



¿CÓMO TENDER PUENTES ENTRE LOS DISTINTOS  
ABORDAJES Y MARCOS INTERPRETATIVOS EN EL ESTUDIO  
DE LA POLÍTICA EDUCATIVA?:  
CONSTRUYENDO EL EC DEL ÁREA 10 “POLÍTICA Y GESTIÓN  
DE LA EDUCACIÓN” PARA EL PERIODO 2012-2021

**Arcelia Martínez Bordón**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México*  
arcelia.martinez@ibero.mx

**El estudio de la política educativa en México: la reforma educativa como lógica política frente la crisis de los marcos interpretativos**

**Ernesto Treviño Ronzón**

*Universidad Veracruzana*  
etrevino@uv.mx

**La implementación de las políticas educativas. Notas para entender el Estado del Conocimiento 2012-2021**

**César García García**

*Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*  
cesar\_garcia@uaeh.edu.mx

**La evaluación “institucional” de la política educativa: La necesidad de conocer lo que se ha hecho desde las instituciones de gobierno y cómo ello puede abonar al trabajo de corte más académico**

**Arcelia Martínez Bordón**

*Universidad Iberoamericana*  
arcelia.martinez@ibero.mx

**Mediaciones entre dos enfoques de análisis de las políticas educativas**

**Sergio Gerardo Malaga Villegas**

*Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo, UABC*  
smalaga@uabc.edu.mx

**Área temática:** Política y gestión de la educación

**Línea temática:** Procesos de la política educativa



## Resumen general del simposio

El campo de estudio de la política educativa se ocupa un poco de todo, desde el análisis comparativo de reformas o la evaluación de un programa compensatorio, hasta del conflicto

que emerge a partir de una propuesta de cambio. Esto, además, desde una amplia variedad de enfoques, abordajes metodológicos y marcos interpretativos, en donde lo mismo se echa mano de disciplinas como la ciencia política, la economía y la pedagogía, que, de la sociología, la antropología y la historia, por nombrar algunas, convirtiéndolo en uno de los campos o áreas más eclécticos y ricos, pero que también adolece de conexión y diálogo entre la comunidad de investigadores educativos que lo integramos. Entre los estudiosos de la política y gestión educativa, están quienes se enfocan en el análisis de las distintas etapas del ciclo de las políticas -que incluye la definición de lo que constituye un problema público, o bien su diseño, puesta en marcha, y evaluación y monitoreo de sus resultados- y quienes estudian las dimensiones simbólica y política de las políticas. Esta división, no siempre nítida, es resultado de las distintas disciplinas y abordajes teóricos utilizados para el estudio de la política educativa, pero también de la forma en cómo se realiza la investigación, esto es, a partir de un mosaico variado de posturas epistemológicas, que a veces terminan por cuestionar o incluso invalidar lo que hace el otro, lo que disminuye la posibilidad de que la investigación que realizamos revise de manera más integral los resultados y alcances de las políticas y abone de manera más contundente a la exigencia de una mayor rendición de cuentas. Con varias de estas preocupaciones en mente, quienes participamos en la elaboración del Estado del Conocimiento (EC) del área 10 “Política y gestión de la educación” para el periodo 2012-2021 dialogamos extensamente a lo largo de casi dos años sobre cómo entendemos el estudio de la política y sobre la importancia de definir nuestro objeto de estudio, y una y otra vez reflexionamos y coincidimos en la posibilidad, pero, sobre todo, en la necesidad de tender puentes entre los distintos abordajes, metodologías y marcos interpretativos que utilizamos para el estudio de la política educativa. En virtud de lo anterior, en este simposio además de dar cuenta de las generalidades del trabajo que desarrollamos en las distintas sub-áreas en las que dividimos el EC sobre “Política y gestión de la educación”, también discutimos sobre algunos de los principales desafíos que enfrenta el área para construir un diálogo más colaborativo y reflexivo entre las y los estudiosos de las políticas educativas.

**Palabras clave:** Política y políticas educativas, Estado del conocimiento sobre política y gestión de la educación, Implementación de políticas educativas, Evaluación de políticas educativas

## Semblanza de los participantes

### **Arcelia Martínez Bordón**

Doctora en Política por la Universidad de York, Inglaterra. Académica en el Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Docente en la Licenciatura en Pedagogía, la Maestría en Investigación y Desarrollo de la Investigación, que también coordina, y el Doctorado Interinstitucional en Educación. Líneas de generación y aplicación del conocimiento: Análisis y evaluación de la política educativa, mirando las continuidades y

rupturas de las políticas, a partir de las reformas educativas; Evaluación e investigación para la toma de decisiones. Coordina el Faro Educativo de la IBERO, un observatorio de la política educativa.

### **Ernesto Treviño Ronzón**

Doctor en Ciencias por el Cinvestav. Investigador Titular adscrito al Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la UV. Docente del Doctorado y la Maestría en Ciencias Sociales. Líneas de generación y aplicación del conocimiento: Formas de lo político en el campo social, con énfasis políticas y reformas de la educación; Sociedad del conocimiento y cambio socioeducativo. Análisis de discurso y análisis político en el campo social. Investigador Nacional Nivel II. Miembro de la AMC.

### **César García García**

Doctor en Pedagogía por la UNAM. Investigador titular adscrito al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHU) de la UAEH. Docente de la maestría en Ciencias de la Educación. Líneas de generación y aplicación del conocimiento: Políticas educativas, tendencias y educación superior en México. Educación comparada. Miembro del SNI (nivel I) del CONACYT y de la Sociedad Mexicana de Educación Comparada (SOMECE).

### **Sergio Gerardo Malaga Villegas**

Doctor en Ciencias en la especialidad de Investigaciones Educativas, DIE-Cinvestav. Investigador de Tiempo Completo Titular "C", y Coordinador de Investigación y Posgrado, en el Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad Autónoma de Baja California (IIDE-UABC). Miembro del S.N.I., Nivel I y Editor Coordinador de la revista *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas (EPAA/AAPE)*. Línea de investigación: Análisis de políticas educativas (básica, media superior y educación normal), énfasis en sujetos educativos y temas emergentes (debates e imaginarios interculturales, proyectos y reformas educativas, investigación educativa)

## EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO: LA REFORMA COMO LÓGICA POLÍTICA Y LA CRISIS DE LOS MARCOS INTERPRETATIVOS

Ernesto Treviño Ronzón

### 1. Presentación

El propósito de esta ponencia es desarrollar un conjunto de reflexiones acerca de la configuración epistemológica del campo de estudio de las políticas educativas en el México contemporáneo detallando sus características y puntos problemáticos. La ponencia toma como los aprendizajes extraídos de la elaboración del estado de conocimiento de la década del 2012 al 2022. Por supuesto, también toma como referente indirecto algunos de los debates en torno a la política educativa nacional que durante los últimos años han dejado sentir sus efectos sobre el sistema educativo de muy diversas maneras: bien como cambios constitucionales o legislativos, bien como cambios en las orientaciones pedagógico-curriculares, bien como cambios en los financiamientos o incluso como protestas y resistencias contra diferentes iniciativas (Treviño y Cruz, 2014; González y Olivier, 2017)).

Entre las preguntas de trabajo que orientan la exposición están las siguientes: ¿son los actuales marcos conceptuales y metodológicos los adecuados para el estudio de la política y las políticas de la educación en México o ya mostraron sus límites y necesitan una rearticulación? ¿El campo de estudio de las políticas educativas debe necesariamente comprometerse con investigación que produzca información para diseñar propuestas de transformación a pesar de que hay gobiernos y organizaciones con recursos y expresamente obligados a ello? ¿O debería acaso concentrarse en realizar mejores y más profundos análisis que trasciendan los marcos coyunturales y normativos separando la investigación del debate y la acción pública? ¿Por qué tantos trabajos académicos que durante la última década (2012-2022) indican abordar las políticas educativas parecen compartir tan poco en términos teóricos y epistemológicos? ¿Qué efectos tiene esto sobre el campo de conocimientos de las políticas?

El supuesto general de partida de mi exposición es que las formas en que la política y las políticas educativas de México se han venido desarrollando en los últimos años ha tomado la forma de una *lógica política de reforma* permanente que ha sido intensa y problemática para los hechos de la educación nacional, y ha fomentado una proliferación de marcos interpretativos los cuales a su vez han mostrado sus límites para estudiarla. Esto nos ha dejado en muchos casos a *medio camino* tanto de interpretaciones profundas de los procesos políticos de la educación. Asimismo, esto ha tenido sus consecuencias para los estudios con orientación “práctica” o con fines de incidencia en la toma de decisiones, pues en no pocos casos habrían empleado de manera normativa enfoques que no se ajustan para interpretar, esclarecer y hasta guiar intervenciones públicas.

Así, una de las consecuencias de lo anterior es que el campo de las políticas educativas es sumamente heterogéneo, con objetos de estudio muy diversos, con numerosas investigaciones de diferente alcance y rigor, con variados diagnósticos y problematizaciones, con numerosas evaluaciones cuyo valor epistemológico, marcos de referencia y posibilidades de diálogo están limitadas y por lo regular acotadas a los grupos interesados en sus usos. Esto imprime al campo un rasgo interesante en términos epistemológicos, pero también una debilidad porque dilata la posibilidad de construir tradiciones o escuelas de investigación que permitan avanzar en innovaciones teórico metodológicas colectivas.

Para desarrollar la discusión se inicia con una precisión de orden teórico acerca de la especificidad de los objetos de estudio de la política educativa tal como lo entiende el autor de esta ponencia: se propone una serie de distinciones en torno a la política, las políticas, lo político y otros elementos como la acción pública. Asimismo, se aborda la discusión de la reforma educativa como lógica política que en los últimos años ha mantenido el sistema educativo y a sus distintos actores en una constante disputa y reflexión. En el segundo momento se aportan algunos datos extraídos de la investigación sobre el estado de conocimiento desarrollado entre 2021 y 2020 con énfasis en la configuración temática y metodológica que perfila los trabajos del área de política y gestión de la educación. En el tercer momento de la presentación extraeré algunas consideraciones analíticas a partir de la evidencia y de los conceptos propuestos al inicio y es aquí donde se tratará de dar respuesta a las interrogantes planteadas supra. El espacio disponible impone algunas limitantes expositivas.

## **2. Conceptos: la política, las políticas y el problema de la lógica de reforma**

En este documento se toma como punto de arranque una acotación de orden teórico acerca de la especificidad de los objetos de estudio que ocupan a los especialistas en política educativa en México. Primeramente, se propone una serie de distinciones en torno a la política; asimismo, se aborda la discusión de la reforma educativa como lógica política que en los últimos años ha mantenido el sistema educativo y a sus distintos actores en una constante reflexión.

En cuanto a lo primero entenderé por *política* dos procesos suplementarios: la política es una arena de lucha ideológica, argumentativa, normativa y de representaciones donde sujetos sociales se encuentran, se articulan o antagonizan por cierto tiempo y bajo ciertas circunstancias para intentar imponer un orden o disolver otro en función de diferentes ejercicios de poder. Asimismo, por política entenderé una estructura que es, a la vez formal pero difusa donde se incluyen estructuras del Estado y gubernamentales, pero también incluye actores no estatales como los sindicatos, las organizaciones civiles, las comunidades, entre otros. Es decir, para efectos de esta exposición la política no inicia ni termina en el Estado, sino que puede ser extensiva a todo el cuerpo social (Fischer, 2003). Por *políticas* entenderé un conjunto de herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas orientadas a atender, resolver o continuar las decisiones que emergen del ámbito de la política (Fischer, Miller y Sidney, 2009).

Por lo regular, políticas como las *públicas* tienen su origen en la dimensión formal de la política y expresan las prioridades y preocupaciones que cada gobierno que ocupa el Estado intenta destacar; pero también tienen una fuerte dimensión social o ciudadana al intentar atender en el proceso las necesidades sociales o públicas. Me distancio aquí de la noción convencional de problema público como principal motor de las políticas públicas (Parsons, 2009) y sostengo que éstas pueden tener orígenes ideológicos que se expresan en decisiones, indecisiones, transformaciones y tienen un carácter experimental. Es decir: las políticas públicas son hipótesis a comprobar conforme se ejecutan o implementan.

Tanto la política como las políticas están signadas por lo político, es decir, por el conflicto, la articulación y el antagonismo, por las reformulaciones, las resignificaciones y por numerosas otras condicionantes que impone el cuerpo político y administrativo de los Estados y gobiernos pero que también son consustanciales a las relaciones entre los sujetos sociales, particularmente en sociedades altamente politizadas (Treviño, 2015). Entenderé por políticas educativas la diversidad de decisiones, procesos, acciones, mecanismos orientados a intervenir hipotéticamente en los sistemas y procesos de la educación de manera directa o indirecta y que están sustentadas tanto en el marco normativo y procedimental reconocido y establecido, como en el carácter contingente de las estructuras socioeducativas.

Miradas desde aquí, las políticas educativas o políticas de educación en México son un objeto de estudio interesante y paradójico que se ha venido configurando y reconfigurando por más de treinta años. En México como en otros países, mientras para algunos podría ser evidente que las políticas son un objeto de estudio específico en tanto responderían a necesidades, problemas o agendas concretas, para otros, las políticas serían mucho más difíciles de asir pues implican la interacción de numerosos elementos a lo largo de estructuras complejas cuya expresión no solo es elusiva, sino puede, inclusive, constituir una trampa analítica. Para algunos, las políticas son pertinentes como objeto de estudio de la investigación educativa si logran aislar el componente ideológico que las guía, mientras para otros son relevantes si se logra pasar del proceso deliberativo o decisional para entender la lucha y la acción que llega a los actores centrales del sistema educativo, o cuando se asume que el resultado de ese largo proceso puede o no relacionarse con lo originalmente planeado.

Una acotación muy importante es que la y las políticas no siempre se hacen o han hecho igual –en ellas no siempre participan los mismos actores y el contexto es variable–; por lo tanto, es fundamental asumir que los elementos para su abordaje no pueden ser atemporales, sino que deben actualizarse de constantemente. Una observación detallada del campo de las políticas educativas contemporáneas nos dejará ver que países como México, al inicio del siglo XXI arrancaron una larga incursión en reformas contrapuestas que han introducido una lógica política particular al sistema educativo, al convertirlo en escenario de cambios permanentes de tipo curricular, administrativos, legales, entre otros.

La lógica con que cada gobierno ha llegado es de reforma y, por tanto, la “lógica política del sistema educativo es de reforma” y esto ha tenido variadas consecuencias para el campo de

investigación académica. Mientras los gobiernos y gran parte de los actores se han movilizado para impulsar los cambios, otros se han propuesto analizarlos y participar en su comprensión o conducción. Así, la lógica de reforma ha inundado tan el campo de acción como de investigación, particularmente en esta sub-área de conocimiento con una suerte de prisa permanente por cambiar, sin que esto necesariamente se funde en diagnósticos adecuados o evidentes.

### 3. Qué dice el estado de conocimiento 2022 sobre el campo de estudio de la política educativa

Hasta cierto punto el objeto de *estudio políticas* educativas se puede acotar o construir en función de qué se entienda por política, por políticas o por educación. Pero si aceptamos esta idea tenemos que reconocer que en México no hay un marco teórico ni metodológico unificado y menos uno que domine el campo de estudio de las políticas educativas. Como lo muestran los resultados del estado de conocimiento en la década 2012-2022 hubo numerosos trabajos científicos que se auto-ubican en el campo de eso que se llama política y políticas de la educación empleando muy diferentes referentes. Nuestro análisis inició integrando una base de datos de cerca de 500 documentos donde los autores indicaban desarrollar estudios o análisis o investigaciones sobre políticas educativas. Esta selección inicial se decantó hasta quedar constituida por 288 trabajos en forma de artículos, libros, capítulos y tesis dedicadas explícitamente a realizar investigación con criterios académicos.

En este decante están representados numerosos estados de la república. El 37% de la producción revisada se hizo en la zona metropolitana de la Ciudad de México, pero el resto se publicó en estados como Veracruz, Jalisco, Baja California, Chihuahua lo que muestra un crecimiento y descentralización del abordaje de estas temáticas. El nivel educativo más estudiado en el periodo fue el superior (58%), seguido de la educación básica (36%) y muy lejanamente la educación media-superior (6%). Un rasgo indiscutible del campo de conocimiento en esta área es el carácter predominantemente cualitativo (45%) de las investigaciones, si bien hay estudios mixtos (20%) o cuantitativo (13%). En el orden metodológico, domina el uso de fuentes documentales (55%), aunque algunos trabajos declaran emplear entrevistas con actores (15%) o la técnica de observación (4.5%). Una parte muy importante de los productos analizados emplea como fuente de información al gobierno y sus datos, lo que plantea un gran problema si el gobierno miente o no da información. Asimismo, la inmensa mayoría de los estudios son sincrónicos, y hay escasos trabajos de corte histórico. En general, este perfil distancia significativamente la investigación sobre políticas que se hace en México de aquella que se hace, por ejemplo, en EUA, de base mucho más cuantitativa, y nos acerca más a una tradición cualitativa ampliamente diseminada en Latinoamérica.

Por otro lado, en el orden temático, en el estudio realizado a través de Atlas.Ti encontramos 28 grandes nodos temáticos-códigos- que muestran la diversas de temas y objetos. En un resumen muy apretado podemos decir que mientras algunos pares del campo se han interesado por estudiar lo expresado en la constitución y las leyes secundarias, a otros les ha interpelado lo

expresado en los planes o programas sexenales federales o estatales. Algunos, se han volcado a estudiar la calidad y la evaluación como parte del proceso y las metas de las políticas educativas, mientras que a otros les interesa más bien la programática específica, los ejes administrativos y financieros. También se alcanzaron a ubicar estudios de tipo organizacional y sindical.

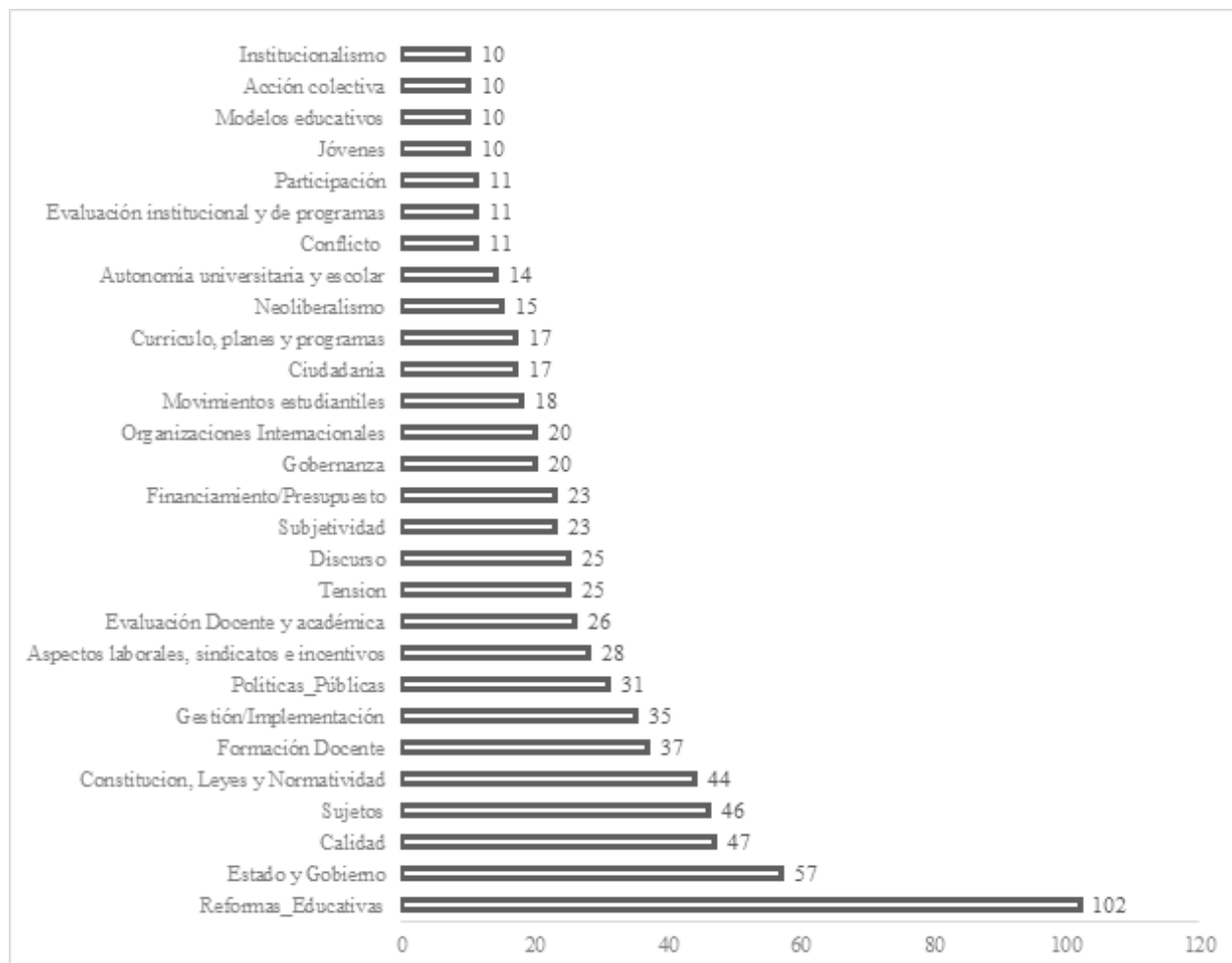
Esta década se han incrementado los estudios sobre el debate político en torno a la educación: los acuerdos, las imposiciones, las negociaciones. También parecen tener más visibilidad trabajos que declaran interesarse por procesos de implementación –aunque raramente en el orden burocrático- y reapropiación: los bloqueos a las decisiones e incluso, las contra-políticas, en la estructura del gobierno o en las escuelas. Enfoques como el institucionalismo, o de evaluación institucional han tenido cierta visibilidad.

Como se puede apreciar en la gráfica respectiva los temas que en nuestro análisis aparecen con mayor incidencia son las reformas educativas, las acciones e inacciones del Estado y el gobierno, la calidad educativa y los sujetos que participan o se ven afectados por la política. No quiero dejar de destacar la visibilidad de asuntos como la formación y la evaluación docente, el financiamiento, el discurso y la subjetividad que vienen a abonar al enriquecimiento del campo señalado al inicio de esta ponencia.

Por supuesto, otros temas aparecieron, pero fueron relativamente marginales por lo que no los incluimos en la gráfica. En conjunto, la diversidad en la dispersión espacial de los trabajos, así como la diversidad temática, más el perfil altamente cualitativo de los estudios que tienden a mostrar más las diferencias y matices que ejes de conexión, permite sostener la hipótesis de que este campo se ha vuelto heterogéneo en los últimos diez años.



### Gráfica Temas con 10 incidencias o más (Creación propia)



En el orden teórico es donde encontramos mayores dificultades para realizar una caracterización detallada del campo, pues son contados los trabajos que además de construir su objeto particular deciden abordar detalladamente cómo entienden o cómo se posicionan frente a la política educativa y sus procesos. En este sentido, si bien los materiales revisados pueden dar referentes teóricos sobre reformas curriculares, sobre políticas de evaluación o sobre políticas de formación docente, es el segundo término (currículum, evaluación o formación) el que es desarrollado conceptualmente, pero no necesariamente el primero. Así, tenemos un rasgo más del campo: mientras numerosos académicos y académicas convocan las políticas como su objeto o parte de su objeto de estudio, muy pocos elaboran su dimensión teórica y epistemológica.

#### 4. Una crisis epistemológica y una oportunidad académica y política

A partir de lo encontrado en el estado de conocimiento sostengo que los marcos conceptuales y metodológicos empleados en México para el estudio de la política y las políticas en el campo de la educación en México han servido para ampliar y pluralizar los objetos de estudio y de alguna manera para ensanchar el campo de discusión, pero en tanto están dispersos ya mostraron varios de sus límites y esto hace evidente la necesidad de una rearticulación epistemológica del campo que permita mejores interpretaciones, estudios más sistemáticos y la posibilidad de poner en un mejor diálogo nuestros propios trabajos.

Aquí podemos volver a las preguntas: ¿por qué los trabajos académicos que durante la década 2012-2022 se ubican como estudios sobre políticas educativas parecen compartir tan poco en términos teóricos y epistemológicos? ¿Qué efectos tiene esto sobre el campo de conocimientos de las políticas? El estudio sistemático del área hace evidente que mientras para algunos las políticas se centran en torno a lo que hace o deja de hacer el Estado y los gobiernos legalmente constituidos y habilitados para diseñar e implementar políticas –dejando ver una perspectiva Estado-centrista-, a otros les interesan los sujetos de las políticas, estén en la administración o en los espacios cotidianos de las escuelas básicas o de posgrado.

Mientras para algunos la política educativa se estudia en su positividad normativa o procedimental, a otros les interesa el orden simbólico, de la lucha por los sentidos, significados y representaciones sobre lo que debe priorizarse en la acción organizada desde el Estado. Parecería que a muchos interesa la política, pero a pocos se les hace necesario problematizarla sistemáticamente a partir de coordenadas puntuales para construirla como objeto epistemológico. No pienso que haya un marco mejor que otro, *a priori*, por más que algunas perspectivas se autodenominen estudios de política, análisis de política o deriven de las ciencias de las políticas. Desde algunas perspectivas, como la de “construcción de objeto”, los marcos deberían integrarse en favor de una mirada situada y epistemológicamente pertinente frente a las preguntas de investigación. En todo caso, lo que me parece interesante es cómo al usar el significante o término política o política educativa en algunas investigaciones parecería haber un sesgo *a priori*: como si el término fuera suficientemente claro por sí mismo y esto haría innecesario elucidar la noción misma de política o, en su caso, esclarecer los parámetros de su estudio. Los efectos de esto en el campo ya se anticiparon de una manera y otra: el campo es demasiado heterogéneo, abierto, poco articulado y consolidado en torno a núcleos temáticos y ejes de diálogo.

En cuanto a las preguntas: ¿El campo de estudio de las políticas educativas debe necesariamente comprometerse con investigación que produzca eventualmente información para diseñar propuestas de transformación a pesar de que hay gobiernos y organizaciones con recursos y expresamente obligados a ello? ¿La investigación educativa debe comprometerse a participar en el debate público o debería acaso concentrarse en realizar mejores y más profundos análisis que trasciendan los marcos coyunturales y normativos separando la investigación del debate público? En mi opinión, a partir de la evidencia es claro que este tipo de investigación no debería ser la base para participar en el debate público pues cuenta con pocos elementos para

decir algo sustancial de la forma en que se configura la política educativa en México. Por un lado, la forma de investigar sobre políticas tiene su propia lógica que en el presente está muy lejana de la lógica en que las políticas se diseñan o implementan; tampoco puede decir mucho de los sujetos o de los discursos como para derivar elementos para incidir de forma organizada en el debate público o intentar orientar nada. Otro referente para este posicionamiento es el ya largamente problematizado hecho de que la investigación/análisis de políticas es demasiado dependiente de información gubernamental. Los investigadores usan y citan en demasía los planes e informes de gobierno, sus propias bases de datos, sus declaraciones, pero en prácticamente ninguno de los estudios analizados se encontró un reconocimiento de los sesgos o limitaciones de la información obtenida de fuentes gubernamentales lo que se suma a la limitante teórica ya referida.

Si algo nos han mostrado los estudios de historia política es que el gobierno no puede tomarse como fuente intrínsecamente confiable (Burke, 2000). Por otro lado, esto plantea una exigencia para los investigadores: construir sus propios datos lo cual es muy complejo. Por ello es que expresiones como *problema público*, *implementación* o *evaluación de políticas* tiene limitantes y pueden conducir a paradojas o inclusive obstáculos epistemológicos: los problemas públicos tienden a ser contruidos, filtrados y aprobados gubernamentalmente; la implementación es una matriz altamente gubernamental; para hacer evaluación de políticas solo puede hacerse de manera integral con recursos suficientes y datos del gobierno, etc. En resumen, si bien creo en la relevancia de la participación de los académicos en el debate público, en el caso específico de las políticas educativas, los interesados en incidir en el debate público deberían poder hacerlo, pero desde otros referentes, no desde la actual investigación de política educativa. El investigador sí puede participar del debate, pero como sujeto político, hacerlo desde la investigación puede conducir a numerosas confusiones.

Para concluir reitero el supuesto ahora como tesis de trabajo: las formas en que la política y las políticas educativas de México se han venido desarrollando en los últimos años han tomado la de una *lógica política de reforma* que no solo ha sido intensa y problemática, sino que ha fomentado una proliferación de objetos de estudio y marcos interpretativos que han mostrado sus límites para estudiarla, tanto teóricos como metodológicos, y esto nos ha dejado en muchos casos a *medio camino* de interpretaciones profundas de los procesos políticos de la educación.

Asimismo, esto ha tenido sus consecuencias para los estudios con orientación “práctica” o con fines de incidencia en la toma de decisiones, pues en no pocos casos habrían errado al emplear enfoques normativos para interpretar, esclarecer y hasta guiar intervenciones públicas que no se ajustan a dichas miradas analíticas, habrían usado enfoques cualitativos interesantes pero con limitantes de diálogo y habrían empleado fuentes que se apoyan demasiado en los dichos y silencios gubernamentales más que en construir sus propios datos.

Una de las consecuencias de lo anterior es que el campo de las políticas educativas es sumamente heterogéneo, con objetos de estudio diversos, con investigaciones de diferente alcance y rigor cuyo valor epistemológico y posibilidades de diálogo están limitadas. Esto

dilata la posibilidad de avanzar en innovaciones teórico metodológicas colectivas, pero se debe aprovechar la coyuntura para debatir sobre la educación y sus reformas, y el interés de las y los académicos por los temas de la política y las políticas educativas del México contemporáneo con memoria histórica haciendo una mejor historia del presente.

## Referencias

- Burke, P. (2000). *Historia y Teoría Social*. Instituto Mora.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fischer, F., Miller, G. and M. Sidney, editors. (2009) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. USA, Taylor & Francis Group.
- González Villareal, Roberto, & Olivier Tellez, G. (Eds.). (2017). *Resistencias y alternativas Relación histórico-política de movimientos sociales en educación* (2017.<sup>a</sup> ed.). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Parsons, W. (2009). "Meta-Análisis, Analizar el Análisis", en *Políticas públicas*. México: FLACSO
- Treviño Ronzón, E., & Cruz Vadillo, R. (2014). La Reforma Integral a la Educación Básica en el discurso docente. Análisis desde los procesos de significación. *Perfiles Educativos*, 36(144), 50-68.
- Treviño, E. (2015). Los otros sujetos de las políticas. Insumos conceptuales para estudiar a quien diseña e implementa iniciativas políticas en el campo de la educación. En E. Treviño Ronzón & J. Carbajal Romero (Eds.), *Políticas de la Subjetividad e Investigación Educativa* (2015.<sup>a</sup> ed., pp. 53-66). PAPDI, BALAM
- Fischer, F., Miller, G. and M. Sidney, editors. (2009) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. USA, Taylor & Francis Group.
- Parsons, W. (2009). "Meta-Análisis, Analizar el Análisis", en *Políticas públicas*. México: FLACSO
- Treviño Ronzón, E., & Cruz Vadillo, R. (2014). La Reforma Integral a la Educación Básica en el discurso docente. Análisis desde los procesos de significación. *Perfiles Educativos*, 36(144), 50-68.
- González Villareal, Roberto, & Olivier Tellez, G. (Eds.). (2017). *Resistencias y alternativas Relación histórico-política de movimientos sociales en educación* (2017.<sup>a</sup> ed.). Universidad Autónoma Metropolitana.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: NOTAS PARA ENTENDER EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO

**César García García**

### Presentación

La implementación de las políticas educativas es uno de los ámbitos de estudio que ha adquirido relevancia en el campo de la investigación de la política educativa nacional, aunque su avance ha sido lento en poco más de dos décadas. A nivel general, la observación analítica de la implementación de la política educativa sirve para poder explicar y entender el éxito o fracaso de una política educativa, una reforma educativa o un programa educativo. El discurso docente, por ejemplo, aduce que el problema de una política educativa es que no alcanza a “aterrizar”, con ello el discurso docente refiere a un problema de implementación de política educativa. Este caso regular, nos lleva a plantear la necesidad de una doble distinción: por un lado, aquella en la cual está asociado el diseño y la implementación de la política educativa, sin observar sus bordes analíticos; y, por otro lado, en la necesaria distinción y trabajo conceptual y metodológico para analizar una política educativa, una reforma educativa y un programa educativo.

Lo anterior nos lleva a pensar el análisis de la implementación de las políticas educativas en el marco de la producción de los Estados de Conocimiento generados por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (EC-COMIE). Para ello, las siguientes notas que presentamos sirven de ruta para el análisis. La primera nota es de contexto para saber cómo se conformó la implementación de políticas educativas como campo de estudio. La segunda nota, de precisión conceptual, para contestar qué se entiende por implementación de las políticas educativas, es decir, cómo se ha definido la implementación de políticas educativas en tanto objeto de estudio. Una tercera nota es de resultados en torno a la implementación de políticas y dar cuenta de lo que encontramos en el EC-COMIE a lo largo de la última década. Se espera que esas notas ayuden a los interesados en el tema de implementación de política educativa a acercarse a las investigaciones más relevantes y a los investigadores que han madurado esta línea de investigación.

## 1. Nota de contexto. Los Estados del conocimiento y la implementación de políticas educativas

En la investigación educativa mexicana, la implementación de las políticas educativas es uno de los ámbitos de estudio que ha madurado lentamente. Los EC-COMIE anteriores (Lorenza Viller, 1993, Maldonado, 2003) y el EC-COMIE 2012-2021, próximo por aparecer, pueden dar cuenta de esta maduración que tiene poco más de dos décadas.

¿Qué ha permitido la conformación de la implementación de las políticas educativas como campo de estudio en investigación educativa? En primera instancia, en el campo de las políticas públicas, como se señala en el EC-COMIE 2012-2021, el trabajo fundacional de Pressman y Wildasky de 1973, *Implementación* (Citado en Flores Crespo y Mendoza, 2012). Posteriormente, en el mismo campo de las políticas públicas, los trabajos de Luis Aguilar Villanueva, específicamente la obra, *La implementación de políticas* (Aguilar, 1993). En el caso de la investigación educativa nacional, podríamos señalar el trabajo de Flores-Crespo y Mendoza (2012), específicamente la primera parte de la obra en la cual establece un estado del arte que se volvió un referente clave para la hechura del EC COMIE del 2012-2022.

La maduración del campo de la implementación de políticas educativas, por supuesto, puede verse en EC-COMIE anteriores (ver tabla 1). El EC-COMIE 1982-1992, aún y cuando coloca como área temática la política educativa en general, el abordaje de la implementación está asociado al diseño de la política educativa:

Las investigaciones que se reportan en este estado del conocimiento fueron agrupadas en las siguientes categorías: diagnósticos que orientan el diseño y la implementación de las políticas; análisis de las políticas de cobertura, calidad y equidad; de las políticas de federalización educativa; de la política de financiamiento educativo; sobre las políticas y las reformas educativas; el papel de los actores en las políticas educativas y la participación social; las políticas para el magisterio; la gestión institucional del sistema educativo en conjunto y sobre evaluación (Zorrilla y Villa Lever, 2002: 35-36).

La siguiente maduración del campo de estudio de la implementación de políticas educativas se encuentra en el EC COMIE del periodo 2002-2012. El abordaje de la implementación de políticas educativas parte de la precisión de lo que se entiende por política educativa, así como de identificar nuevos objetos de estudio y enfoques. En ese sentido la afirmación:

Conforme se ha desarrollado más este campo de investigación [el de políticas educativas], se han incorporado nuevos objetos y aristas de estudio, es decir, lo político de las políticas y las políticas, tales como el surgimiento de nuevos actores políticos, tensiones al implementar las políticas educativas, por mencionar algunas (Maldonado, 2013: 43-44).

Respecto a los enfoques, Maldonado (2013) expresa para el análisis de las políticas educativas, los enfoques del proceso de políticas (diseño, implementación y evaluación), así como el enfoque

de la política de las políticas, -tema que desarrolla el grupo liderado por Ernesto Treviño en el EC-2012-2021.

Justo en el EC COMIE del 2002-2012 se conforman los primeros trazos de la implementación de las políticas educativas como campo de estudio. Maldonado (2013:44) dice –recuperando el trabajo de Zorrilla y Villa Lever (2003)- con respecto a la recuperación de estudios que tengan como foco de atención las políticas formalizadas en reglamentaciones jurídicas, programas con objetivos y cursos de acción explícitos en cuya implementación participan organismos o entidades específicas de la estructura del sistema educativo o que fueron creados para tal efecto.

La coincidencia entre el EC-COMIE de Zorrilla y Lever (2003) y Maldonado (2013), respecto a la implementación de políticas educativas, se da con relación a su abordaje por sistemas educativos. En el EC COMIE de Zorrilla y Lever (2003) el abordaje de la implementación de las políticas educativas tomó como sistemas educativos de observación el nivel básico y media superior. En el caso del EC-COMIE 2002-2012 se consideran los sistemas educativos de nivel básico (y algunos programas) y nivel superior. Pero, la diferencia con el EC COMIE 2012-2021 es que la implementación de las políticas educativas implicó la maduración en los bordes con respecto al objeto de estudio, así como de los recursos metodológicos y tecnológicos empleados.

**Tabla 1. Estados del Conocimiento del COMIE**

Estados del Conocimiento COMIE	Coordinadoras	Área temática
EC-2002-2011	Alma Maldonado Maldonado	Educación y ciencia: políticas y producción de conocimiento
EC-1992-2001	Margarita Zorrilla y Lorenza Villa Lever	Políticas educativas
EC-1982-1991	Aurora Loyo	Economía, política y planeación educativa

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Nota conceptual sobre implementación de políticas educativas

Un problema en el estudio de la implementación de las políticas educativas es su imprecisión conceptual (que deriva en un uso genérico). El estudio de la implementación de la política educativa está engarzada al diseño de la política y no se consideran los bordes analíticos, los

distintos enfoques y metodologías al momento de analizar las políticas, reformas educativas o programas gubernamentales.

La implementación de políticas se ha referido como “implantación” (Zorrilla y Lever, 2003). En el caso de la comunidad docente (magisterial) la implementación de políticas se alude cuando la política no logra “aterrizar”; por ello, la implementación de políticas educativas y su claridad conceptual es clave para las investigaciones sobre políticas educativas.

En el EC-COMIE 2012-2021 avanzamos en la precisión de la implementación de políticas educativas. Para ello, hicimos dos ejercicios, identificar los trabajos (o investigaciones) clave y señalar los enfoques de análisis. En el primero ejercicio, identificamos los trabajos clave que sirven de referente. En ese sentido, los trabajos de Aguilar Villanueva (1993), Paul Berman y Flores Crespo y Mendoza (2012).

Aguilar Villanueva (1993) nos permite entender la implementación de políticas “como un proceso dinámico que articula metas, métodos de proyectos y contexto institucional”. Derivado de ello, consideramos que era necesario integrar la participación de los actores en el concepto de implementación -un poco como lo sugieren Dussauge et. al. (2018)-. Finalmente, siguiendo los planteamientos de Berman (año), engarzamos a la definición de implementación, un juicio *a priori*, ¿por qué no tienen éxito las políticas en su implementación?

Derivado de ello, delineamos nuestro objeto de estudio, proveemos una definición y su operatividad analítica. Por ello, entendemos la implementación de políticas en el EC COMIE 2012-2021 como *un proceso dinámico resultante de la interacción entre actores “metas, métodos del proyecto y el contexto institucional” (Aguilar, 1993) para explicar por qué las acciones de la autoridad (entendido como formas normativas, es decir, leyes o planes) en un sentido amplio no conducen al logro de los resultados previstos (Paul Berman).*

Un segundo ejercicio que hicimos en el EC-COMIE 2012-2021, y en aras de la precisión conceptual, fue la necesidad de abordar los enfoques de estudio de la implementación de políticas. De entrada, el lector del EC COMIE 2012-2021 observará que la hechura de éste tiene un enfoque en su organización general (que puede verse en la estructura capitular), se trata del enfoque del proceso de políticas (diseño, implementación y evaluación). Pero, también se puede observar en su estructura capitular otros enfoques; por ejemplo, el enfoque de la política de las políticas.

Algo similar sucede con el capítulo sobre implementación de políticas educativas en el cual señalamos tres enfoques de implementación que sirven para entender la complejidad de la definición y el debate en el campo de la implementación de políticas. En ese sentido, sólo de manera enunciativa señalamos el enfoque arriba abajo (*Top-Down*), donde se da particular énfasis a la toma de decisiones por parte de las autoridades hacia los niveles inferiores; el enfoque abajo arriba (*Bottom-Up*), que plantea la participación de otros sectores a nivel meso en la toma de decisiones o la implementación de políticas; y el enfoque sintetizador, el cual busca integrar ambos enfoques para obtener análisis más complejos.



La revisión de los enfoques no es ociosa y sirve para generar definiciones más robustas sobre la implementación de políticas educativas en el marco de los debates que se están generando y que convendría observar la forma en que se han atendido en las investigaciones sobre implementación de políticas educativas.

En suma, cuando hablamos de implementación de políticas educativas puede tener dos significados. El primero de ellos, en su generalidad, como campo de estudio, con ello damos cuenta de la cantidad de investigaciones generadas sobre implementación de políticas educativas. Un segundo significado implica entender la implementación como objeto de estudio que ya hemos señalado.

### 3. Notas para entender los resultados

#### ***Lo que se revisó***

El EC-COMIE 2012-2021 sobre implementación de políticas educativas implicó revisar 69 investigaciones educativas (ver tabla 2) discriminadas por temporalidad (2012-2021), tipo de documento (tesis, artículos, libros, capítulos de libros) y enfoque (implícito, explícito). De manera específica revisamos 54 artículos científicos, dos documentos del INEE, seis libros o capítulos de libro y siete tesis de posgrado.

**Tabla 2. Número de trabajos revisados para el EC-COMIE 2012-2021**

Trabajos de investigación	Enfoque explícito	Enfoque implícito	Subtotal
Artículos científicos	17	37	54
Documentos del INEE	2	-	2
Libros y capítulos de libro	6	-	6
Tesis de posgrado (maestría y doctorado)	4	3	7
Total	29	40	69

Nota. La tabla aparece en los EC-COMIE 2012-2021, próximo a aparecer.

#### ***Uso de los enfoques de implementación de políticas***

En la elaboración del EC-COMIE 2012-2021 sobre implementación de políticas educativas definimos genéricamente una clasificación para los trabajos revisados, se trató de lo que llamamos un enfoque (o corriente) implícita y un enfoque explícito de implementación de políticas. La organización nos permitió clasificar y revisar las investigaciones sobre la temática.

El uso de los enfoques genéricos (explícito e implícito) debió dar cuenta de las investigaciones educativas interesadas en el estudio de implementación de políticas educativas que usaban

alguno de los enfoques señalados, *Top Down*, *Bottom Up* y Sintetizador. Evidentemente el enfoque implícito solo refiere a la implementación de las políticas en su generalidad y muy articulado a la fase de diseño de la política. En cambio, el enfoque explícito los tipos de trabajo permitirán una clasificación que tendría que desagregarse en los enfoques arriba abajo, abajo arriba y los enfoques sintetizados.

En general, lo que alcanzamos a notar es que la mayoría de los trabajos con enfoque explícito no consideran estos enfoques. Pero, queda como parte de trabajos futuros, precisamente clasificar y analizar la producción que se señala en el EC 2021-2023 en estos enfoques de implementación de políticas educativas.

### ***Sobre la consistencia conceptual***

En realidad, hay contados trabajos que se encuentran en el enfoque explícito, que tienen consistencia conceptual y refiere regularmente a investigadores que han cultivado la línea durante varios años. Hay, no obstante, algunos jóvenes investigadores que dan cuenta en sus tesis de grado del rigor académico y la identificación de continuar y solidificar este campo de estudio.

### ***Metodología***

La falta de consistencia conceptual acorde con el estudio de la implementación de políticas educativas conlleva a pensar el ámbito metodológico. Al parecer los trabajos que hicieron investigación empírica tienen mayor claridad metodológica y son más consistentes (el caso del INEE o de la tesis de posgrado).

### ***El objeto de estudio***

Cerramos la reflexión señalando que, pese a tener poco más de tres décadas en los estudios sobre implementación de políticas educativas, las investigaciones sobre este campo son pocas, continúa abierta la necesidad de clarificar el objeto de estudio para entender las políticas, las reformas o programas. Esto incluso podría ayudar a diferenciar los estudios que se hacen sobre diseño de políticas o evaluación de políticas.

### ***Pendientes***

Considerando los recursos limitados con los que contamos señalamos un pendiente del EC-COMIE 2012-2021, la necesidad de que en un futuro las investigaciones sobre implementación de políticas educativas puedan clasificarse por instituciones y Estados de la República. Lo cual podría tener como ventajas donde podría poner la mirada y la atención el COMIE.

También, queda como pendiente en los análisis de implementación de políticas educativas considerar con rigor el estudio del proceso interactivo entre actores, metas, proyectos y contexto institucional. En general, la mayoría de los trabajos se centran en reformas educativas o programas y las dificultades de implementación. Y tampoco, se llega a dar respuesta clara si la implementación de la política ha sido un éxito o un fracaso.

## LA EVALUACIÓN “INSTITUCIONAL” DE LA POLÍTICA EDUCATIVA: LA NECESIDAD DE CONOCER LO QUE SE HA HECHO DESDE LAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO Y CÓMO ELLO PUEDE ABONAR AL TRABAJO DE CORTE MÁS ACADÉMICO

**Arcelia Martínez Bordón**

En este documento se presenta una breve síntesis de uno de los dos capítulos contenidos en el EC sobre “Política y gestión de la educación”, referidos a los avances de la década en materia de evaluación de políticas, específicamente al trabajo en la materia realizado por dos instituciones del Estado mexicano, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el hoy extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Además de trazar la génesis de la evaluación de las políticas educativas en México, cómo y cuándo surge la preocupación por evaluar las políticas públicas, se reflexiona sobre el papel que puede y debería jugar la aquí denominada “evaluación institucional” en la configuración de evaluaciones académicas más complejas e integrales, que abonen a una mejor comprensión de los alcances y retos de la política educativa

### **1. La evaluación de políticas públicas en México: ¿el origen en la academia o en la burocracia?**

La evaluación de programas y políticas nace en Estados Unidos, en la década de los años sesenta, luego de que se hiciera patente el fracaso de muchos de los programas gubernamentales enmarcados en lo que se conoce como la “Guerra contra la Pobreza y la Gran Sociedad”. En tanto que muchos de estos programas fueron puestos en marcha de manera apresurada, se ha señalado que su diseño fue mal concebido, y su implementación fue inapropiada o administrada de manera poco efectiva, lo que dio pauta a diversos ejercicios de evaluación que, en principio, servirían para asignar mejor los recursos públicos.

En el contexto mexicano, la evaluación de políticas y programas es una disciplina relativamente reciente y puede ubicarse de manera formal en el ámbito gubernamental, como un trabajo de carácter más sistemático a partir de 2004, cuando en la Ley General de Desarrollo Social se establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Si bien es cierto que el trabajo hecho por dicha institución sólo ha enfocado parte de sus esfuerzos en la valoración de programas educativos, pues también se evalúan distintas intervenciones en materia de salud, medio ambiente, vivienda, etc., la producción de evaluaciones de la política educativa, en el periodo 2012 a 2020, que es la que se consigna en el capítulo referido, es basta, contemplando un total de 92 documentos, sobre todo enfocados en el diseño y resultados de 63 intervenciones de gobierno.

Aunque la evaluación de programas constituye un parteaguas tanto en el diseño como en la operación y alcances de distintas intervenciones de gobierno, permitiendo avanzar en materia de transparencia, sobre el uso y destino de los recursos públicos y, particularmente, sobre el conocimiento de los resultados de las políticas y programas, posibilitando también una mejor rendición de cuentas, todavía falta vincular de mejor manera los hallazgos de la evaluación con la planeación y mejora de las políticas, y retomar parte de este esfuerzo de gobierno con la producción académica, la que se realiza en las instituciones de educación superior y de centros de investigación.

## 2. La evaluación de la política educativa realizada por órganos del Estado

La evaluación “institucional” de la política educativa también se fortaleció con la reforma educativa de 2013 cuando las modificaciones hechas al artículo 3º constitucional, en su fracción IX, establecieron como una de las funciones sustantivas del INEE la emisión de directrices de política para orientar la toma de decisiones. Por ello, a partir de 2015, al ejercicio de evaluación de programas realizado por el CONEVAL se sumó el trabajo del INEE, que desarrolló una metodología propia para la evaluación de políticas y programas, como uno de los pasos obligados para la elaboración de directrices o recomendaciones de política.

Si bien, desde su creación, en el año 2002, el INEE elaboró distintos trabajos de evaluación, es hasta 2013, cuando se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que comienza a implementar distintos ejercicios de evaluación más ligados a la valoración de las políticas, desde un enfoque de políticas públicas. Al respecto, hay que señalar que en lo que fue su etapa autónoma y hasta antes de su desaparición en 2019, al INEE le fue conferida como tarea principal la evaluación de la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, que hasta entonces eran los tipos y niveles obligatorios —con la reforma educativa de mayo de 2019 se sumaron al tramo obligatorio la educación inicial y la superior—.

Así, las atribuciones del INEE contenidas en la fracción IX del artículo 3º constitucional incluían: i) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; ii) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan; y, iii) Generar y difundir información para, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

¿Qué implicaba, entonces, evaluar lo educativo? ¿Cómo debía hacerse y con qué propósitos? De manera amplia, el INEE definió a la evaluación educativa como una herramienta para la mejora de los componentes, procesos y resultados educativos, por lo que en sus documentos normativos y su Estatuto se enfatizaba el carácter formativo de la evaluación. En la tarea de evaluar la calidad, los procesos, componentes y resultados, se diseñaron distintos dispositivos de evaluación, como, por ejemplo, la Prueba Nacional de Evaluación de Aprendizajes (PLANEA),

con representatividad nacional, regional y estatal -tomando como base los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE), y la Prueba ENLACE, elaborada por la Secretaría de Educación Pública-. La prueba tenía como objetivo medir los niveles de logro o desempeño de estudiantes en los campos disciplinares de Matemáticas y Lenguaje Comunicación para los grados terminales de la educación básica y media superior.

Otras evaluaciones fueron la de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), que, con representatividad nacional, buscaba evaluar, a partir de siete dimensiones, los recursos y procesos para el aprendizaje, y las involucradas en el desarrollo del Servicio Profesional Docente, en donde el INEE participó estableciendo los criterios técnicos con los que la Secretaría de Educación Pública (SEP) debía elaborar los instrumentos de evaluación, así como los lineamientos para la evaluación y ejercicios de supervisión de los procesos de evaluación.

Es sin duda, en su etapa autónoma, que el trabajo del INEE en materia de evaluación educativa logró incorporar una mirada más integral con los distintos dispositivos, además de diseñarse una ruta de trabajo con todas las entidades federativas, que comenzaron a definir, con ayuda de las oficinas estatales del Instituto sus prioridades en materia de evaluación e intervención educativa, a través de los denominados Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), que tenían como base el Documento rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa.

Respecto a la evaluación de políticas, es importante señalar que esta acompañó, principalmente, el ejercicio de elaboración de las directrices o recomendaciones de política, que, la reforma educativa de 2013 indicaba era una de las funciones sustantivas del Instituto. En tanto el trabajo de evaluación de políticas, y de emisión de directrices era realmente novedoso y no se contaba con una metodología expresa para hacerlo, dicho organismo trabajó en un modelo o ruta para la construcción de directrices (INEE, 2015), en donde se estableció que estas debían partir de la revisión de varios insumos, entre ellos, la investigación educativa y las evaluaciones de programas o intervenciones de política existentes, además de considerar las recomendaciones hechas en dichos trabajos, y la información y puntos de vista de distintos actores clave, que debían ser consultados de manera expresa para tener propuestas vinculadas a la realidad que se busca modificar.

Otro aspecto importante de mencionar es que la ruta trazada para la elaboración de las directrices y ligada al ejercicio de evaluación de políticas, marcaba la necesidad de hacer una valoración más integral de la política educativa, que revisara, entre otras cosas, su coherencia, es decir, la complementariedad (o no) de distintas intervenciones de gobierno para atender o resolver un problema público. Así, por ejemplo, uno de los primeros temas en que se trabajó fue la evaluación de la política de atención educativa a hijas e hijos de familias de jornaleros agrícolas migrantes. Si bien se contaba con información de diversas evaluaciones de programas en lo individual, enfocados en la atención de dicha población, no se tenía una valoración integral, en un marco de análisis de coherencia de políticas (Cejudo y Michel, 2016), que diera cuenta, en

su conjunto, de los alcances y déficits de la acción pública enfocada a la atención educativa de distintos grupos de población, como, por ejemplo, la niñez migrante jornalera.

Hay que aclarar, por cierto, que, en el ejercicio de la evaluación de políticas, quien está siendo evaluado no es el estudiante o su aprendizaje o el docente o la escuela, sino el Estado mexicano -a través de sus autoridades educativas del ámbito federal y local- como garante del derecho a una educación de calidad. En virtud de ello, la evaluación de políticas que realizaba el INEE buscaba abonar a entender: i) La complejidad del problema público al que respondía la acción o intervención educativa; ii) Lo que estaban haciendo las autoridades educativas federal y locales para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación; iii) La teoría de cambio detrás de dichas intervenciones; iv) Los programas e instituciones clave que participaban en la política pública en cuestión; y, entre otras cosas, v) El presupuesto con el que operaban los programas e intervenciones educativas.

Aunque el tiempo en que este ejercicio más integral fue corto -pues se gestó en el INEE autónomo y desapareció con la reforma educativa de 2019, que canceló a este organismo- vale la pena recoger los avances logrados e insistir en la necesidad de evaluar de manera integral la política educativa del Estado mexicano, en tanto que el trabajo que hizo el Instituto en ese sentido tuvo como propósito principal valorar la efectividad, coherencia y articulación de distintas intervenciones educativas, bajo el entendido de que no es posible transformar la educación del país ni mejorar su calidad y equidad si no se atienden simultáneamente una serie de factores relacionados con la calidad de la oferta educativa, por ejemplo.

### **3. Por qué es importante conocer lo que se ha hecho en materia de Evaluación de políticas**

El EC sobre “Política y gestión de la educación” incluye dos capítulos sobre lo que se ha evaluado en materia de política educativa en la última década, tanto en la producción de corte más académico, incluida en artículos arbitrados, libros y capítulos de libros, y tesis de posgrado, como en la que llamamos evaluación institucional de la política. Aunque discutimos ampliamente si era pertinente incluir trabajos encargados por mandato constitucional del Estado mexicano en una sistematización de carácter más académico, decidimos que era importante incluirlos por su relevancia y por los avances que ha habido en el diseño de metodologías e instrumentos para su evaluación, y sobre todo, por el escaso conocimiento que la comunidad de investigadores educativos tiene sobre este tipo de evaluaciones, pese a que éstas han sido elaboradas, en su gran mayoría, por miembros de la academia.

En virtud de ello, el EC presenta una discusión más detallada sobre el surgimiento y evolución del campo de la evaluación de políticas y programas educativos en México, con miras a entender no sólo qué y cómo se ha evaluado la política educativa, sino cuáles son los alcances de estos ejercicios, sus usos, limitaciones y potencial, partiendo de la revisión de lo hecho en el periodo de 2012 a 2021.

Respecto a la evaluación institucional, en el capítulo correspondiente se analiza ¿qué intervenciones del gobierno mexicano en materia educativa han sido evaluadas por el CONEVAL y por el INEE? ¿Dónde han estado las prioridades y énfasis de la evaluación? ¿En qué grandes ejes de política se han enfocado las evaluaciones? ¿Cuáles han sido las instituciones académicas que han participado, como externas, en los ejercicios de evaluación coordinados por el Coneval y por el INEE? ¿Con qué metodologías se han evaluado las políticas y/o los programas educativos? Y, entre otras cosas, ¿cuáles parecen ser los principales obstáculos y facilitadores durante la valoración?, además de ¿cuáles son las principales recomendaciones como resultado de la valoración?

Si bien el análisis sobre las metodologías utilizadas para el caso de las evaluaciones del CONEVAL es mucho más sencillo porque dicho organismo tiene metodologías propias dependiendo del tipo de evaluación que se realice -y algo similar podría decirse de las evaluaciones de políticas del INEE-, este, sin embargo, no es el caso del trabajo realizado por investigadores en lo individual, quienes no siempre realizan un ejercicio de evaluación que posibilite emitir un juicio de valor a partir de un antes y un después de cierta intervención pública.

El análisis también buscará abonar a la discusión de las siguientes preguntas: ¿Cuáles serían los avances y retos pendientes en materia de evaluación de las políticas y programas educativos en México? ¿Cómo podría avanzarse hacia una evaluación que tenga mayores usos y posibilidades de contribuir a transformar la educación?

#### **4. Dificultades para definir el objeto de estudio**

Para la delimitación del objeto de estudio y, por tanto, de los trabajos que se podrían incluir en la que denominamos sub-área “Evaluación de políticas”, cuando aún no decidíamos separar los trabajos académicos de los “institucionales”, acordamos que el punto de partida sería “mirar” la intencionalidad de los documentos revisados. Es decir, si el trabajo en cuestión tenía como objetivo la valoración o evaluación de una política, programa, estrategia o intervención de gobierno en el ámbito educativo. Si bien dicha intencionalidad es obvia en los documentos institucionales de CONEVAL e INEE, es importante señalar que intuíamos que no sería necesariamente el caso de la mayoría de las tesis de posgrado, artículos académicos, libros y capítulos de libros. Esto es, aunque el título del trabajo haga alusión a la valoración de una política, ya en el desarrollo del trabajo pensábamos, como fue el caso de la mayoría de estos, no presentan un ejercicio sistemático de evaluación.

Tomamos como definición de política pública, y, por tanto, de su evaluación, una decisión del Estado deliberada-intervenciones de gobierno para resolver un problema público con y sin presupuesto. Así, las preguntas iniciales que nos hicimos para poder delimitar el objeto de estudio fueron: ¿Qué se ha evaluado en materia de política educativa? ¿Para qué se ha evaluado (para qué fin)? ¿Cómo se ha evaluado, es decir, a partir de qué metodologías y estrategias? ¿Qué temas y ejes de política se han evaluado? ¿En qué etapa de la política o del programa se enfocan las evaluaciones?

Conforme fuimos avanzando en la delimitación del objeto de estudio, a partir de las primeras búsquedas de documentos, también se hizo evidente que sería importante consignar otros trabajos que se enfocaran más en el estudio o análisis del ejercicio de la evaluación de políticas y programas, el uso de estas, y su capacidad para informar la toma de decisiones, por lo que surgieron al menos dos nuevas preguntas: ¿Cuáles han sido los alcances y desafíos de la evaluación? ¿Qué se ha dicho sobre el uso de las evaluaciones de políticas? También decidimos agregar a nuestra búsqueda aquellos trabajos de investigación que buscaran “evaluar” políticas más amplias o complejas, como son las reformas educativas.

Para la revisión de estudios e investigaciones sobre evaluación de políticas se incluyeron tesis de maestría y doctorado de posgrados en educación, políticas públicas y gestión educativa, la mayoría de ellos inscritos en el Programa Nacional de Posgrados del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (PNPC), como la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México) o la Maestría en Políticas Públicas que ofrece el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), además de artículos académicos publicados en revistas arbitradas, y libros y capítulos de libros.

Respecto a las evaluaciones de políticas y programas “institucionales”, que, como ya se comentó, recogió el trabajo realizado por el Coneval y por el INEE, se revisaron las páginas web del Coneval [[www.coneval.mx](http://www.coneval.mx)] y del sitio histórico del INEE [[www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)]. El trabajo de recolección de la información implicó una curaduría de documentos en el primer caso, pues el sitio web del Coneval reúne grandes cantidades de información, ordenada por tipo de evaluación -de diseño, procesos, de consistencia y resultados, etc.- pero no necesariamente por sector [en este caso el educativo]. En el caso del INEE, no sólo se revisó el microsítio de directrices, sino el que incluye los informes institucionales -esto último porque en dichos informes se colocaron algunos capítulos que resumen el trabajo de evaluación de políticas que llevó a cabo el Instituto.

## 5. La codificación de los trabajos académicos e “institucionales”

La clasificación de trabajos académicos y de evaluaciones institucionales, partió de un mismo libro de códigos, que al final nos permite hacer un análisis comparativo y complementario de los distintos tipos de documentos. Los códigos que se utilizaron se inscriben en las siguientes grandes categorías o grupos de códigos: i) Cómo se ha evaluado; ii) Cuáles han sido los principales obstáculos y facilitadores de la evaluación; iii) Para qué se ha evaluado; iii) Qué se ha evaluado; iv) Quién está evaluando; y, v) Cuáles son las recomendaciones de las evaluaciones. Para cada grupo de códigos se abrieron códigos específicos (ver Cuadro 1).

### Cuadro 1. Ejemplo códigos del “Cómo” se ha evaluado

Código	Comentario
COMO_Caso	Información sobre estudios de caso (cualitativos o cuantitativos)



<b>Código</b>	<b>Comentario</b>
COMO_Cuali_Análisis de documentos	Información sobre análisis de documento
COMO_Cuali_Entrevistas	Información sobre entrevistas
COMO_Cuali_Etnografía	Información sobre etnografía
COMO_Cuali_Grupos de enfoque	Información sobre grupos de enfoque
COMO_Cuali_Observación	Información sobre observación
COMO_Cualitativos	Métodos Cualitativos
COMO_Cuanti_Análisis de factores	Información sobre análisis de factores
COMO_Cuanti_CuasiExperimental	Información sobre proyectos cuasiexperimentales
COMO_Cuanti_Otro	Información sobre otras estrategias cuantitativas
COMO_Cuanti_Regresiones	Información sobre regresiones
COMO_Cuantitativos	Métodos Cuantitativos
COMO_Documental	Información sobre el análisis cualitativo o cuantitativo de documentos
COMO_Estrategias	Estrategias utilizadas en la evaluación
COMO_Mixto	Métodos Mixtos
COMO_Muestra	Decisiones relacionadas con la muestra utilizada
COMO_Participantes	Decisiones relacionadas con la población participante

Fuente: Elaboración del equipo que conformó la sub-área  
“Evaluación de políticas” del EC del Área 10 “Política y gestión de la educación”.

Para la codificación, sistematización y primer trabajo de análisis de los artículos académicos, libros, capítulos de libros y tesis de maestría y doctorado se utilizó el software de análisis cualitativo Atlas ti. Para el análisis de las evaluaciones institucionales, por otro lado, se elaboraron matrices en Excel, dado que en estas se definen con mucho mayor detalle su objeto de estudio, la etapa en la que enfocan su análisis, la metodología que siguen y los formatos y rutas para la evaluación. Así por ejemplo, para el caso de las Evaluaciones específicas de desempeño que realiza el Coneval, se incluyeron catorce columnas que consignaban lo siguiente: nombre del programa evaluado, año de la evaluación, institución académica que cobija al evaluador externo, nombre del [el académico o académica] responsable de la evaluación, qué nivel educativo se implica en el programa o intervención pública objeto de la evaluación y qué modalidad, en qué eje de política se inscribe la intervención de política evaluada (eg., curriculum, equidad, magisterio, etc.), qué concluye la evaluación respecto a las fortalezas de la intervención y en cuanto a los retos y recomendaciones, qué observaciones hace el Coneval a partir de la evaluación, qué concluye respecto a la evaluación de los Indicadores de Fin, Propósito, Componentes y

Actividades, y qué concluye respecto a la calidad y suficiencia de la información para realizar la evaluación.

Otras variables que se incluían originalmente en el libro de códigos, como, por ejemplo, “qué evalúa” y “cómo lo evalúa” se omitieron de la matriz, en tanto existen lineamientos específicos de evaluación para esta y las otras evaluaciones que realiza el CONEVAL. En este caso, por ejemplo, la evaluación valora el desempeño de la intervención, la atención a los llamados Aspectos Susceptibles de Mejora [compromisos que decide atender la propia institución de gobierno que opera el programa que ha sido evaluado, luego de revisar las recomendaciones que le parecen factible atender], el cumplimiento de metas en materia de población y cobertura, así como la alineación al Plan Nacional de Desarrollo, y la evolución de su presupuesto.

## 6. Comentarios finales

Luego de una revisión detallada de las evaluaciones institucionales, se obtuvo un listado de 106 documentos –92 son evaluaciones del Coneval y 14 son documentos que refieren a evaluaciones del INEE o las directrices que emitió–. En el caso del Coneval se incluyen 17 evaluaciones de “Diagnóstico”, 21 de “Diseño”, 12 de “Consistencia y resultados” y 42 “Específicas de desempeño”. Para el periodo, se consignan trabajos realizados entre los años 2012 a 2020, lo que cubre la administración de gobierno de 2012 a 2018, encabezada por Enrique Peña Nieto, y el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador. Con todo, al iniciar la administración actual (2018-2024) se observa una disminución drástica del número de evaluaciones, lo que da cuenta de la poca menor importancia que se ha dado, desde el Estado mexicano, a la valoración de las políticas y programas, que además coincide con la desaparición del INEE, en 2019. De hecho, es en la administración anterior que se consignan 89 de las 92 evaluaciones de programas educativos desarrolladas por el Coneval que se incluyen para el periodo 2012-2021.

¿Qué es lo que se ha evaluado? Vale la pena señalar que el ejercicio de evaluación institucional de la política educativa no había desarrollado al hacer el corte de caja para el cierre del EC ninguna evaluación de procesos -o no desde el Coneval- ni tampoco una evaluación de impacto, lo que contrasta de manera importante con los trabajos académicos sobre evaluación de políticas que se revisan en el capítulo 3 del EC sobre “Política y gestión de la educación” para el periodo 2012-2021 que en su mayoría apuestan por hacer una valoración de procesos, aunque eso sí, de intervenciones muy acotadas [programas], que dejan de lado el tan necesario análisis de integralidad y de coherencia de las políticas. Y esta es justo una enorme área de oportunidad: si desde la academia logramos avanzar en ejercicios de evaluación de la política educativa de carácter más integral, recuperando las metodologías desarrolladas por el Coneval, y el trabajo hecho por el INEE, quizá podamos tener una fotografía -o quizá película- más amplia de los resultados y déficits de la acción del Estado en materia de política educativa.

## Referencias

- Feinstein, O. (2016). La evaluación pragmática de políticas públicas. En CAF. *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Argentina: Corporación Andina de Fomento, 27-48.
- INEE (2015). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. CDMX: Autor.
- INEE (2017). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2017*. CDMX: Autor.
- INEE (2018b). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2018*. CDMX: Autor.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 11 de septiembre de 2013/ última reforma el 27 de enero de 2017 (México).
- Ley General de Desarrollo Social. 20 de enero de 2004/ última reforma el 25 de junio de 2018 (México).
- Martínez, A. (2016). Las directrices del INEE: construyendo puentes entre la evaluación, su uso y la mejora educativa. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, 2(4): 56-61.
- Martínez, A. (2018a). El INEE: Un nuevo actor en la política educativa. En Martínez, A. y Navarro, A. (coords.). *La Reforma educativa a revisión: Apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*. México: Instituto Belisario Domínguez.
- Martínez, A. (2018b). La investigación educativa y su capacidad para “iluminar” la toma de decisiones: reflexiones a “cuatro voces”. *Revista Latinoamericana De Estudios Educativos*, 48(2), 265-290. <https://doi.org/10.48102/rlee.2018.48.2.55>
- Martínez-Nogueira, R. (2016). *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Argentina: Corporación Andina de Fomento.
- Miranda, F. (2016). El INEE, la evaluación y la Reforma educativa en México. Avances, retos y perspectivas. En *Revista del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República Nueva Época*, 6(28): 191-208.
- Miranda, F. y Martínez, A. (coords.) (2022). *Políticas, reformas y evaluación educativas en América Latina: Balance y alternativas para el futuro*. CDMX: Universidad Iberoamericana.
- Mendieta, G. M. (2015). La evaluación de políticas educativas. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, INEE, pp. 48-51.
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W. & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach*. Séptima edición. Thousand Oaks, California: Sage.

## MEDIACIONES ENTRE DOS ENFOQUES DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

**Sergio Gerardo Malaga Villegas**

El propósito de esta ponencia es plantear algunas mediaciones entre los dos enfoques de análisis –empírico-racional (políticas públicas) y crítico-discursivo (postestructuralista)– que ordenaron la producción científica en el campo de las políticas educativas durante la última década. La base argumentativa de este texto es el reciente Estado del Conocimiento (EC) 2012-2021 del área temática 10. Política y gestión de la educación, el cual se publicará entre diciembre 2023 y febrero 2024 con el sello editorial del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).

El supuesto del que parte este trabajo es que existen diferentes paradigmas –positivista, neopositivista, teoría crítica, constructivista– y enfoques –tradicionales, racionalistas, neoconstitucionalistas, cognitivistas, crítico, interpretativistas– para analizar las políticas educativas; sin embargo, por la naturaleza de las disciplinas o los procesos y actores en los que se concentra la investigación, difícilmente se articulan paradigmas o enfoques; lo que, en cierta medida, impide contar con análisis más finos y complementarios del objeto de estudio.

En mi lectura la ausencia de articulación entre enfoques puede explicarse por tres razones. Primero, porque el campo tiene una prevalencia tradicionalista, que privilegia el trabajo con encuadres teóricos del mismo enfoque o paradigma; segundo, porque la comunidad académica a pesar de que conoce de los distintos enfoques invisibiliza sus potencialidades articuladoras; tercero, porque existe un rechazo explícito por revitalizar ciertos enfoques en el campo, es decir, pareciera que algunos de ellos son mejores que otros.

La finalidad de esta ponencia es ampliar la reflexión sobre los diagnósticos de compatibilidad entre enfoques de análisis de las políticas educativas. Para ello, se construyó la categoría “mediación”, la cual permitió identificar los elementos reconciliables e irreconciliables de los dos enfoques utilizados en este EC –empírico-racional y crítico-discursivo– para contar con insumos que permitan valorar la pertinencia de una posible articulación que permita enriquecer las miradas sobre un objeto de estudio.

La organización de este escrito contempla cuatro apartados. El primero da cuenta de la conformación del EC del área temática 10; el segundo expone los objetos de estudio que integran los dos enfoques, y a su vez, los de las subáreas que dieron origen a los capítulos que integraron este EC; el tercer apartado desarrolla la categoría mediación y expone las reflexiones con respecto a los elementos reconciliables e irreconciliables entre ambos enfoques; finalmente, el último apartado plantea algunas reflexiones de cierre.

### **Conformación del EC 2012-2021**

*Política y políticas educativas. La producción científica a debate* es el título del EC 2012-2021 del área temática 10. Política y gestión de la educación. Consta de siete capítulos integrados en

dos enfoques de análisis de las políticas educativas: Empírico-racional y Crítico-discursivo. El primero se concentra en la discusión de los productos analizados con respecto a las etapas del ciclo de políticas –diseño y planeación, implementación y evaluación–, mientras que el segundo enfoque privilegia los productos científicos que se concentran en el análisis de la política de las políticas educativas –relaciones de poder, subjetivación política, educación y movimientos sociales–.

Para llegar a la conformación anterior se integraron esfuerzos de un grupo de académicos, quienes en los últimos 20 años se han dedicado al estudio y análisis de las políticas educativas en México. En principio, se habilitó la figura de equipo base conformado por los doctores Francisco Miranda (Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación), Pedro Flores Crespo (Universidad Autónoma de Querétaro), Arcelia Martínez Bordón (Universidad Iberoamericana) y Ernesto Treviño Ronzón (Universidad Veracruzana), todos ellos coordinados por mi persona.

La primera tarea de este equipo fue discutir las formas en que se ha analizado la producción científica en el campo de las políticas educativas. A partir de su experiencia, cada uno compartió las inquietudes y los retos en cuanto a la comprensión del campo.

Durante el primer semestre de 2021 los integrantes del equipo base acordamos la necesidad de superar el tradicional análisis del campo con respecto a tipos educativos –básico, medio superior o superior– o tópicos de estudio –financiamiento, equidad, evaluación, formación docente, por citar algunos ejemplos– de los anteriores EC –1993, 2003 y 2013–. Con este punto de partida, se discutieron distintas posibilidades de análisis, hasta acordar que se integrarían productos de investigación que declararan explícitamente la recuperación de enfoques de análisis. En este orden de ideas, se incorporaron trabajos centrados en alguna de las etapas del ciclo de políticas –diseño, implementación y evaluación–; además, se reconoció la necesidad de incorporar productos científicos que quedaban fuera de las etapas del ciclo, pero que eran valiosas por los encuadres analíticos y por los resultados que ofrecían.

Al cierre del primer semestre conformamos cuatro subáreas bajo la dirección de un coordinador por cada una de ellas. Éstas fueron: Diseño –Francisco Miranda–, Implementación –Pedro Flores–, Evaluación –Arcelia Martínez– y La política de las políticas –Ernesto Treviño–. Asimismo, en ese periodo los coordinadores de subárea delimitaron el objeto de estudio de cada una de ellas, y comenzaron con la búsqueda de los productos científicos –artículos científicos, libros, capítulos de libro y tesis de investigación– que conformaron su *corpus* de análisis. Esto último lo hicieron a través de distintas bases de datos, motores de búsqueda y repositorios institucionales.

Durante el segundo semestre del 2021 los coordinadores de subárea contaban con un objeto de estudio consistente, y con un referente empírico más robusto. Con estos dos elementos, los coordinadores realizaron los primeros ejercicios de sistematización –Zotero o con fichas de resumen– y de análisis –Atlas.ti o triangulación– de la información, para poner los resultados a consideración de los integrantes del equipo base, y con ello, plantear las dudas derivadas de este ejercicio. Una vez que se tomaron los acuerdos en cuanto a las limitaciones y alcances

de los procesos de sistematización y análisis en cada subárea, el trabajo fue más autónomo. Hacia finales de ese periodo, los coordinadores de subárea tuvieron la libertad de invitar a otros académicos para incorporarse al trabajo de sistematización y análisis de la información, que se acompañarían hasta entregar el o los capítulos susceptibles de incorporarse a la obra en su conjunto. En este momento se habilitó la figura de equipo ampliado, con el trabajo de coordinadores y colaboradores, estos últimos, estudiantes de posgrado y académicos destacados por su productividad en el campo, quienes tienen su adscripción en distintas instituciones de educación superior del país.

Fue así como durante el primer semestre de 2022 cada subárea continuó trabajando de forma sistemática para analizar la información y realizar las primeras entregas de los capítulos que conformarían el EC. En el segundo semestre de ese año, estos capítulos fueron puestos a escrutinio por parte de los integrantes del equipo base, con la finalidad de desarrollar trabajos más consistentes. En términos prácticos, las subáreas diseño e implementación entregaron un capítulo cada una; la subárea de evaluación presentó dos capítulos; finalmente, la subárea la política de las políticas tiene tres capítulos. En total siete, agrupados en dos enfoques.

### **Los objetos de estudio de los enfoques y las subáreas**

Teniendo el contexto de conformación del EC, en este apartado me concentro en destacar, por un lado, los objetos de estudio de los dos enfoques en los que se integró el EC, y, por otro lado, los objetos de estudio de las subáreas que dieron origen a los capítulos del EC. La construcción de estos objetos estuvo a cargo de los coordinadores respectivos de las subáreas.

### **Enfoque empírico-racionalista**

El ciclo de políticas ha tenido mayor incidencia y un desarrollo importante en la ciencia política y las ciencias sociales. Se concibe como un enfoque racionalista en el que:

La política pública se presenta como un objeto de análisis dividido en varias fases que se pueden estudiar separadamente (influenciada del positivismo). Según el marco de análisis del ciclo de política pública, la mejor manera para estudiar un objeto complejo consistía en analizar primero sus componentes de manera aislada para que, en un segundo momento, se puedan armar todas las piezas a la manera de un rompecabezas. (Noel y Deubel, 2014, pp. 83 y 84).

El ciclo de políticas permite concentrarse en distintos escenarios y actores; al no tratarse de un tipo lineal de análisis, cada fase puede analizarse sin verse afectada alguna otra. Entre las críticas que ha despertado el ciclo es que “las políticas públicas no sirven para resolver problemas. En realidad, los problemas los resuelven los actores sociales mediante la implementación de sus estrategias” (Noel y Deubel, 2014, pp. 88 y 89).

Este enfoque arropó tres subáreas de trabajo en el EC. A continuación, se presentan los objetos de estudio de las subáreas que integraron este enfoque de análisis de las políticas educativas.

### ***Diseño y planeación de las políticas educativas***

Tiene sentido clasificar las etapas de la política siempre que se subraye el carácter interactivo e indisoluble entre cada una de ellas: la formulación de una política no es ajena a su instrumentación, y entre éstas y la evaluación hay incidencias permanentes. En términos reales, y en la práctica de la propia política, las fronteras entre sus etapas son difusas y altamente móviles, por lo que el esquema de análisis no debe perder de vista las mutuas penetraciones y estar atento ante las discontinuidades del proceso de la política, o quizá, ante las sobre determinaciones que se expresan y se transfieren en cada una de las etapas. Con esta advertencia, y en términos de un recorte analítico de la política, que nos conduzca a la identificación de categorías, conceptos y ámbitos de observación, vale la pena entrar a una breve caracterización de la etapa de formulación de la política. La formulación de la política involucra el proceso de definición del problema, así como su incorporación en la agenda de gobierno. Se trata de un movimiento estrechamente interconectado, toda vez que formular un problema lleva implícita su definición, y al hacerlo, esto conlleva a incluirlo con un determinado nivel de prioridad dentro de la agenda de gobierno. Dentro del proceso de elaboración de una política, la manera en que se formule un problema tendrá repercusiones centrales sobre su transcurso y desenvolvimiento ulterior. (Miranda, en Malaga 2023, p. 52)

### ***Implementación de las políticas educativas***

La implementación de políticas se entiende aquí como un proceso dinámico resultante de la interacción entre actores, “metas, métodos del proyecto y el contexto institucional” (Aguilar, 1993) para explicar por qué las acciones de la “autoridad” en un sentido amplio no conducen al “logro de los resultados previstos” (Berman). Este concepto implica un juicio *a priori*: por qué no se logran los resultados esperados. Esto demanda una distinción entre evaluación e implementación de políticas. Entonces, si uno analiza la implementación de una política o programa educativo es necesario centrarse no sólo en lo que hacen los servidores públicos de primera línea ubicado en la cima del poder, sino también en aquéllos que actúan en las distintas “capas” o niveles de gobierno, incluso llegar a mirar el espacio escolar como espacio de “significación” de las políticas ideadas por los gobiernos democráticamente electos. Este es, por cierto, una demanda constante de las y los maestros en México: que se les tome en cuenta como agentes y no como “infantes”. (Flores, en Malaga 2023, pp. 149 y 151)

### **Evaluación de las políticas educativas**

Los focos de intervención de la política educativa han posibilitado el sostenimiento y reproducción del SEN con algunas mejoras (INEE-IIPE UNESCO, 2018). En este contexto, las reformas educativas puestas en marcha en las últimas décadas en México, aun abanderadas con un discurso de ruptura con las líneas de política establecidas o redefiniendo el problema público al que se busca dar respuesta, implementando acciones que buscan un redireccionamiento de la política educativa o incluso buscando incluir cambios profundos (Gómez y Navarro, 2018), la gran mayoría de las políticas e intervenciones educativas implementadas se han caracterizado por ser estables en el tiempo, o, en todo caso, cuando ha habido cambios, estos han sido más de carácter marginal. Esto, ha favorecido transformaciones graduales e incrementales en algunos procesos, las cuales generan la expectativa de que a mediano y largo plazo se traducirán en un mejoramiento en el logro educativo (Del Castillo, 2012). Así, la investigación que tienen por objeto de estudio las políticas y, de manera particular, la evaluación de éstas no puede comprenderse aislada del contexto [...] El eje de la evaluación, también producto de la relevancia que ésta fue adquiriendo en las últimas décadas, articula una parte importante de los trabajos de valoración e investigación. Se fue transitando de una evaluación centrada en el aprendizaje de los estudiantes a una que incluía varios componentes del SEN, la cual buscaba construir una relación más fuerte entre evaluación y mejora educativa. (Martínez, en Malaga 2023, pp. 251 y 260)

### **Enfoque crítico-discursivo**

El segundo enfoque que se recuperó en el EC 2012-2022 fue el crítico-discursivo. Tiene su base en el paradigma de la teoría crítica. Para este enfoque la política está en todas partes, por tanto, puede entenderse que las políticas públicas cuentan con tres etapas.

Primero, se considera la construcción histórica de los problemas de políticas públicas como una selección condicionada de las demandas. Segundo, el desarrollo e implementación de las políticas se pueden entender como procesos que modifican la estructura comunicativa de la sociedad. Finalmente, con eso se condicionan los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía [...] busca mostrar empíricamente el proceso por el cual se logra mantener la reproducción, en su contingencia y variabilidad, de las creencias, consentimientos y esperanzas de la ciudadanía. De esta manera la teoría crítica se propone develar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana. (Noel y Deubel, 2014, p. 76)

Este enfoque únicamente dio sustento a una subárea, cuyo objeto de estudio se presenta a continuación.



## La política de las políticas educativas

El Estado y los gobiernos que los ocupan cada cierto tiempo son un actor entre otros y no necesariamente el más importante; el poder y los conflictos son tratados como elementos constitutivos o inherentes al campo político y son ejercidos por diferentes actores; las políticas no son solo instrumentos racionales sino también dispositivos que ayudan a modelar subjetividades sociales y están inundadas de subjetividad: aspiraciones, promesas, afectos. Asimismo, se asume que en el campo político se despliegan diferentes marcos retóricos, estrategias de interpelación, convencimiento y sometimiento revestidos de discursos tecnocráticos, evaluativos, racionales, pasionales, populares y populistas que son fundamentales para los procesos de articulación y ruptura dentro del campo político.

En este sentido, una de las distinciones en que basamos nuestro trabajo en los capítulos que integran esta sección, es el establecimiento de una diferencia funcional entre la política, las políticas y lo político, la cual tiene un propósito explicativo, pero también debe ayudarnos a avanzar una discusión teórico-política de la *política en la educación*. Lo político, se entiende en dos claves, como una forma de relación y como arena donde se despliegan posiciones de ideológicas, agendas, luchas por el poder y se encuentran diferentes sistemas de razón, valores y visiones sobre la educación.

Las políticas, se asumen aquí como instrumentos de gobierno e intervención social que, sin dejar fuera la dimensión del poder se caracterizan por la particularidad o especificidad de sus objetos de acción, por el tipo de recursos que emplean y, sobre todo, por constituir hipótesis a comprobar sobre el estado de la educación y sobre la manera en que puede ser dirigida. Lo político se ubica en un registro ontológico y deriva de una larga e intensa discusión de filosofía política que se pregunta por aquello que excede o desborda el campo de representación tradicionalmente adjudicado a la política y a las políticas, y se asocia a los procesos de ruptura y articulación que se hacen visibles en diversos momentos y lugares (como la política y las políticas, evidentemente) en forma de, por ejemplo, antagonismos, articulaciones, desplazamientos, entre actores estatales y no estatales que en la actualidad mexicana es más que patente y que no necesariamente se dirime en la esfera de la racionalidad técnica o argumentativa. (Treviño, Olivier y Malaga, en Malaga, 2023, pp. 453-455)

La obra se sometió a un proceso de dictaminación por parte de dos expertos en el campo de las políticas educativas. El resultado de ambos dictámenes fue favorable; sin embargo, una de las principales inquietudes que emergió por parte de los dictaminadores fue que el EC si bien avanzó en su carácter articulador dando un sentido más integrado y consistente, era notoria la disparidad entre el enfoque empírico-racional y el crítico-discursivo de las políticas educativas, principalmente, por el tratamiento de la información y el contenido de los productos incluidos en el EC.

## Las mediaciones entre enfoques de análisis

En este apartado se pretende desarrollar una propuesta que permita advertir las mediaciones que se pueden establecer entre enfoques de análisis, lo anterior, como una forma de diagnóstico que permita avanzar planteamientos complementarios de análisis. Para tal fin se elaboró la categoría intermedia “mediación”, la cual se identifica como una herramienta que permite comprender algunos asuntos reconciliables y otros irreconciliables entre enfoques de análisis de las políticas educativas.

### La categoría mediación

La noción “mediación” se ha utilizado en disciplinas como el derecho, la política, la psicología y la pedagogía; aunque existen una diversidad de enfoques y teorías al respecto, una de las perspectivas predominantes de la mediación ha sido la de resolver conflictos o establecer acuerdos que permitan avanzar en las soluciones de problemas en el ámbito de lo público y lo privado (familia, sector empresarial, relaciones internacionales, justicia, salud, medio ambiente).

“La mediación es esencial [...] por dos razones fundamentales: porque nuestra sociedad ha entrado en una era de inmediatez y en una era de incertidumbre y la mediación es una obra comprometida con una construcción a largo plazo” (Viana, 2011, p. 8). En estas condiciones, en esta ponencia se reconoce que la mediación es un proceso continuo, sin punto final, porque los procesos de mediación entre disciplinas y teorías son siempre posibles de ponerse en tensión para lograr un tipo de complementariedad.

Para darle el estatus de categoría resultó importante establecer, cuando menos, tres rasgos: horizontalidad, conflicto y negociación. El primero es la horizontalidad. Con la mediación entre enfoques se reconoce que no existen perspectivas, enfoques o encuadres teóricos “mejores” que otros. Por lo contrario, cada uno de ellos muestra potencialidad. Según esto, los enfoques involucrados ganan, dado que se les reconocen sus elementos constitutivos y sus condiciones de productividad al ponerse en acto con un objeto educativo específico.

El segundo rasgo de la mediación es el reconocimiento del conflicto. En este caso, el conflicto es inherente al investigador, es decir, no hay conflicto entre enfoques o encuadres teóricos *per se*. Por tanto, resulta imprescindible que quienes realizan investigación en el campo de las políticas educativas identifiquen los conflictos que reconocen con respecto a ciertas perspectivas, enfoques o encuadres analíticos.

El tercer rasgo de la mediación es la negociación. Teniendo en cuenta con los conflictos que se tienen con los recursos epistemológicos para el análisis de las políticas educativas, y en aras de ofrecer análisis más robustos y argumentados, los investigadores tendremos elementos para identificar las estrategias, los mecanismos y las técnicas de negociación entre perspectivas, enfoques y encuadres de análisis.

Por economía de espacio se presenta una lista de elementos reconciliables e irreconciliables entre ambos enfoques.

### ***Elementos reconciliables***

- Ambos enfoques actúan en los niveles macro y meso. En contados momentos podrán encontrarse en el nivel micro, siempre y cuando se refiera a un nivel de implementación escolar.
- Algunos actores de la política en los que ambos enfoques ponen atención son: funcionarios, directivos, docentes y alumnos.
- El referente empírico del que mayormente echan mano ambos son las experiencias de los actores educativos, así como los textos y documentos normativos que enmarcan el impulso de las políticas educativas. De alguna manera, el discurso escrito y hablado continúa siendo potencial para la comprensión de los problemas y los procesos de las políticas.
- Se privilegian encuadres metodológicos que parten de un paradigma interpretativo, enfoques cualitativos, técnicas de recolección de información como la entrevista semiestructurada o a profundidad, y los grupos focales, por citar algunos ejemplos.

### ***Elementos irreconciliables***

- El nivel de la micropolítica es el predominante para el enfoque crítico discursivo. Por tanto, si bien podemos hablar de un análisis de implementación de las políticas educativas en un centro educativo, difícilmente tendrán el mismo grado de profundidad. Esto debido a que, en el caso del enfoque crítico-discursivo, el insumo principal es la experiencia de los actores que interpretan, traducen y recontextualizan determinadas políticas a través de sus recursos.
- Hay un sector de actores en los que difícilmente el enfoque empírico-racional pone atención: organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, medios de comunicación. No así el discursivo, que pretende comprender las tensiones, resistencias y negociaciones en el campo de las políticas educativas, lo que incluye a este grupo de actores.
- Hay referente empírico que difícilmente puede ser utilizado por ambos enfoques, me refiero a las fotografías o documentos históricos.
- En cuanto a los encuadres metodológicos difícilmente podrá ponerse en juego un paradigma constructivista, enfoque mixto, con técnicas de recolección de información como una escala de Likert y un método etnográfico, por citar un ejemplo. Salvo que las

etapas metodológicas estén perfectamente identificadas por una dimensión cualitativa y otra cuantitativa.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, los asuntos reconciliables se convierten en las potencialidades que demuestran los enfoques, para el caso analizado en esta ponencia. Se trata de aspectos compartidos desde los que puede emplazarse un objeto de estudio, por supuesto, sin borrar su configuración onto-epistemológica. Por su parte, los asuntos irreconciliables, se asumen como los poros o intersticios de los enfoques que se intentan poner en diálogo. Esto, es se trata de las condiciones de posibilidad desde las que se pueden trazar rutas de articulación, para, posteriormente, poner en juego el eclecticismo teórico (Navarrete, 2009).

### Reflexiones finales

El actual EC 2012-2021 *Política y políticas educativas. La producción científica a debate* da cuenta del esfuerzo de una comunidad académica por avanzar en la consolidación del campo de conocimiento de las políticas educativas. La particularidad de este EC es que excede el tradicional análisis y la organización de la producción científica por niveles educativos o temas de estudio. Su característica es que se asume con una identidad más clara y con una consistencia epistemológica a partir de dos enfoques de análisis –empírico-racional y crítico-discursivo–. No obstante, en el campo se observa que, si bien los investigadores o grupos de investigación recuperan uno u otro enfoque, existen pocos esfuerzos por plantear mediaciones entre enfoques.

La mediación no es *la* respuesta a la complementariedad, sino que se trata del primer paso. Es un tipo de diagnóstico para comprender, como en el caso que ejemplifiqué en esta ponencia, lo que ofrecen los dos enfoques de análisis que se utilizaron para organizar el EC 2012-2022 del campo de las políticas educativas; por supuesto, sin perder de vista los rasgos de horizontalidad, conflicto y negociación. Los asuntos reconciliables e irreconciliables dentro del proceso de mediación entre ambos enfoques no se agotan en esta ponencia, son más bien, una forma de invitación para alentar la inquietud intelectual en cuanto a la recuperación de paradigmas, enfoques o encuadres teóricos en las investigaciones llevadas a cabo en el campo de las políticas educativas.

### Referencias

[En prensa] Malaga, S. G. (2023). *Política y políticas educativas. La producción científica a debate*. COMIE.

- Navarrete, Z. (2009). Eclecticismo teórico en las ciencias sociales. El caso del Análisis Político de Discurso. R. Soriano y M. Ávalos (Coords.), *Análisis Político de Discurso. Dispositivos intelectuales en la investigación social* (pp. 139-151). Juan pablos/PAPDI.
- Noel, A. y Deubel, R. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Viana, M. I. (2011). La mediación: orígenes, ámbitos de la aplicación y concepto. En *La mediación en el ámbito educativo en España. Estudio comparado entre Comunidades Autónomas* (pp. 23-49). Universidad de Valencia.