

## CAPÍTULO II

*"Lo que tú tienes que entender es que las políticas públicas educativas se hacen al margen de la educación".*

*(Jorge Santibáñez Romellón, entrevista personal 2015)*

# DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Abordar los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas implica el análisis sobre los principios teórico-metodológicos que les dan razón de ser, sin perder de vista la realidad del quehacer político y de la sociedad misma.

Dicha tarea en el campo de la educación constituye una prioridad, puesto que las complejidades que ha enfrentado el Sistema Educativo Mexicano (SEM) en el Subsistema Nacional de Educación Básica (SNEB) significan, probablemente, una de las causas fundamentales del detrimento y la erosión gestada al interior del mismo, durante los últimos 19 años.

Lo anterior implica la necesidad de realizar las articulaciones entre la sociología política weberiana y la realpolitik en la medida en que la política en sí misma se constituye como el elemento fundamental de la sociología política que Max Weber ha desarrollado. De este modo, la síntesis analítica conduce al desarrollo de una línea teórica y conceptual, que, como hilo conductor, permitirá analizar el proceso de elaboración, diseño e implementación de las políticas públicas educativas en el campo de la educación, entre 1988 y 2006.

### 2.1. La política y el Estado

Max Weber se caracteriza como un teórico fundador de la teoría social moderna que, además de prolífico en cuanto a la producción teórica sobre la sociología política, establece las articulaciones pertinentes con la realidad política

como un proceso que entiende el nacimiento de la ciencia y la teoría política a partir del establecimiento de una serie de conjeturas, que hacen posible o viable a dicha teoría una vez que estas se comprueban en el terreno mismo de la realidad política de los grupos sociales.

Es decir, si entendemos a la política como un conjunto de premisas relacionadas con fenómenos y conductas que desarrollan y manifiestan algunos sujetos para el logro de posicionamiento en las instancias que otorgan poder a dichos sujetos estaríamos recurriendo a la visión superficial de las contribuciones que hace dicho autor en la Sociología Política y Jurídica.

Para dilucidar las implicaciones de la política como realidad y disciplina es necesario detenernos en la visión de la extensión, de este modo podemos plantear la política como cualquier actividad humana directiva y autónoma lo que implica recuperar la dirección que las agrupaciones y grupos políticos confieren a esta lo que, dicho de manera específica, implica la dirección hacia el reparto y/o el ejercicio del poder.

“Quien hace política ambiciona el poder, al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder para gozar del sentimiento de prestigio que el confiere” (Weber, 1980, p. 8).

El Estado como forma de organización política implica la supremacía de los hombres entre los hombres cuya garantía de logro radica en el uso de la fuerza política y física fincada en el principio de la legalidad, en virtud de que “El Estado es la entidad que cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza” (Weber, 1980, p. 9). Aunque el Estado también es la entidad que cuenta con el monopolio de la regulación política de los fenómenos sociales, económicos y legislativos como articulación, que por extensión difunden sus premisas y principios, legitiman el régimen y sostienen a sus actores.

En este sentido, el discurso, la acción y el control que el Estado ejerce sobre los individuos se realiza desde el ámbito de la educación como fenómeno político que permite establecer lo que se espera de los individuos en sus propias dimensiones de desarrollo y desempeño social, ideológico y óntico, es decir, la educación define lo que los individuos deben conseguir en lo individual, lo colectivo y lo público pues de lo contrario se sancionará desde aquello que el sujeto ha interiorizado sobre sí y los demás. Esta

premisa, aunque de naturaleza lável, es la que sustenta el quehacer del Estado en términos educativos, pues este es el órgano a cargo de impartir y administrar la educación pública por lo que asegurará que el proceso educativo responda al interés social y a las finalidades de orden público para el beneficio de la Nación y vigilará que, la educación impartida por particulares, cumpla con las normas de orden público que rigen al proceso educativo y al Sistema Educativo Nacional que se determinen en esta Ley y demás disposiciones aplicables (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019).

Si bien Max Weber no escribió texto alguno acerca de la educación y la escuela es posible recuperar algunas de sus ideas, que se ubican con claridad en los ensayos de Cataño (2004). De acuerdo con el planteamiento de este autor, quien sigue la línea de análisis weberiana, según el propósito de la escuela, alude a la reproducción de un tipo o modelo de formación deseado: el funcionario, el especialista, el operador o el empleado, esta reproducción debe guardar una estrecha relación con el poder en la sociedad (p. 396-402).

Por lo tanto, la supremacía del Estado interviene ideológicamente en la configuración del ideal de ser a través del establecimiento de modelos de desempeño social vinculados al éxito y al fracaso; a lo socialmente aceptado o no; a lo legal o ilegal, en una suerte de dicotomías permanentes como modelos que permean la conciencia social del sujeto. En la medida en que el sujeto aprehende dichos modelos la burocracia operante, en lo ideológico-político, permea las nociones de libertad “en apego a la ley”, “al deber ser” o a lo que se “debe lograr”, expresiones sociales que obtienen su manifestación óptica en la educación y la cotidianeidad escolar.

Lo anterior produce que la hegemonía del Estado se sustente en principios puros<sup>3</sup> de legitimidad por tradición, carisma y legalidad. A propósito del objeto que se discurre en esta investigación, la educación básica, se considera pertinente remitirnos al planteamiento de Weber desde estos mismos tipos de dominación con la finalidad de identificar sujetos, procesos y principios normativos que configuran al tipo social deseado.

- La dominación legal: Implica el ejercicio de la autoridad a partir de la obediencia de la ley. Esta dimensión requiere de la obediencia al otro misma que no se produce por un rasgo distintivo o un talento especial, más bien se realiza porque ese otro representa las reglas a las que el mismo está sujeto. Es decir, sus mandatos derivan de la obediencia que el mismo debe asumir, lo que constituye un reflejo del quehacer institucional de los sujetos de enseñanza, los profesores, fundamentalmente de educación básica<sup>4</sup>, quienes enseñan lo que se ha indicado que se debe enseñar, cómo se debe enseñar y cuándo es pertinente su enseñanza desde la garantía que ofrece el trabajo docente, entendido como una profesión de Estado.

El factor clave para asegurar la calidad de la educación que reciben los

3 *Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser:*

1. *De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (legal).* 2. *De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (tradicional).*

3. *De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas. El que ninguno de los tres tipos ideales acostumbre a darse "puro" en la realidad histórica, no debe impedir aquí, como en parte alguna, la fijación conceptual en la forma más pura posible de su construcción. Más tarde habrá de considerarse la transformación del carisma puro al ser absorbido por lo cotidiano, y de esa manera se hará mayor la conexión con las formas empíricas de dominación. Pero aún entonces tiene validez para todo fenómeno empírico e histórico de dominación, que nunca constituye "un libro abierto" en donde todo se declare. Y la tipología sociológica ofrece al trabajo histórico concreto por lo menos la ventaja, con frecuencia nada despreciable, de poder decir en el caso particular de una forma de dominación lo que en ella hay de "carismático", de "carisma hereditario", de "carisma institucional", de "patriarcal", de "burocrático", de "estamental", etc., o bien, en lo que se aproxima a uno de estos tipos (Weber, M., 1980 p.p. 170-171).*

4 *Se alude al profesor de educación básica en virtud de que éste, no puede ni debe separarse de los contenidos aludiendo la libertad de cátedra, y debe seguir la norma curricular para la posterior evaluación de resultados. El Estado mexicano otorga la condición de libertad de discurso a los docentes de Educación Media Superior, y Educación Superior, en ambos casos la excepción ha creado regla, desde esta mirada en el Marco Curricular vigente a 2022 se concibe al docente como el "sujeto que sólo prescribe a detalle los contenidos de su materia, los objetivos, competencias o aprendizajes clave que se deben enseñar, la planeación y las disposiciones de evaluación previstas" (Dirección General De Desarrollo Curricular, 2022, p. 44).*

estudiantes y [...] representan el primer punto de contacto del sistema educativo con los niños y jóvenes, así como con sus familias, y son corresponsables de mejorar los aprendizajes de sus alumnos. Por ello, los docentes son un factor clave en las reformas recientes al SEN y están en el centro de atención de las políticas públicas (INEE, 2015, pp. 9,11).

Cabe mencionar que en los últimos 50 años, tal y como se señala en el Marco Curricular Oficial,

Las maestras y los maestros fueron en un principio operadores de un programa que fragmenta el conocimiento, y ahora se les considera facilitadores de información. Lo que ha cambiado con los años es que se han agregado más actividades a su práctica docente en el aula (Dirección General De Desarrollo Curricular, 2022, p.44).

- La dominación tradicional: Fundada en creencias y ligada a prácticas articuladas a la revelación, otorga obediencia al otro, en la medida en que este último es capaz de mostrar una dignidad santificada, por una tradición que se continúa generacionalmente, las familias del magisterio mexicano, cuyos miembros en la segunda década del siglo XX, fueron repetidamente definidos como los maestros misioneros y mártires, visión que llegará incluso a la hagiología<sup>5</sup> del magisterio, por considerarlos sujetos revestidos de virtudes y dignidades santificadas (Raby, 1968, p.192).
- La dominación carismática: Reviste a los sujetos de un talento intelectual que conquista y persuade a través de la convicción del discurso, que tiende a la manifestación de lo excepcional. Por tanto, se obedece al jefe que personifica al caudillo, por carisma y las singularidades de su personalidad. Si bien este tipo de dominación se caracteriza por su inestabilidad, pues no es posible cumplir todo lo prometido, provocando la pérdida de credibilidad y el abandono de sus seguidores iniciales, lo que implica la necesidad de transformación y renovación de los discursos y las promesas.

---

<sup>5</sup> Se define como una antigua especialización estudio o ciencia acerca de lo sagrado. Se define como una e e como una ciencia que trata acerca de las cosas y los fenómenos sagrados, relacionados con la religión, doctrina y aplicado también a la teoría de los santos, beatos y personajes de la iglesia católica.

Representa de acuerdo con Weber el poder revolucionario específicamente creador de la historia, pues el carisma transforma en sus formas más desarrolladas las normas y las tradiciones e invierte todos los conceptos de lo sagrado. En este sentido puramente empírico y desprovisto de toda valoración constituye, ciertamente, el poder revolucionario de la historia (Weber, 1980, p. 853).

Desde la mirada de Weber, por lo tanto, es posible intuir la presencia de dos tipos de objetivos educativos<sup>6</sup>: los que buscan las cualidades particulares de los iniciados en el terreno de la autoridad y el poder, aquellos que remiten a la formación de los aspirantes a desempeñar alguna actividad de orden técnico o pragmático. En este sentido, el primer objetivo, implica una educación encaminada a desvelar el carisma particular de los individuos, en un sentido reformador de lo establecido, de las leyes y de las tradiciones.

Como señala Cataño (2004) es usual en Weber la construcción de “Tipos-ideales”, en este caso los referidos al carisma para la transformación (p. 398). De este modo, el autor desarrolla una construcción que se complejiza al acercarse a la realidad puesto que esta última incluye procesos y fenómenos concretos, lo que explica que estos tipos ideales deban ser combinados entre lo ideal y lo real gradualmente, cuidando enfáticamente el análisis de los mecanismos de reproducción sobre la autoridad y las formas que esta asume en la cotidianidad humana. Su interés se fija en la preparación de la clase política dirigente y sus subordinados inmediatos.

El segundo objetivo remite a la formación burocrática racional, que caracteriza a las sociedades de la primera y segunda década del siglo XX; el saber pragmático para la ejecución de disposiciones, normas y leyes, en este sentido, se aprende para la reproducción y la legitimación de modos de vida, es así que la autoridad tradicional selecciona y forma a sus cuadros administrativos y de operación en la visión *top-down* como una selección que favorece a los elegidos más por atención de quien manda que por méritos de quien es seleccionado.

---

<sup>6</sup> Es importante señalar que Max Weber nunca escribió un texto sobre educación sin embargo es posible encontrar las percepciones que sobre el ámbito educativo desarrolla en algunos textos como: *Sociología de la religión*.

Entre estos dos polos es posible percibir el poder de dominación tradicional que se reproduce en la escuela, aunque en menor medida, pues el desuso de costumbres aristócratas y la lejanía de los procesos formativos especializados, sobre todo en la escuela elemental —que si bien a principios del siglo XX tendía a expandirse cada vez más— aún se encontraba lejos de un proceso de democratización, lo que sostiene al hombre tradicional y carismático en el marco del hombre “integral y cultivado” (Cataño, 2004, p. 400).

No obstante, Weber reconoce que el poder carismático y la educación ejercida desde esta instancia serán sustituidos por la dominación y la educación racional. En esta dominación la instrucción tiene como fin último la especialización de los individuos para su contribución útil y funcional en los grupos sociales, por lo que el conocimiento científico y tecnológico abandona los modelos tradicional y carismático que son sustituidos por la educación para la ocupación, es decir, el conocimiento útil, controlado desde este mismo tipo de racionalidad, genera un nuevo posicionamiento frente a la cultura, el hombre culto es paulatinamente desplazado por la burocracia certificada.

Un Estado racional, el único en el que puede prosperar el capitalismo moderno. Se funda en la burocracia profesional y en el derecho racional (Weber, 1980, p. 1049). Una política económica estatal digna de este nombre, o sea una política continuada y consecuente sólo se origina en la época moderna (Weber, 1980, p.1050) [...] Así la dominación en virtud de legalidad, o sea en virtud de la creencia en la validez de un estatuto legal y de la competencia objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es decir: disposición de obediencia en el cumplimiento de deberes conforme a estatuto; ésta es la dominación tal como la ejercen el moderno servidor del Estado y todos aquellos otros elementos investidos de poder que en este aspecto se le asemejan (Weber, 1980, p. 1057).

La dominación racional, por tanto, sienta su base de ejercicio en la burocracia certificada, es decir, en el moderno funcionario del Estado; ahora bien, en cuanto al probable cuestionamiento sobre la legitimidad de este tipo de dominación, lo más probable es que encontremos a estas tres modalidades mezcladas en una suerte de representaciones colectivas pues es prácticamente imposible encontrar a cada una de ellas en su estado más puro, por la relación que guardan con realidades complejas y dispares. Así, la obediencia se ejerce

por temor, por deseo de obtener una recompensa divina, o terrenal, o bien por la esperanza de que el nuevo líder transforme las realidades adversas a favor de los menos favorecidos.

A este respecto señala Foucault (2009) que el funcionario y el grupo político obtienen el poder con la finalidad de lograr la obediencia, porque así lo indica la ley creada por los órganos jurídicos para la consolidación y sostenimiento del Estado; así como para la preservación del bienestar social, lo que permite disponer de los mecanismos necesarios para el aseguramiento de logro de fines concretos sobre docilidad social, política, jurídica e ideológica que promueve la educación “que une el cuerpo analizable con el cuerpo manipulable” (pp. 158-159).

Sin embargo, desde la mirada de la dominación racional, el nuevo dirigente en el poder se encuentra en la condición de discurrir con cierta celeridad y facilidad la disposición de marcos normativos, políticos y jurídicos que continúen el principio de la obediencia para la democracia como la mejor forma de organización política de los Estados, de este modo el poder político se sostiene en distintas temporalidades y se ajusta a las transformaciones coyunturales, en medida en que las instituciones políticas reproducen vínculos de integración, sociales y legales entre la población, como se consigna en el artículo 3º constitucional.

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, Artículo 3).

Destaca de manera importante que el artículo 3º Constitucional ha sido modificado de manera continua por los diferentes regímenes y proyectos presidenciales del siglo XX, de manera más evidente y continua desde el período de Álvaro Obregón de 1920 a 1924, con la creación de la Secretaría de Educación Pública a cargo de José Vasconcelos hasta la administración vigente en el período 2018-2024 en el que el citado artículo queda de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por este, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, Artículo 3).

El derecho humano a la educación es principio fundamental de la política educativa nacional establecido en el Artículo Tercero Constitucional. Este tiene un sentido amplio y profundo que incorpora el derecho de todas las niñas, niños, adolescentes y adultos a ingresar a una institución educativa, en todos sus niveles y grados, desde la educación inicial a la educación superior.

La educación básica es obligatoria en el sentido de que debe ser integradora de las niñas, los niños y adolescentes en su diversidad. En donde el mismo Estado está obligado a garantizar este derecho desde el nivel inicial hasta la educación superior, sin ninguna distinción (Dirección General de Desarrollo Curricular, 2022, pp. 60-61).

Es por ello que

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, Artículo 3).

Lo cual fue modificado en el 2019 de acuerdo a lo establecido en el Diario Oficial de la Federación ya que la educación tenderá a fomentar lo anteriormente mencionado y además “promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje” (Unidad General de Asuntos Jurídicos,

2020). Cabe mencionar que la educación, al estar a cargo del Estado, tiende a desarrollar las facultades del ser humanos, pero hoy en día ya se percibe abiertamente el derecho a la educación como aquel que le permite

Adquirir, actualizar, completar y ampliar conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte. Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente centrado en el aprendizaje del educando, que contribuye a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria (DOF, 2019).

En función de lo ya expuesto, la población integrada por individuos transita hacia la conformación de la sociedad al mismo tiempo que la sociedad transita a la conformación de individuos, principalmente, a través de la institucionalización educativa, aunque no únicamente, puesto que la sociedad hace los individuos que hacen la sociedad (Castoriadis, 1997, p. 62). Así, la sociedad instituida y el individuo guardan una relación de ida y vuelta (pero no necesariamente dialéctica) que se fortalece desde las instituciones, cuya función es regir los modos de entender la realidad y formar parte de ella a través de las regulaciones y normatividades de una sociedad dada.

La validez de las instituciones está así asegurada de entrada y antes que nada por el proceso mismo mediante el cual el pequeño monstruo chillón se convierte en un individuo social. Y no puede convertirse en tal más que en la medida en que ha interiorizado el proceso (Castoriadis, 1997, p. 66).

Esta validez además se fortalece mediante la aplicación de normas, reglas y leyes concebidas como mecanismos de atención sobre los asuntos que, por ser de orden común, deben necesariamente ser atendidos por las figuras sociales investidas del poder necesario para diseñar las estrategias y cursos de acción pertinentes.

Entre los asuntos de orden común, la educación cumple un doble papel en la medida de que no sólo legitima la visión ideológica del Estado, sino que además produce la noción del hombre productivo en masa, exitoso, garante de la ley y del bienestar social y de la individualidad. Por tanto la educación concebida como un fenómeno político se constituye como función del Estado en la medida en que esta configura

La posibilidad de establecer un determinado orden social descansa en la forma como los ciudadanos entienden el rol de la sociedad, de sus organizaciones y de ellos mismos dentro de este sistema de relaciones; y esa forma de entendimiento sólo es posible de lograr mediante la educación de las personas. Hablamos entonces de la construcción del espacio social (Bourdieu, 2003, p. 34).

Un espacio social concebido y controlado por el Estado pues, como señala Foucault, el espacio social responde en su buen funcionamiento a

La garantía de la sujeción constante de sus fuerzas y se impone la relación de docilidad-utilidad, esto es a lo que se le puede llamar disciplina, como fórmula general de dominación.

A través de un vínculo que en el mismo mecanismo lo hace tanto más obediente cuanto más útil y viceversa. Conformándose entonces una política de las coerciones que constituye un trabajo sobre el cuerpo, una manipulación calculada de sus elementos, de sus gestos, de sus comportamientos (Foucault, 2009, p. 160).

Bajo esta lógica se conforma el cuerpo político del Estado que se constituye para la operación del poder, no sólo para la obediencia, sino también para la eficiencia y la eficacia; por lo tanto se aumenta la fuerza social en su acepción de productividad-acumulación económica y simultáneamente se disminuye esa misma fuerza en cuanto a la sumisión ideológica atañe, en una suerte de separación de los elementos más concretos y prácticos potenciándolos al máximo de la capacidad productiva, aunque conjuntamente los disminuye, somete y controla en la sujeción legal.

No obstante, no es la intención de la presente investigación enjuiciar la teoría política, cuando más desvelar algunas de las significaciones que esta

asume en su implementación dentro del terreno sobre los fenómenos educativos. Por lo que la alusión a la definición de marcos normativos y políticos, es decir, la elaboración de políticas públicas y leyes no debe circunscribirse únicamente a la conservación del poder, según confirma Majone (1989):

La hechura de las políticas públicas [no] excluye el debate y el argumento. La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente y hace que concentren su atención en un conjunto limitado de cuestiones (p. 2-4).

La cita si bien puede ser contradictoria con el planteamiento de que cualquier norma, ley y regla tiende a la disciplina, en tanto sujeción del ser, esta misma cita propicia la recuperación del carácter dialógico y la búsqueda del establecimiento de acuerdos que moralmente den satisfacción a las necesidades sociales-colectivas, en torno a una problemática focalizada y definida que implica significaciones en términos de política y poder.

## **2.2. La política pública**

Si entendemos a las políticas como el planteamiento de la operación de los actores políticos —quienes proponen intencionalmente un curso de acción, mismo que parte de una base diagnóstica obedeciendo a los principios de: planeación, organización, presupuestación y prospectiva de resultados a obtener— entonces entendemos que el proceso de diseño de una política no debe obedecer al principio de la reactividad, entendida como la capacidad para reaccionar ante grupos y actores políticos, que forman parte de una problemática definida; o bien se participa de una serie de actos y hechos que circunstancialmente pueden configurar una problemática no vislumbrada en el amplio espectro de sus propias complejidades ya que se trata de una acción con sentido que contempla una relación permanente entre intenciones–consecuencias, que se caracterizan por la inclusión de diversos grupos de actores quienes sostienen una serie de actividades, recursos y normas encaminadas al logro de resultados y a la construcción de un estado de la situación.

Esta mirada permite dilucidar que el proceso de elaboración de las políticas públicas se inscribe en el terreno de la gestión política, que generalmente incluye

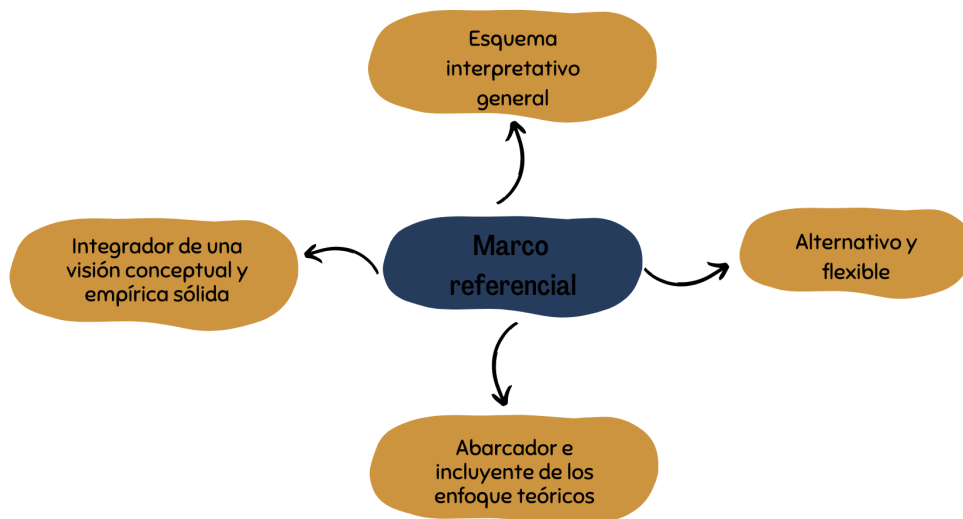
juicios de hecho y juicios de valor en la construcción y elaboración de las políticas públicas, que, a decir de Aguilar Villanueva (2014), implica un ejercicio dialéctico, es decir, el establecimiento de relaciones y discursos distintos que confluyen en una síntesis que pretende recuperar las argumentaciones sólidas y válidas, o no, en el intercambio de visiones y postulados (p.61).

El proceso de elaboración de las políticas, por lo tanto, no descansa únicamente en la revisión de amplios cuerpos teóricos y metodológicos relacionados con los planteamientos analíticos, encaminados al análisis de una situación específica, pues, como señala Aguilar (2014), “la definición de política es, entonces, en sus elementos básicos deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica” (p.29).

Esto implica incorporar elementos, hechos y resultados a las explicaciones teóricas sobre el porqué de las decisiones, justificar si una situación determinada o definida por las circunstancias debe, o no, ser objeto de política pública y cuáles fueron los criterios que definieron a la cuestión como estratégica o prioritaria.

A partir de estos planteamientos el proceso de elaboración de la política puede presentar solidez o vulnerabilidad desde el marco teórico en el que se sustente, por lo que Theodore Lowi (como se citó en Aguilar, 2014, p. 31) argumenta que el mismo proceso requiere de la elaboración de marcos referenciales susceptibles de responder a un esquema de interpretación que podría caracterizarse por su naturaleza de la siguiente manera:

## Diagrama 1. Esquema de interpretación en la elaboración de la Política Pública



*Nota.* Fuente: Elaboración propia a partir de las aportaciones de Aguilar (2014, pp. 29-31).

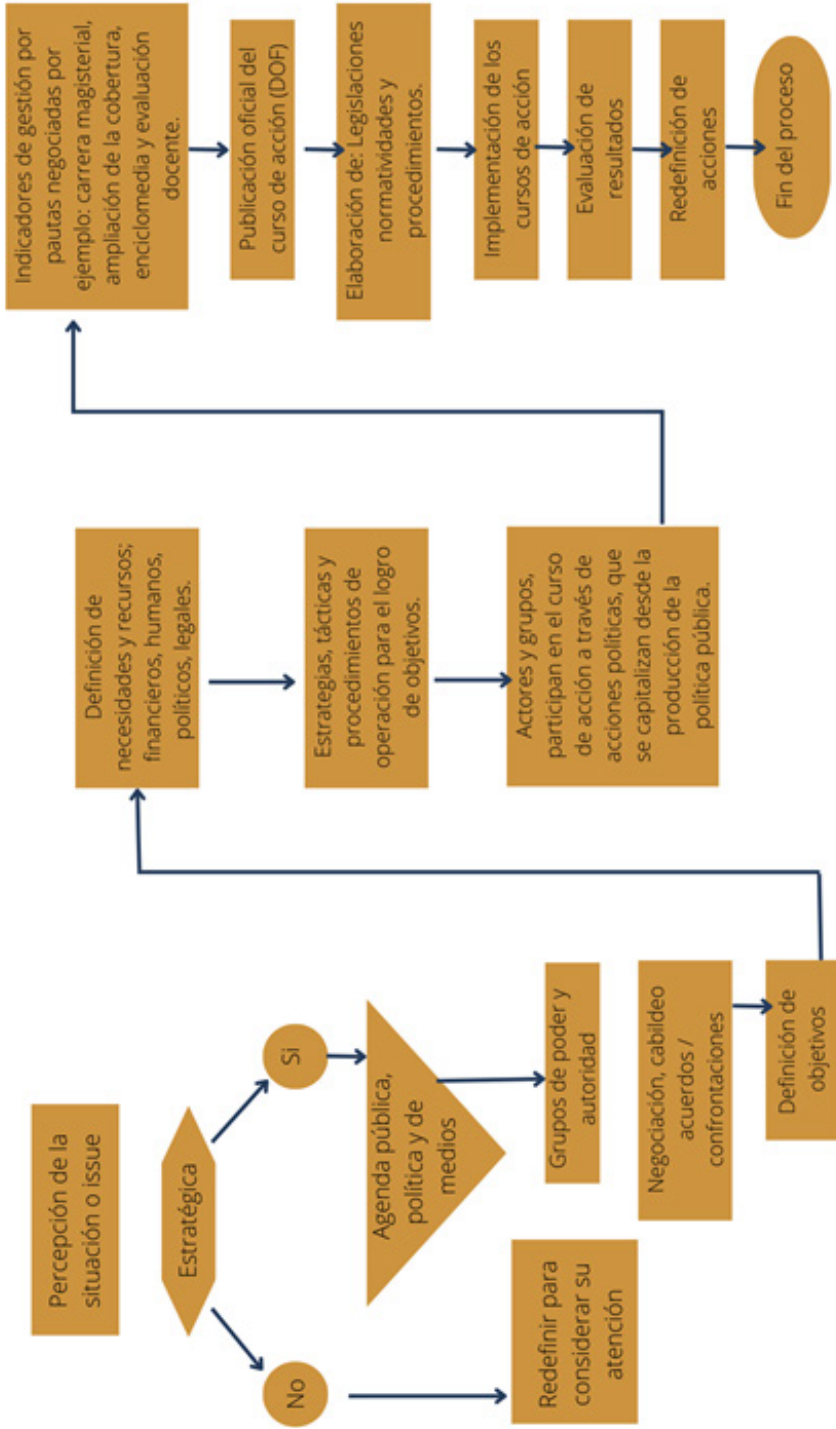
Se pretende que el marco referencial propicie el establecimiento de relaciones en un sentido amplio de la situación en las diversas problemáticas que pueda o no incluir, esto implica la previsión de escenarios ideales y catastróficos en el planteamiento de la fundamentación y justificación, lo que exige flexibilidad interpretativa de la cuestión a atender y las alternativas más adecuadas de intervención, para finalmente contar con la posibilidad de que dicho marco sea integrador de los diversos enfoques sobre el pensamiento y el procedimiento político. Se transita, por tanto, de los planes de acción política al análisis de las acciones y relaciones políticas: ¿Qué se espera obtener de las acciones que el cuerpo gubernamental desarrolla en torno a una situación social, que demanda respuestas, soluciones, intervención, regulación o beneficios de orden público?

Lo anterior implica que la política representa la posibilidad de acceder al poder, sostenerse en él y ejercerlo a fin de obtener reconocimiento social y recompensas. No obstante, este proceso de desempeño político significa el establecimiento de relaciones, negociaciones, desencuentros y la capitalización

del poder gubernamental a través de la rentabilidad política que produce la elaboración de políticas públicas en su vínculo con el poder político. En consecuencia, las políticas públicas constituyen arenas políticas en la que se producen encuentros, desencuentros, conciliaciones y construcciones en torno a la estructura de su propia organización política, sus procesos, la definición de grupos y la selección de los miembros que conforman las élites. Lo anterior explica que la estructura de poder es altamente móvil y lábil, es decir, en un mismo cuerpo social los intereses individuales y de grupo detonan o contienen el conflicto, la discusión o la concertación; condicionan los acuerdos, compromisos y alianzas, fijando posiciones para la competencia e incluso la posición de fuerza frente al otro.

Por lo anterior, el proceso de las políticas públicas se inscribe en un proceso, en términos de validez institucional, que posibilite el esclarecimiento de la intervención gubernamental desde el poder político a través de una serie de pautas y etapas que se describen a continuación, con fines meramente ilustrativos. En este sentido, es necesario señalar que la importancia del desarrollo respecto al proceso de diseño de políticas públicas no aborda únicamente los planos teórico y metodológico, pues, además de que deben establecerse las relaciones entre los planteamientos teóricos y los asuntos o cuestiones a atender, la política (politic) debe contar con respaldos en términos de *consenso*, *presupuesto* y *legislativos* con el fin de sostener la atención de las necesidades y expectativas públicas a través de un producto que representa la concreción del asunto que se atiende: las políticas públicas (policies).

Diagrama 2. Proceso de Diseño de las Políticas Públicas



Nota. Fuente: Elaboración propia.

Bajo la secuencia que se presenta resulta innegable que un curso de acción sólo se valorará para su diseño en la medida en que este se configure como un asunto estratégico para el posicionamiento político de los actores, o de los grupos de actores. Esta valoración no parte de la reflexión acerca del beneficio poblacional o el mejoramiento de una condición que ha venido desarrollándose de manera adversa, más bien se construye de la posibilidad que otorga sobre convertirse en un recurso de capitalización para el posicionamiento político de los actores que pretenden atender el asunto. Bajo esta misma lógica se da pie a todo el proceso de diseño de la política, pues como señala Aguilar (2014) “el análisis de estas cuestiones particulares es una buena posibilidad para probar la hipótesis acerca de las estructuras del poder, pero se debe llegar a las hipótesis de una manera independiente” (p.100).

Lo importante en este proceso es analizar la condición general del *issue*, su magnitud y relevancia con la finalidad de definir los tipos de intervenciones políticas que requiere, los compromisos que implica, la magnitud de la atención y la posibilidad de intervención sin confrontaciones, o bien valorar si la confrontación entre actores o grupos vale la inversión de exposición y desarrollo de un curso de acción específico y necesario.

De acuerdo con lo planteado por Aguilar Villanueva (2014), si se obedece a esta lógica de construcción del curso de acción los esquemas de política por rubro y tema quedan descalificados, pues en este enfoque la clasificación temática es subordinada a la clasificación funcional que se caracteriza por la posibilidad abarcadora de todos los tipos de políticas domésticas, por ejemplo: agropecuarias, de comunicación o educativas, incluyendo las instancias institucionales en las que se llevan a cabo, sin importar las necesidades de precisión (p. 101).

### **2.3. Tipología de las políticas públicas**

La capacidad abarcadora del esquema funcional en el diseño de las políticas públicas permite identificar tres modalidades básicas de políticas públicas:

a) Políticas de distribución: Estas han sido a lo largo de la historia de la política, y el ejercicio gubernamental, el enfoque por excelencia de

las políticas nacionales. Este tipo de políticas obedecen a una visión de conjunto y el diseño de estrategias a largo plazo que les permiten tomar coherencia y dar sentido a la intervención del Estado. Bajo esta modalidad los diseños políticos aluden a la reconstrucción de procesos ya elaborados para su mejoramiento y permanencia.

b) Políticas regulatorias: Para su elaboración se remiten al sistema jurídico y los instrumentos que de este derivan para su uso por el Estado; tienen como finalidad definir los derechos y las obligaciones, tanto de los ciudadanos como de los actores gubernamentales, y así proteger los intereses de la comunidad, mismos que han sido legítimamente reconocidos y aprobados (Comisión Federal de Políticas Regulatorias, s.f, p. 9).

c) Políticas redistributivas: Que en palabras de Aguilar Villanueva (2014) pueden definirse como aquellas que recaudan de algunos para compensar a otros, precisamente a aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad, carencia, pobreza o marginalidad y pretende abonar a los equilibrios sociales (p.101).

d) Políticas constituyentes: Son aquellas que implican la resignificación de la organización misma del Estado, quien delega o priva de atribuciones a los gobiernos locales. Probablemente el ejemplo más claro de este tipo de políticas es el proceso de descentralización (Lowi, 1964, p. 679).

Bajo esta perspectiva es posible comprender que las políticas públicas no son lineales únicas, no es posible clasificarlas como se presenta en el esquema, cuyos fines son meramente didáctico-explicativos puesto que se requiere el análisis de su estructura, configuración, fines y, particular atención, así exigir la revisión analítica de los resultados que se espera obtener.

De este modo, la naturaleza de las políticas por su tipo interviene en la focalización y estabilidad del conflicto que se pretende solucionar logrando ejercer cierto grado de influencia en las decisiones que deben ser formuladas y ejecutadas en los contextos y fuera de los ámbitos legislativos y operativos; adicionalmente, la misma tipología clarifica las interacciones entre las unidades políticas, la relación que estas guardan, la estructura en el ejercicio del poder, la estabilidad de la estructura, las sedes de toma de decisión (que contienen una enorme significación simbólica) y la implementación del curso de acción.

**Tabla 2: Relaciones de producción política en las arenas.**

<b>Arena política</b>	<b>Unidad organizativa</b>	<b>Relación inter- unidades</b>	<b>Configuración del poder</b>	<b>Solidez de la configuración</b>	<b>Implementación de la producción</b>
Distributiva	Secretaría de Educación Pública Subsecretaría de educación básica	Planteamiento de intereses particularizados e intercambio de favores y recursos de apoyo.	Elites que no se confrontan, organización de grupos de apoyo en orden de subordinación	Sólida y permanente	Inmediata a través de la definición de funciones que deben desarrollarse en tiempo y forma. Políticas Públicas.
Regulatoria	Grupos de élite del SNEB	Alianzas, intereses comunes, cabildeo	Diversa, por niveles, equilibrio del poder	Variable	Por delegación de responsabilidades. Programas.
Redistributiva	SINDICATO Nacional de trabajadores de la educación SNEB	Cúpulas que guardan ciertas afinidades ideológicas, de fines y de pertenencia a grupos.	Cúpulas confrontadas	Sólida y permanente	Dirección de la producción política centralizada en las cúpulas, normas y reglas permanentes. Negociación de beneficios y participación.

*Nota.* Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar Villanueva (2014, pp. 111-117).

Las arenas políticas deben entenderse como los ámbitos en los que los diferentes cursos de acción, los grupos políticos que les otorgan legitimidad y los sujetos políticos que las dinamizan interactúan, sostienen relaciones de fuerza por la dominación, llegando a acuerdos concurrentes para conciliar posturas.

La tabla pretende presentar las arenas, las organizaciones gubernamentales y gremiales, por ser este nuestro caso de estudio, las interacciones que establecen (de ordenamiento jerárquico, de subordinación, confrontación y conciliación) en una configuración de poder que obedece a los principios de organización de cada una de las unidades políticas, lo que necesariamente deriva en la producción política de cursos de acción, y las acciones de soporte que requieren para su planteamiento y su ejecución.

De este modo, la naturaleza de las políticas por su tipo, interviene en la focalización y estabilidad del conflicto que se pretende solucionar y ejerce cierto grado de influencia en las decisiones que deben ser formuladas y ejecutadas en los contextos y fuera de los ámbitos legislativos y operativos.

A manera de una primera conclusión podemos señalar que los procesos de diseño de las políticas públicas deben definirse en sus acciones y propuestas de intervención política a partir de los marcos teóricos y metodológicos, establecidos por los expertos, sin perder de vista las exigencias planteadas por la sociedad civil; adicionalmente, las rutas de ejecución de los procesos deben incluir a los actores que participan en ellas puesto que su jerarquía o posición de autoridad posibilita la ejecución de las acciones fundadas en decisiones legal y organizacionalmente autorizadas.

Asimismo, el propio proceso de diseño exige la revisión de los *issues* y su atención a través de la “tipología” planteada, lo que propiciará las condiciones y recursos necesarios para el control, del asunto, o bien su atención, solución e incluso la redefinición de funciones de las instituciones y los actores que en ellas participan.

La clasificación y explicación anterior permitirá la mejor comprensión del diseño e implementación de políticas públicas diseñadas para la educación básica mexicana, mismas que incorporan de manera simultánea los cuatro tipos de políticas, como se podrá analizar en el siguiente capítulo, pues al mismo tiempo que pretendieron ampliar la cobertura educativa se apoyó en la creación

e implementación de diversos programas compensatorios que garantizaran la continuidad educativa de las comunidades en condición de pobreza y marginalidad extrema y así conseguir respaldarse en la descentralización administrativa del Sistema Educativo Mexicano.

