

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE FORMACIÓN DE DOCENTES DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO (1992-2006). EL CASO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN

---

CARLOS SOSA SHAMÁN

Escuela Normal Superior Oficial de Guanajuato

**RESUMEN:** Se presenta un avance de la investigación: “Implementación de las políticas públicas sobre formación de docentes en Guanajuato, 1992-2006”. El abordaje teórico metodológico se hace desde el enfoque de los sistemas complejos, con la base conceptual de la Ciencia de Políticas, se retoma la propuesta de Berman sobre la macro y la micro implementación, para dar cuenta del proceso en su fase micro. Se esboza un primer acercamiento analítico del discurso federal acerca de la conformación de un sistema estatal de formación de docentes, planteado en el ANMEB a partir del análisis del discurso de la planeación nacional, del normativo consignado en la Ley General de Educación, y de la estructura administrativa de la SEP. Con el mismo tipo de documentos se revisan los procesos de recepción y de micro-implementación de la

política a nivel local, donde se analiza el contexto socio político y las condiciones de la institución receptora, identificándose tres etapas del proceso, en las que se presentan cambios en la orientación de la política, desde la adopción hasta abandono en las acciones. En el ámbito local se encuentra que la participación de algunos actores de la sociedad civil es determinante en la orientación que tomó la implementación.

**PALABRAS CLAVE:** Educación Normalista, Formación Docente, Política Nacional, Políticas Públicas, Sistema Educativo.

### Introducción

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se determina, dentro del proceso de federalización de la educación básica y de la normal, entre otras estrategias para elevar la calidad de la educación básica en el país, la conformación de sistemas estatales que se encargaran de coordinar la formación, la actualización, la capacitación y la superación profesional de los profesores de educación básica. A veinte años de la firma de ANMEB, poco se sabe sobre los sistemas estatales y el sistema nacional

de formación, de los procesos que se siguieron para su implementación y de su impacto en la calidad de la educación básica.

En esta ponencia, se presentan los avances de una investigación que pretende dar cuenta del proceso de implementación y desarrollo de esa política pública en el estado de Guanajuato, entre 1992 y 2006, esto es, desde la firma del ANMB hasta el término de la administración federal 2001-2006 y la respectiva estatal.

## El problema de investigación

La formación de docentes, y en particular la que se refiere a los de educación básica, se encuentra actualmente en el centro del debate mundial. Los rápidos avances de la ciencia y la tecnología, sobre todo la relacionada con la informática, y su aplicación extensiva en prácticamente todos los ámbitos de la vida; así como la tendencia a la mundialización de los procesos socio-culturales, que en el ámbito económico se conoce como globalización, han puesto en entredicho a los sistemas educativos como vehículos fundamentales del desarrollo social y económico de los individuos y de los países.

Se reconoce, por una parte, que la educación es indispensable para sobrevivir en un contexto altamente competitivo y cambiante; por otra, se hace patente que las formas tradicionales de educar ya no responden a las exigencias de un mundo en constante mutación, en el cual la única constante es el cambio.

A partir de este reconocimiento, diversos organismos internacionales realizan propuestas sobre lo que debe ser la educación en el mundo actual. Los Estados Nacionales diseñan e implementan reformas tendientes a adecuar sus sistemas educativos a las nuevas condiciones que impone la realidad. México no ha sido la excepción, desde finales del siglo pasado las autoridades gubernamentales han llevado a cabo reformas económicas, políticas y sociales con la pretensión de mantener la presencia del país dentro del concierto internacional. Se han dado, indudablemente, cambios importantes en la sociedad mexicana, a los cuales, la educación no es ajena.

La transformación en este sentido, en el ámbito educativo, se viene gestando desde el período presidencial de Miguel De la Madrid (1983-1988), pero es en el período presidencial siguiente (1999-2004) que, con el Programa para la Modernización Educativa, se llevan a cabo acciones trascendentales para el sistema educativo, para adecuarlo a las

cambiantes condiciones actuales. Un elemento fundamental de la política educativa del estado mexicano para “mejorar la calidad de la educación”, fue el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) suscrito en 1992, en él se planteó la reorganización del sistema educativo a través de la “federalización” de la educación y la ampliación de la participación social; la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y; la revaloración de la función magisterial. A partir de este acuerdo se modifican las formas de relación entre los distintos niveles de gobierno, respecto de la educación básica y se descentraliza el control del sistema educativo nacional, pasando a la jurisdicción de los gobiernos estatales parte de las funciones que se encontraban centralizadas en el ámbito federal. La descentralización educativa quedó fundamentada legalmente en la Ley General de Educación que entró en vigor al año siguiente. En referencia a la formación de docentes, el citado Acuerdo Nacional establece que “... todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación de docentes” (SEP, 1992). Esta política “descentralizadora”, permitió la incorporación de actores locales en la implementación de las políticas educativas.

Si bien la descentralización de la educación ha sido ampliamente estudiada en términos generales, los aspectos particulares que se desprenden de ese proceso y la forma en que se dieron en el ámbito local, no han corrido la misma suerte. En particular lo referente a la reorganización de la formación de docentes en un sistema nacional y los respectivos sistemas estatales es un tema ignorado por los investigadores educativos. Pretendiendo contribuir a generar conocimiento sistemático al respecto, se pretende dar respuesta a la pregunta: ¿Cómo se desarrolló el proceso implementación la política pública relacionada con la conformación de un sistema de formación de docentes de educación básica planteado en el ANMEB, en el estado de Guanajuato?

Para dar respuesta a ese cuestionamiento se plantearon los siguientes

### **Objetivos:**

Describir el proceso de implementación de la política pública relacionada con la formación de un sistema estatal, en el estado de Guanajuato a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Analizar el discurso federal sobre la constitución de un sistema de formación de docentes, en los documentos normativos expedidos, en términos de la claridad, especificidad y pertinencia de los objetivos y procedimientos, que pudiera influir la implementación de la política.

Analizar la interacción entre las decisiones expresadas en el discurso del gobierno federal y las condiciones locales relacionadas con la recepción de la política pública de conformar un sistema de formación de docentes de educación básica en el estado de Guanajuato.

Identificar las condiciones institucionales y personales que tuvieron influencia en los resultados de la implementación de la política a nivel local.

Explicar por qué la implementación de la política analizada se desarrolló de esa manera en Guanajuato.

### Referentes teóricos y metodología empleada

El problema de estudio se aborda desde una perspectiva constructivista, en particular se retoma la perspectiva de los sistemas complejos. El problema, como sistema, es entendido como una representación de un recorte de la realidad, cuyos elementos constituyentes expresan abstracciones y conceptualizaciones del material empírico tomados del dominio de la investigación, y cuya organización se hace a partir de inferencias con las cuales se vinculan los procesos que concurren al tipo de actividades que caracterizan el funcionamiento del sistema (García, R. 2007: 182). La adopción de una perspectiva de esta naturaleza responde a las condiciones que impone el propio objeto de estudio, caracterizado como una política pública, y que los estudiosos del campo reconocen como un fenómeno complejo. Diversos estudiosos de las políticas públicas como Parsons y Wildavsky, enfatizan la necesidad de un abordaje interdisciplinario, para su abordaje (Parsons, 2007: 31).

El problema de investigación se constituyó a partir de tres elementos o subsistemas: el primero constituido por los documentos legales que dan cuenta de la decisión expresada en la política y los lineamientos para su implementación; el segundo se refiere al contexto socio-cultural y político del estado de Guanajuato, y; el tercero, integrado por las condiciones institucionales en el nivel local. En el caso de los documentos legales se analiza el discurso identificando propósitos, objetivos, metas y acciones propuestas, así como

procedimientos y criterios de aplicación. En el Segundo caso, se toman en cuenta las ideologías, relaciones de poder y capacidad de influencia de los actores sociales locales; respecto de los actores, se analizan conocimientos, actitudes, intereses y motivaciones respecto de la política pública en cuestión.

Se retoman, como eje del análisis los conceptos de la ciencia de políticas, en particular, los planteamientos de Paul Berman, que distingue dos fases del proceso de implementación de una política: la macro y la micro-implementación, en cuanto a que "... la implementación de las políticas nacionales implica no uno sino dos tipos de problemas. Por un lado, el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios... la macro-implementación. Por otro lado, en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas; "el problema de la micro-implementación" la macro y la micro implementación son problemas muy diferentes. ( En Aguilar, G, 2003: 291-292).

Berman distingue cuatro transiciones en el proceso de implementación, que van de la decisión política al programa de gobierno, del programa a la adopción de un proyecto local, de la adopción del proyecto a una práctica implementada en el nivel local y de ésta a los resultados locales (Id: 296). Estas son: la administración, la adopción, la micro-implementación y, la validez técnica.

La administración consiste en la transformación de una decisión política en un programa específico de gobierno, cuyo objetivo hipotético es el dar cumplimiento a la intención contenida en la política. Al respecto, se analizaron diversos documentos: en primer término se revisó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); los programas sectoriales de educación 1995-2000 y 2001-2006, en relación con el diagnóstico, las políticas, estrategias y objetivos; así como programas y proyectos específicos que se expresan en torno a la formación de docentes y, en particular, respecto a la formación de un sistema nacional y los respectivos estatales para atenderla. Por otra parte, se revisó el contenido de la Ley General de Educación, en relación con la forma en que quedó plasmada legalmente la decisión del Estado, en términos de congruencia y participación de los actores federales y locales. Además, se hizo un análisis de los reglamentos internos de la SEP, que tuvieron vigencia a lo largo del período, en términos de detectar las dependencias involucradas con las funciones del sistema y sus atribuciones al respecto. El estudio de estos elementos, se hizo en forma transversal y en forma

longitudinal, con la intención de analizar, por un lado, la congruencia entre estos documentos y, por otro, identificar las transformaciones que se presentaron en el período.

En el análisis de la adopción en el nivel local, se revisaron diversos documentos que dan cuenta de las características socio-culturales y políticas de la entidad, con la intención de identificar actores intervinientes y sus actitudes respecto de la política; el contexto en el que se presenta éste, es decir, la “federalización” de la educación básica y normal; el proceso que siguió la implementación de la política, en cuanto a la postura de las administraciones gubernamentales que estuvieron vigentes durante el período. Se tomaron como referentes, los documentos normativos estatales equivalentes a los federales analizados en la fase de administración, estos fueron: los programas sectoriales de educación, la Ley Estatal de Educación y los reglamentos internos de la Secretaría de Educación de Guanajuato; también se revisaron otros documentos oficiales que dan cuenta de la forma en que se adoptó la política a nivel local.

La micro-implementación de una política federal, implica generalmente una reorganización en el nivel local, no está determinada solamente por el insumo, la ruta que sigue depende de la interacción del proyecto con el contexto organizativo local, por lo que el punto de partida de la fase de la investigación relacionada con ella, es la descripción de esa ruta, que incluye las características de los actores y agentes involucrados, la organización interna de las agencias participantes, aspectos que, por otra parte, están inmersos en un contexto más amplio que poseen condiciones particulares.

Para fines analíticos, se utilizó un modelo de tres fases para la micro-implementación: La de movilización, la de la implementación por parte del prestador de servicios y, la de institucionalización (Id: 311). La primera fase está constituida por las decisiones que toman los funcionarios de las organizaciones locales, en relación con la adopción de la política, esta fase es trascendental, ya que da lugar a la planeación, la cual, si no hay concordancia entre las prioridades locales y las del gobierno federal, pueden reducirse a meras formalidades. La segunda fase se expresa en la adaptación, esto es, el proceso de convertir el programa o proyecto adoptado en una realidad operativa. Finalmente, para que la política de resultados, es necesario que las acciones y procedimientos a ella asociados formen parte de la rutina institucional, es decir, que se institucionalicen (Id: 312-314).

El procedimiento de trabajo se centró fundamentalmente en el análisis de documentos, complementando la información con la que proporcionan algunos informantes clave,

actores en distintos momentos del proceso de micro-implementación, con quienes se realizaron conversaciones informales a manera de entrevista.

## Principales resultados

Los organismos internacionales como el Banco Mundial, la OECD y la UNESCO, han aportado elementos conceptuales y han incidido de diversas maneras en la construcción de las agendas políticas de los gobiernos y la definición de sus políticas públicas sectoriales. Sin embargo existía desde mediados del Siglo XX, la preocupación del gobierno mexicano por mejorar la calidad de la educación y de la formación de docentes. La necesidad de reestructurar la formación de docentes de educación básica se expresó frecuentemente en los diagnósticos previos al ANMEB.

Pero si bien se reconocía la necesidad de conformar un sistema, y se emitieron documentos legales al respecto, el discurso que construye el gobierno federal es ambiguo y se modificó el énfasis a lo largo del período estudiado, variando de la constitución de sistemas estatales a la constitución de un sistema nacional. Por otra parte el gobierno federal, que se reservó las decisiones normativas nunca emitió los lineamientos para que esos sistemas se constituyeran, ni determinó procedimientos para dar seguimiento al proyecto, a pesar de que se elaboraron propuestas para la estructura del sistema.

La coyuntura en que se llevó a cabo el proceso de adopción de la política relacionada con la conformación del sistema estatal de formación de docentes, en la que confluyeron diversas circunstancias políticas, técnicas y actitudinales de los actores participantes, permitieron que ésta se concretara en un corto tiempo la constitución de una instancia coordinadora. Entre los factores que facilitaron la adopción, se puede resaltar la presencia de un gobierno estatal que, aunque surgido de la “oposición” y ligado social y políticamente con grupos de la sociedad civil potencialmente adversos a la innovación que pretendía la política; el acotamiento de su poder de decisión, por el compartimiento del poder con representantes del partido gobernante a nivel federal; la falta de cuadros para asumir algunas de las funciones de gobierno de carácter estratégico, como la educación, y; su apertura a las propuestas “federalistas”. Sin embargo, la falta de un equipo calificado para la micro-implementación no permitió que la propuesta federal se implementara en los términos propuestos, adaptándose a las condiciones locales.

La participación de nuevos actores políticos que se dieron con la llegada del PAN al gobierno, permitieron que un grupo ligado a la derecha conservadora dominara el ámbito educativo estatal, produciéndose un cambio sustancial que implicó el abandono paulatino de la idea de sistema, aunque se simuló el seguimiento de las directrices federales, con la organización de consultas y eventos académicos para “construir una propuesta para el sistema”.

Al acceder el PAN al gobierno federal se “alinearon” las propuestas federal y estatal, en relación a dejar de lado la idea de conformar un sistema y se desligó a la educación normal de la básica, transformando la instancia federal que atendía a las instituciones formadoras de docentes en una Dirección para la Formación de Profesionales de la Educación. De esta manera, se consumó una “falacia de adopción”, en tanto que los lineamientos normativos sobre la constitución del sistema siguen vigentes. En el papel existe un sistema de formación de docentes, aunque en la práctica éste nunca se conformó.

## Conclusiones

El análisis de políticas públicas para la educación representan problemas de alta complejidad que difícilmente pueden ser comprendidos desde una perspectiva disciplinaria, en este sentido un abordaje investigativo desde la teoría de los sistemas complejos resulta útil.

Por otra parte, la comprensión de la implementación de políticas públicas requiere de enfoques micro, que incluya las condiciones y actores locales, en tanto que, en sistemas débilmente integrados, como es el caso de la educación, las condiciones locales son determinantes para el curso que siga el proceso. Para el análisis de este tipo de problemas, la propuesta de Berman sobre la macro y la micro-implementación aporta elementos importantes.

Si bien la ciencia de políticas aporta elementos conceptuales que pueden ser útiles para analizar las políticas públicas en el ámbito local, es necesario adaptar las teorías, en tanto que los referentes que utiliza son una realidad distinta y, por otra parte, la pretendida “racionalidad” de las políticas (policy) públicas, en la práctica no se expresa, de tal manera que son los aspectos de la política (politics) real, la que determina el curso de la implementación de la política pública.

## Bibliografía

Aguilar, L. [estudio introductorio y edición] (2000, 3ª), *La implementación de las Políticas*. Col. Antologías de Política educativa, 4ª antología. México, Miguel Ángel Porrúa.

Berman, P. (1978), "el estudio de la macro y micro-implementación", en: Aguilar, L. [estudio introductorio y edición] (2000, 3ª), *La implementación de las Políticas*, pp. 281-321. Col. Antologías de Política educativa, 4ª antología. México, Miguel Ángel Porrúa.

García, R. (2007), *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Serie Cla-De-Ma, Filosofía de la Ciencia. Buenos Aires, Gedisa editorial.

Parsons, W. (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires, FLACSO México / Miño y Dávila.

Secretaría de Educación Pública (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México, SEP.