poseedora del conocimiento de la reglamentación, de los procedimientos y del servicio, la burocracia se apodera, en buena medida, de las organizaciones y de la administración de las mismas. Suele ser la que realiza los primeros borradores de los proyectos de ley que, posteriormente, pasan al legislativo para trabajar en ellas. Con estos elementos, la burocracia puede condicionar el sentido de las políticas, lo cual tiene impacto en su operatividad y, en términos más generales, en su impacto social.

Cada actor educativo cuenta con organizaciones para ejercer su poder. En el caso específico de la educación, los políticos cuentan con la SEP y las entidades que coordina dicha secretaría. La Ley Federal de Entidades Paraestatales las define como unidades auxiliares de la Administración Pública Federal³ que pueden constituirse como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. En México, el gobierno federal emplea a 1,476,478 trabajadores⁴. En la modalidad escolarizada básica pública se cuenta con 1,043,751⁵. Esto da una idea general de las dimensiones del sistema educativo.

³ La *Ley Federal de Entidades Paraestatales* fue publicada en el año 2019

⁴ Cifras del INEGI al cierre del 2018

⁵ Estadísticas de la SEP para el ciclo 2017-2018. Incluye maestros federales y estatales

La burocracia hace funcionar y operar todas estas organizaciones. A mayor orden, mejor funcionamiento. A menor orden, el funcionamiento se vuelve un tanto caótico. En uno y otro caso, se puede tener mayor o menor impacto en la educación, además de las repercusiones en el sistema educativo.

Los sindicatos cuentan con una organización que aprovecha la estructura del propio sistema educativo. Esto le da ventajas pues los maestros están insertos en todos los poros del sistema. Los diputados y senadores cuentan con asesores que les apoyan en los temas que son de su competencia, de acuerdo con las comisiones en las que participan. También cuentan con organismos especializados como el Instituto Belisario Domínguez o centros de estudios, que desarrollan trabajos de investigación en un tema en particular, para ayudarlos en la toma de decisiones y en la presentación de propuestas sobre una ley en particular. Los especialistas si bien no tienen una organización a su cargo, pueden apoyarse en sus centros de trabajo. Es común que exista la siguiente relación: a mayor prestigio de su organización, mayor peso del especialista. Las OSC cuentan con su propia organización. Desde inicios de siglo XXI se organizan ex profeso, es decir, crean estructuras sobre un tema en particular, en este caso, educativas. Las organizaciones suelen ser pequeñas, pero el tamaño no está en relación con el poder que logran tener. Ese poder es fluctuante, en algunos momentos es mayor y en otros disminuye, de acuerdo con las alianzas logradas y su poder de veto.

Información

Este tercer instrumento es básico en la formulación, puesta en práctica y evaluación de una política. La información es poder, siempre y cuando se sepa utilizar. Buena parte del trabajo de las organizaciones públicas es recolectar, generar y transformar información en sus respectivos campos de competencia, por ello el concepto de nodalidad. Para empezar, reorientar, realizar o consolidar una política, es necesario contar con información de entrada, es decir, información al inicio de cualquier proceso. Por ello, los diagnósticos son un pilar en la construcción de los asuntos públicos, en tanto constituyen un punto de partida sólido para tratar de tomar decisiones fundamentadas y evitar errores en el arranque. La información suele estar disponible en la formulación de las políticas, otra historia se escribe cuando se trata de implementarlas o en su seguimiento y evaluación.

Tener información actualizada, oportuna, congruente, en cantidad y calidad es vital para la toma de decisiones de los políticos. El saber para qué sirve, para qué se va a utilizar y cómo se va a utilizar otorga ventajas al que la posee. Caso contrario, la información se vuelve un medio que actúa en contra del tomador de decisiones.

La información puede fluir en diferentes direcciones: vertical, horizontal o transversal. De manera descendente y ascendente se transmiten órdenes o se filtra para hacerla útil con el fin de tomar decisiones, de acuerdo con los niveles y funcionarios a los que vaya dirigida. En este sentido, se vuelve un filtro utilizado en beneficio del poseedor de la misma. En su horizontalidad, la información se transmite entre áreas o funcionarios de un mismo nivel y permite la coordinación de acciones en pro del funcionamiento de la organización. En lo transversal, fluye entre distintos niveles y áreas con el fin de conocer, en diferentes instancias, lo que sucede en uno u otro lugar. En todas sus modalidades, la información puede ser escrita o no escrita, formal e informal, directa e indirecta.

La información es el insumo principal para transmitir mensajes. Los funcionarios pueden mandar un mensaje a un público extenso, a un grupo de menor envergadura, a un área específica, o bien, a

individuos, según sea el caso. Los mensajes tienen diferentes intencionalidades: dan a conocer noticias, informan sobre una acción, invitan a cumplir responsabilidades e inclusive transmiten advertencias, entre otras. La intencionalidad depende de lo que se quiera transmitir y a los grupos o individuos a los que va dirigida.

Es conveniente contar con información desde el inicio, desarrollo y evaluación de una política. La oportunidad en su uso es fundamental para servir de sustento en cada una de estas fases. Utilizarla de manera parcial o inadecuada puede conducir a toma de decisiones erráticas, sustentadas en la prueba y error, con altos costos para los tomadores de decisiones, para la dirigencia en el poder y, por supuesto, de los destinatarios de esas acciones.

Los políticos suelen tener mucha información debido a que las organizaciones son puntos nodales para captarla. Cuando se inicia un cambio, la información suele ser abundante y sirve para la toma inicial de decisiones, pero a lo largo del proceso, aunque se tiene mucha información, suele tener menor utilidad pues los políticos toman decisiones contra reloj. Estos apresuramientos distorsionan lo planeado inicialmente. La burocracia es la principal poseedora de la información en tanto encargada de recopilarla, sistematizarla y filtrarla, entre otras cosas. La información, en el ámbito de la burocracia, puede estar en sistemas aislados o bien en un sistema integrado. Las decisiones de los políticos están en función, en buena medida, de la información que les proporciona la burocracia. Los legisladores reciben mucha de la información que se maneja desde el poder ejecutivo, al ser un actor un tanto pasivo en este terreno, los supedita a los designios de otros actores como es el presidente de la república, los políticos de la SEP, integrantes de la burocracia y miembros de los sindicatos. Los sindicatos se hacen llegar de información de diferentes maneras. Por un lado, negocian con los políticos al más alto nivel; por otro lado, filtran a sus huestes y diversas posiciones dentro de la burocracia y esto les permite tener información de primera mano. Asimismo, dada su estructuración, los directivos y maestros son una fuente en cada uno de los espacios educativos. Esto hace que tengan mucha información en todo momento. Los especialistas se allegan de información derivada de sus propias investigaciones y de las relaciones que establecen con otros actores educativos a lo largo de su trayectoria profesional. Las OSC consiguen información al ejercer presión sobre los políticos y la burocracia. Suelen utilizar diferentes estrategias para conseguirla, desde contratar ex funcionarios político educativos, el uso de los medios de comunicación, la opinión pública, o bien, la realización de trabajos para la propia SEP o alguna de sus entidades.

Comunicación

El cuarto elemento del modelo es la comunicación. La comunicación permite la difusión de ideas, pero también transmite una serie de mensajes que pueden influir en la conducta de los receptores. El contar con información no basta cuando se trata de coordinar acciones o transmitir mensajes. Los tomadores de decisiones deben saber comunicar a los destinatarios de las políticas, las intenciones y objetivos a lograr. El cimentar el camino, trazar rutas claras, saber a dónde se quiere llegar, son tres factores que deben conocer todos los involucrados en el inicio, proceso y destino de una política.

Cuando la comunicación es deficiente, los destinatarios desconocen qué se va a realizar y cómo se quiere llegar a ello. En estos casos se genera desconfianza, en tanto puede verse como una amenaza al status quo, con la consecuente oposición de los involucrados. A menor comunicación, mayor

desconfianza y oposición al cambio. Si la comunicación pierde alguna característica en cuanto a su claridad, sencillez, además de lo directa que debe ser, surgen problemas en tanto se generan distorsiones entre el transmisor, el mensaje y el receptor. Sin importar la dimensión de la política, estas tres características deben estar siempre presentes para que todo el mundo conozca hacia donde caminar, cómo dirigir los esfuerzos y qué esperar de ellos.

Con mayor frecuencia de la deseada, la falta de comunicación genera problemas al interior de una organización y al exterior de la misma. En el primer caso, afecta la funcionalidad al crear descoordinación entre las áreas, imperando el aislamiento en donde cada subsistema es dueño de parte de la información, pero sin llegar a tener la visión integral. Esta parcialización actúa en detrimento del funcionamiento de la organización. Hacia el exterior, los mensajes se transmiten inadecuadamente, sin dejar claro el rumbo a seguir o lo que se desea realizar. En esta materia, se afecta a un público mucho más extenso, proclive a desconfiar, tanto por razones históricas como por la inacción en asuntos de su interés, además de un rumbo inadecuado sobre la base de sus expectativas.

La comunicación es una constante a lo largo de una política. No es suficiente anunciar qué se pretende hacer sólo al inicio, sino comunicar a lo largo del camino, de tal suerte que la gente esté permanentemente informada de la marcha de los asuntos de su interés. También es conveniente comunicar los resultados de la política pero, sobre todo, que los destinatarios sientan el beneficio de tales acciones. Cuando la gente no percibe el impacto positivo de una política se vuelve en su principal adversaria y lo comunica con disgusto vía manifestaciones como marchas, plantones, paros, tomas de instalaciones, votos de castigo, entre otros. Estas manifestaciones pueden hacer que un grupo en el poder pierda fortaleza, o sea sustituido por otro en las elecciones siguientes.

La comunicación para los políticos es un poder que les ayuda a conseguir sus objetivos, pero también puede convertirse en un obstáculo si no se saben enviar mensajes claros, sencillos y directos a los públicos a los que van dirigidos. En la política educativa, la burocracia es una fuente de envío de mensajes para los actores educativos que coadyuvan en el proceso de cambio en la educación, tanto en la formulación de las políticas educativas como en su implementación. Dado que es la encargada de operacionalizar las políticas educativas, comunica a los diferentes niveles educativos las rutas a seguir para lograr el cambio. Cuando estas vías no son claras, los actores educativos movilizados, suelen tener desviaciones sin conseguir los objetivos deseados. Los legisladores son, inicialmente, receptores de información por parte del poder ejecutivo. Envían mensajes cuando van a votar una ley pero, el proceso de cambio en la legislación todavía es, en gran medida, un cuarto oscuro para los demás actores educativos. Los sindicatos manejan la comunicación con sus agremiados utilizando las vías de su organización y la regia disciplina impuesta a lo largo de su historia. Los especialistas son principalmente receptores de mensajes de los políticos y de la burocracia, pero también suelen enviar mensajes cuando realizan foros, congresos, mesas de discusión, entre otros, en tanto comunican sus posturas respecto a un tema en particular. Las OSC aprovechan fechas significativas para tratar de incidir en la formulación de alguna política educativa, o bien, presentan información oportuna en donde comunican sus posturas respecto a cierta política.

Tesoro

El tesoro es el quinto de los componentes aquí estudiado, también puede ser entendido como dinero. En las organizaciones públicas la fuente de ese dinero son las finanzas públicas. Los ingresos

percibidos por el gobierno, anualmente, constituyen la base de los egresos, es decir, el dinero del que se va a disponer a lo largo del año. Ese limitado instrumento sirve para hacer funcionar a la organización en su sentido estructural, para pagar a los funcionarios públicos que trabajan en ella y para realizar los programas derivados de la planeación anual, de mediano y largo plazo.

El dinero también sirve como tipo de cambio para pagar a los proveedores de servicios tanto materiales como intelectuales o, en casos específicos, para negociar con actores que ejercer presión sobre los políticos, sobre las organizaciones que dirigen o sobre ciertos asuntos que son de importancia para ellos, siempre utilizando la representatividad o la bandera social. Si bien, el dinero es un instrumento poderoso como tipo de cambio, tiene limitaciones en tanto recurso limitado. El dispendio o su mala canalización lo hacen irre recuperable, además de no conseguir o conseguir a medias los objetivos para los que es utilizado. Una vez gastado, no hay forma de dar vuelta atrás.

De esta manera, el instrumento dinero sirve de diferentes maneras a los actores involucrados en una política educativa. Suele suceder que los políticos sean poco proclives a su cuidado en tanto su interés principal es llegar a los objetivos trazados en su régimen y a las políticas formuladas para tal fin. Para la burocracia, la eficiencia es fundamental pues deben realizar sus funciones con un presupuesto limitado y deben tratar de lograr el objetivo u objetivos delineados por los políticos. Para los legisladores es un tema de suma importancia debido a que, en México, es la cámara de diputados la facultada para asignar el presupuesto. Conocer a fondo la distribución del tesoro conlleva evitar dificultades en la operación de los entes públicos. En ese reparto, se dan una serie de negociaciones con los múltiples actores políticos, llámese partidos políticos, gobernadores, presidentes municipales, rectores, sindicatos, en fin, una serie de actores que en determinado momento se pueden volver grupos de presión que no están dispuestos a ver reducido el presupuesto que les es asignado. No obstante, la importancia de este medio para ejercer el poder, suele ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que conoce a profundidad de cuánto dinero se dispone, su distribución y asignación. Los sindicatos siempre están atentos a este instrumento debido a que les da más o menos poder en beneficio de sus dirigentes, o bien, de sus agremiados. Para los especialistas es un medio que les proporciona ingresos, normalmente adicionales, a los que reciben por su desempeño laboral en alguna universidad o centro de investigación. Para las OSC puede constituir un poder económico de parte de aquellos que detentan el dinero. Para organizaciones sociales significa “el poder para ejercer presión a favor de su pretendido derecho” (Weber. 1964; 258).

Tiempo

A los cinco instrumentos anteriores se agrega el tiempo en tanto toca indistinta y transversalmente a los instrumentos antes mencionados y, de manera diferenciada, a los actores de la educación. El tiempo da la pauta de actuación a cada actor en función de la naturaleza de su trabajo. Suele correr más aprisa para los políticos pues sólo cuentan con la duración de su régimen. A un ritmo corto para los legisladores en tanto deben tener listos los cambios a las leyes en tiempos determinados. Para los burócratas está en función de las prisas de los políticos. Para los sindicatos corre a su favor en tanto la permanencia de sus dirigentes trasciende regímenes presidenciales. Para los académicos corre en función de la solidez de sus trabajos e investigaciones. En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil es un factor de oportunidad para tratar de incidir en las políticas. Estos tiempos diferenciados han de conjugarse en la política para llevarla a un buen puerto. Caso contrario, la

formulación, base de todo el proceso, sufre de grandes deficiencias que resaltan negativamente en etapas posteriores, en detrimento de la implementación y los resultados. El tiempo es fundamental para concatenar pasos en el proceso de formulación de una política educativa. El presentarse desfases entre las acciones conlleva una gran descoordinación, fallas en la información y comunicación, además de crear problemas entre los actores al no contar con los insumos necesarios para realizar su trabajo. Estos desfases suelen tener complicaciones en una política educativa en tanto se formula con lo que se cuenta, pero no con lo que debería tener. Entre otras cosas, esto afecta sobremanera cuando se cambia la política educativa de manera constante. Esta es una razón fundamental para que las políticas educativas sean de largo plazo.

Conclusiones

Para el caso específico del modelo de análisis expuesto, identificar a los actores que intervienen en la formulación de una política educativa conduce a conocer quién hace qué, qué persigue con su actuación, las posibles consecuencias en la implementación e, inclusive, prever algunos resultados. En la formulación de una política educativa todos los actores son identificables, todos persiguen algo, todos tratan de hacer prevalecer sus objetivos e intereses. Toda su participación, por lo menos hipotéticamente, debiera ser en beneficio del sistema educativo del país, de la enseñanza de los maestros y del aprendizaje de los alumnos.

Identificar los principales instrumentos de política, por medio de los cuales cada actor ejerce el poder, también permite conocer su grado de especialidad en el tema educativo, el manejo de los asuntos de este campo, sus estrategias para realizar cambios, la oportunidad en su manejo, la efectividad en el uso de los recursos, entre otras cosas. Un modelo de análisis de una política educativa, como es el currículum de la educación primaria, permite conocer cómo se formula una política educativa, sus posibles consecuencias y, en su defecto, la forma de mejorar ese proceso. Identificar los errores y desaciertos puede ser un referente para evitarlos. Caminar hacia adelante en beneficio de la educación.

El México actual requiere transitar de improvisaciones a construcciones sólidas que cimenten el camino. Conocer quién hace qué, cómo lo hace, qué persigue con su actuación, abona a identificar de dónde nacen las cosas, su posible evolución debido al uso que se hace de los instrumentos de política, un ejemplo claro, es el uso del dinero, si se usa de una manera eficiente y eficaz, los resultados deben mostrar una mejora, por lo menos en una parte del sistema educativo, en el caso contrario, los resultados siguen siendo los mismos, es decir, un gran gasto de dinero sin resultados positivos. Ejemplos del uso de los instrumentos también podrían enunciarse respecto con la información y así con cada uno de los instrumentos para concretar el poder.

Este modelo aquí descrito puede ser un referente para el análisis de la construcción de otras políticas educativas, diferentes a las que sirvieron de fundamento en este estudio, es necesario darles fortaleza. No obstante, se busca que este modelo no sólo sea útil para la educación, sino para otras políticas públicas en diferentes áreas del quehacer gubernamental. La sociedad mexicana merece mejores políticas en beneficio de su gente y del futuro del país. Es conveniente que los niños y jóvenes

tengan un futuro promisorio, eso hace indispensable mejorar la educación y, con ella, sus niveles de vida.. ➤

Referencias/References

- Burdeau, George (1982) Tratado de ciencia política, UNAM, México
- Braslavsky, Cecilia (1999) Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana, Ed. Santillana, Argentina
- Braslavsky, Cecilia (2000) "Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas", en: Frigerio, Graciela; Poggi, Margarita; Giannoni, Mario (Coords.) Políticas, instituciones y actores en educación, Novedades Educativas, Buenos Aires
- Charlot, Bernard (1994) " El enfoque cualitativo en las políticas de educación" en: Perfiles Educativos, No. 63, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, México
- Diario Oficial de la Federación (2019) Ley Federal de Entidades Paraestatales, México
- Giddens, Anthony (2009) Sociología, Alianza Editorial, España
- Hood, Christopher (1986) The tools of government, Chatham House Publishers, Gran Bretaña
- Huerta Ochoa, Carla (2001) Mecanismos constitucionales para el control del poder político, IJ - UNAM, México disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/158-mecanismos-constitucionales-para-el-control-del-poder-politico-2a-ed>
- INEGI (2019) Censo Nacional del Gobierno Federal 2019, México
- Loewenstein, Karl (2018) Teoría de la Constitución, Ariel, España
- Maritain, Jaques (1983) El hombre y el estado, Ediciones Encuentro, Madrid
- Pedró, Francesc y Puig, Irene (1998) Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada, Paidós, Barcelona
- Real Academia Española (2014) Diccionario de la lengua española, 23ª Edición
- Weber, Max (1964) Economía y sociedad, 2a. ed., FCE, México
- SEP (2018) Principales cifras del sistema educativo nacional 2017 – 2018, México.

Sobre el autor/About the author

Daniel Poblano Chávez es 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. Desde el 2007 trabaja en la Universidad Pedagógica Nacional, sede Ajusco.

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)



Año 7, Vol. 2: Núm. 10 (2020)



Revista Internacional de Estudios
sobre Sistemas Educativos
International Journal of Studies
in Educational Systems

Número Especial

Diez números de RIESED

■ **Presentación**

Luis Alberto Fernández Fuentes

■ **Artículos**

Educación inclusiva: Lo que piensan los profesores sobre la inclusión
Eladio Sebastián y María Odete de Mattos

Políticas públicas educativas brasileñas y género: Más mujeres en la administración escolar
Gisele Dantas y Carla Sabrina Xavier Antloga

Abandono escolar en la Educación Media Superior: Un problema por atender en México
Adriana Plasencia Díaz

Teoría y realidad del capital humano en México: alcances y consecuencias de la educación por competencias
Miguel Guerrero Olvera

La inclusión de jóvenes universitarios en el mercado laboral: Tensiones y contradicciones en la educación superior
Mónica Eugenia Zenil Medellín

Planejamento para o desenvolvimento e o cumprimento da agenda 2030 no âmbito da educação brasileira: nos caminhos da prospectiva estratégica
Urânia Flores da Cruz-Freitas y Felipe Portela Bezerra

Procesos de certificación para la profesionalización docente
Alejandro Méndez Méndez y Guadalupe Barajas Arroyo

Poder, política, actores e instrumentos. Un modelo para analizar la formulación de la política educativa
Daniel Poblano Chávez

Identification of learning styles in undergraduate students: the case of bachelor students in Business Administration and in Tourism in Mexico
María del Refugio García Calderón et al.

■ **Reseña**

Ciencia de la Educación Comparada. Una Introducción
Adick, Christel (2008) "Vergleichende Erziehungswissenschaft. Eine Einführung"
María Cecilia Plested Álvarez y Laura Patricia Cruz Ruiz

RIESED. Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos
International Journal of Studies in Educational Systems
(2019), Vol. 2: Núm. 9. (ISSN 2007-9117).

Journal Electrónico publicado bajo Licencia Internacional Creative Commons 3.0.
RIESED es una publicación semestral de la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico UNIVDEP, México

www.riesed.org

riesed@riesed.org

@RIESEDJournal



UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO
EMPRESARIAL Y PEDAGÓGICO

