

LA PERSPECTIVA ACADÉMICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Marina Elizabeth Salazar Herrera

Profesora-investigadora de la Universidad Veracruzana

Lydia Aurora Salazar Herrera

Profesora-investigadora de la Universidad Veracruzana

Jesús Cruzado Calleja

Profesor-investigador del Instituto Tecnológico de Veracruz

Introducción

En los últimos cincuenta años, la sociedad ha atravesado por diferentes periodos, como el desarrollo industrial y tecnológico, crisis financieras y conflictos bélicos, situaciones que han favorecido la evolución y desarrollo de la humanidad o, que al contrario, la han estancado. Una variable que destaca la manera en que cada sociedad ha abordado estos periodos es la educación, y los países que han logrado una mejor calidad de vida se lo han adjudicado a la educación, entre otros elementos.

Un concepto que define a la educación es el que la considera como el proceso de transmisión cultural por medio del cual una generación adulta transmite a otra, joven, sus valores culturales. En México la educación se ha determinado a través de estrategias, decisiones y programas que

constituyen las políticas públicas educativas, y éstas, como tales, requieren del consenso de la población.

En este artículo se investigó el grado de conocimiento que los académicos de la Universidad Veracruzana, pertenecientes al área académica económico administrativa en la región Veracruz, poseen acerca de las políticas públicas educativas, y su aportación a las mismas.

En nuestro país, la educación está constituida en un sistema que forma parte de un sector de la vida productiva que, agrupada en diferentes niveles,¹ trata de formar y transformar a los niños en individuos que atiendan y satisfagan la demanda de la sociedad en la que se desenvuelven. El Sistema de Educación Superior (SES) es el responsable de integrar el capital intelectual y humano en beneficio de la sociedad, lo cual se da a través de la normatividad y las políticas pú-

blicas. Sobre esta base, son las políticas públicas las que —previo análisis exhaustivo— pueden coadyuvar al éxito de un sistema, sea este educativo, financiero o legal.

Cabrero escribe acerca del proceso que debe realizar toda institución o sistema para construir sus propias políticas públicas y así determinar su adecuado funcionamiento: “Las cuatro etapas del proceso de política pública son la definición del problema, la formulación de las políticas, la implementación y la evaluación” (Cabrero, 2003:17). De acuerdo con el autor, si la definición de la problemática está mal, la formulación de las políticas seguirá esta característica —mala definición—; sin embargo, no es sólo el proceso de la política pública lo relevante en la administración pública, también los actores que intervienen en ella representan un papel importante.

En México, entre la década de 1980 y 1990, hubo un rápido desarrollo del análisis de las políticas públicas y consistió en definir las características de los actores y el contexto político y burocrático. Retomado por Martinelli, Luis F. Aguilar define las políticas públicas:

por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general... En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Martinelli, 2002: 66-67).

De lo anterior se desprende que las políticas públicas están determinadas por las instituciones gubernamentales con el consenso de la ciudadanía, así como de organizaciones privadas y que consideran asuntos de interés colectivo.

Las reformas a las políticas públicas en diferentes sectores en los últimos quince años —como el campesino, el educativo o el financiero— no han logrado el efecto anhelado. Hoy observamos que, lejos de acercarnos a las expectativas,

nos separamos del objetivo esperado, con desigualdades que siguen marcando el lento avance de la nación.

Establecidas por el Estado, en el sector educativo las políticas públicas se encuentran descritas en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, con proyección al año 2030, y presenta como objetivos:² 1) elevar la calidad de la educación, 2) ampliar las oportunidades educativas, 3) impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de información, 4) ofrecer una educación integral, 5) ofrecer servicios educativos de calidad y 6) fomentar una gestión escolar e institucional, los cuales contribuirán al logro de las metas de cobertura y calidad educativa, desarrollo tecnológico, prosperidad, equidad entre regiones, competitividad y transparencia de la visión 2030. Estas políticas pretenden fundamentar el conocimiento que permita el desarrollo de los niños y jóvenes y su integración al campo productivo.

1. Las políticas públicas en la perspectiva organizacional

El análisis de políticas públicas se efectúa desde diversas perspectivas, en este artículo se realiza desde la perspectiva organizacional, lo que implica tener como referente, conceptos y teoría utilizada por teóricos organizacionales, debido a que los actores y procesos, objetivos, intereses sociales y resultados, forman parte de un problema complejo que esta perspectiva permite abordar.

La ciencia política encuentra su centro en el *enfoque racional* el cual asume que los procesos de las políticas suceden en fases: formulación de la política, decisión e implementación basadas en una visión en la que el tomador de decisiones como “actor racional”, primero analiza el problema y las alternativas, luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger y, por último, la implementa.

Este enfoque evoluciona hacia el denominado *de racionalidad limitada*, que fue presentado en la década de 1950 por autores como Simon y Lindblom, quienes mencionan la imposibilidad de una situación con información completa. Por

lo tanto, el análisis completo de los problemas no es posible ni deseable, debido al costo de la información y la limitación de oportunidades disponibles para que los tomadores de decisiones procesen toda esa información (Lindblom, 1979:518). Es de notar que en la mayor parte de la literatura sobre instrumentos de políticas (Hood, 1983; De Bruijn y Hufen, 1992), aparece el enfoque de racionalidad limitada.

En la década de 1960 surge el enfoque de interacción de Lindblom (Lindblom y Cohen, 1979), que rompe con el tradicional de decisión y hace referencia a lo que la política por procesos representaba. Menciona que la política pública es resultado de la interacción entre varios actores que intentan influir en el proceso político en una dirección favorable a sí mismos. En este enfoque, Lindblom muestra un cambio del enfoque de racionalidad limitada (véase Braybrooke y Lindblom, 1963) hacia otro de proceso (véase Lindblom y Cohen, 1979), y firma: "un resultado puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas más que a un problema manifiesto" (Lindblom y Cohen, 1979:34).

Más adelante, en la década de 1970, el modelo del cubo de basura de Cohen, March y Olsen (1972) tiene un interés similar en el proceso de la hechura de políticas y en las incertidumbres que lo acompañan. Describe que "en una situación de cubo de basura, una decisión es el resultado de la interpretación de muchos 'ríos' relativamente independientes en la organización" (Cohen *et al.*, 1972), donde los "flujos" se limitan a problemas, soluciones, participantes y oportunidades de opciones. Estos flujos se ven afectados por la estructura organizacional y social en la que tienen lugar; sin embargo, es hasta la década de 1980 cuando March y Olsen discuten más detalladamente el contexto institucional de los procesos de decisión (March y Olsen, 1997).

Como se observa, la hechura de las políticas implica diversidad de escenarios y actores, en los que es poco creíble, si no imposible, que una política pública resulte del proceso de decisión de actores de manera individual. La formación e

implementación de una política es, inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados (Scharpf, 1978: 346).

Acorde con lo mencionado, el consenso es remplazado por intereses particulares, en los que intervienen flujos —ríos— independientes de la organización, donde los actores —académicos en la base de la pirámide de decisiones— están divorciados de las metas y estrategias fijadas por la cúspide de la misma. Sin embargo, aunque las instituciones educativas pertenecen a un Sistema de Educación Pública, no tienen obligación de adoptar las políticas públicas formuladas por los gobiernos —federal, estatal o municipal—, siempre existe el interés financiero por la consecución de los recursos.

Considerado lo anterior, se plantea como hipótesis que las políticas educativas del Sistema de Educación Superior son poco conocidas por los académicos, debido a que la falta de identificación puntual de los problemas conlleva a la consecución de objetivos infructuosos.

2. Latinoamérica y las nuevas tecnologías en las aulas. El caso de Chile

Un punto importante de las políticas educativas del siglo *xxi* en Latinoamérica es la incorporación de nuevas tecnologías en las aulas, proceso complejo, sobre todo en las organizaciones públicas, donde la innovación tecnológica en el contexto educativo significa "la creación de una nueva solución para un problema técnico específico del aparato productivo. Esas innovaciones son generadas mediante la investigación y desarrollo" (Herrera, Corona, Dagnino, Furtado, Gallopín, Gutman y Vessuri, 1994:197); estos autores destacan la importancia de que la innovación se presente cuando ha ocurrido la investigación, y la investigación es promovida especialmente por el Estado a través de las políticas educativas.

Para ejemplificar la importancia que un país da a la definición y ejecución de sus políticas educativas se expone el caso de Chile, país latinoamericano conocido por sus estándares educativos, donde el sistema escolar es universal.

La educación primaria es obligatoria y llega prácticamente a todos los niños. La cobertura de la educación secundaria creció de 81.5% en 1987 a 92.7% en el 2003 de todos los jóvenes menores de 23 años. La tasa de alfabetismo era de 96% en ese mismo año, la segunda más alta de América Latina (CEPAL, 2003). Hoy día, la educación básica abarca a 99.1% de la población; está organizada sobre la base de escuelas municipales, un sistema de subvención escolar y escuelas completamente privadas (Olavarría, 2006:24).

En relación con sus políticas educativas referentes a la utilización de las nuevas tecnologías, el gobierno chileno ha implementado un programa llamado "Un computador por niño" (UCPN), programa que consiste en proporcionar un ordenador portátil³ barato que, por iniciativa de la ciudadanía, promoverá el acceso permanente y libre al menos a un millón de niños y jóvenes en pobreza antes de su bicentenario (2010). El sistema educativo chileno se encuentra complementado con un Programa de Alimentación Escolar.

Este ejercicio documentado del actuar chileno permite reflexionar sobre la importancia de escuchar a la ciudadanía, ya que el cambio de régimen en este país dio origen a diversas reformas burocráticas. Al respecto se cita:

El propósito de las reformas burocráticas era permitir al gobierno ponerse al servicio del interés público. Los reformadores decían que el gobierno serviría al interés público si era honrado y eficiente. Por honrado, entendían un gobierno limpio de particularismos, de molicie y del robo sin reservas de los dineros del pueblo. Por eficiente, concebían un gobierno que mejorara la infraestructura urbana, impartiera educación y promoviera la salud pública (Barzelay, 2000: 176).

Con esto se observa que la adecuada definición de políticas públicas, que en nuestro caso son las educativas, promueve la distribución y la generación del conocimiento a través de programas desarrollados en binomios gobierno-participación civil o ciudadana.

Por lo tanto, la figura de las organizaciones de la sociedad civil constituyen una forma importante en que la sociedad organizada puede fungir como vínculo y apoyo entre las autoridades y la sociedad demandante, por lo que en el ámbito internacional, nacional y local se han creado leyes que sirven de fundamento jurídico en el accionar de las organizaciones de la sociedad civil.⁴

3. Las políticas educativas en México y la calidad en la educación

Las políticas educativas plasmadas en los diferentes documentos de trabajo del SES son las encargadas de marcar la directriz y orientar la actuación de las autoridades y de diversos actores en el campo de la educación superior, ya sea una entidad pública o privada.

Al revisar los objetivos marcados por el programa sectorial de educación 2007-2012, en nuestro país se observa el énfasis en la educación de calidad, situación que para el SES es uno de los principales problemas. Al respecto Crozier escribe:

Ha concluido el reinado de la lógica de la cantidad. En adelante, para una sociedad moderna lo más importante es la inversión en calidad. En este terreno, el papel del Estado será decisivo, al mismo tiempo que domina la mayor parte de los medios culturales necesarios para el desarrollo de la calidad, es de suyo un inmenso conglomerado de servicios que sólo puede lograrse si dan prioridad a la calidad. De parte del Estado, la calidad exige, antes que nada, una inversión en la transformación de las elites, es decir en el reforzamiento de las universidades y de las escuelas superiores (Crozier, 1992:150).

Acorde con lo anterior, se entiende la causa de que las políticas y programas definidos por el gobierno sean determinantes en la búsqueda de la calidad. Por lo tanto, la transformación de los grupos de intelectuales, cerrada en ocasiones por su propio ego, deberá buscar la calidad para permanecer en el liderazgo del pensamiento intelectual. Nadie se sostiene por tradición, es necesaria la calidad en el conocimiento.

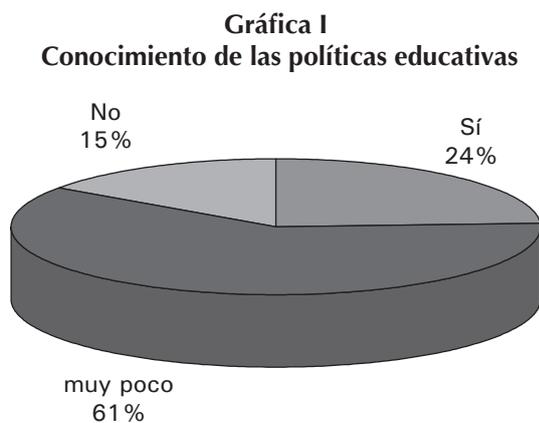
ción de los 130 profesores, con un error máximo de 5% y una confianza de 50%; el resultado de la muestra fue de 33. Los instrumentos utilizados para generar la información fueron la observación, la entrevista y un cuestionario. El formato del cuestionario se presenta en el anexo I.

La observación es una técnica muy útil que permite documentar de primera mano los hechos que se estudian, y combinada con la entrevista y el análisis de fuentes documentales proporciona material de estudio relevante. Al respecto, Owen (1996:24) afirma: “la observación sirve también para la triangulación o procedimiento que utiliza múltiples referentes de información para el análisis de un problema”.

El trabajo de campo abarcó un periodo de tres meses. En la primera etapa se realizó una revisión bibliográfica y en red sobre la educación superior y las políticas públicas educativas en nuestro país; en la segunda se diseñó la encuesta que se aplicó en las instalaciones de las respectivas facultades,⁹ del 3 al 14 de marzo de 2008. Los académicos fueron encuestados a la entrada o salida de sus clases, en periodos de receso; algunos maestros contestaron la encuesta personalmente y en otros casos se les hicieron las preguntas verbalmente. No fue fácil que accedieran a participar en la investigación, la mayoría no quería.

6. Resultados de la encuesta

Pregunta 1. ¿Conoces las políticas educativas de tu país?



Fuente: elaboración propia.

La gráfica 1 muestra el poco interés (61%) que hay entre el personal académico por conocer las políticas educativas del país. Sólo ocho dijeron conocerlas y esto representa 24%; sin embargo, no se les cuestionó cuáles eran éstas, por lo que la pregunta surge: si los académicos desconocen las políticas públicas que regulan su labor educativa, ¿cómo pueden desarrollar su trabajo con calidad? Lo anterior redujo la muestra a 25 académicos que continuaron con las preguntas.

A manera de analogía, cuando las personas solicitan un crédito, por ejemplo, deben conocer las políticas sobre las cuales se les otorgará —fechas de vencimiento, tasas, condiciones—, o bien cuando se asiste a una institución, las personas se sujetan a las políticas que ésta establece, es decir, si en un restaurante nos piden usar corbata, esperar a que nos asignen mesa u otros requisitos, se deben seguir sus políticas; esto implica conocerlas primero y luego obedecerlas o ejecutarlas. Al pensar en el caso de las políticas educativas, siendo nuestro trabajo como académicos educar y formar, es indispensable conocerlas.

Pregunta 2. Se cuestionó a los académicos: ¿consideran que las políticas educativas permitirán eliminar el rezago educativo? Se dio margen a tres respuestas. Dos radicales y una mediática.

Cuadro 1
Eliminará el rezago educativo

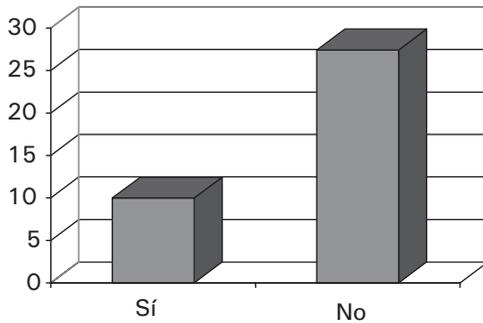
<i>Respuesta</i>	<i>Número de académicos</i>
Sí	1
Probablemente sí	1
No	23

Fuente: elaboración propia.

De estas respuestas se desprende que la mayoría de los académicos, 23, tiene poca confianza en las políticas educativas; consideran que no se eliminará el rezago educativo, por lo que no se vislumbra un panorama favorable.

Pregunta 3. En esta pregunta se les cuestionó si consideran importante la participación civil en la definición de las políticas educativas. Las respuestas se muestran en la gráfica II.

Gráfica II
Sobre la participación
civil en las políticas educativas

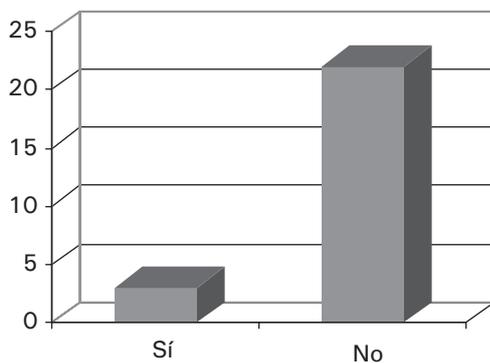


Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, sólo 10 académicos le dan importancia a la participación civil, el resto contestó negativamente. A este respecto nos cuestionamos: si el académico no le da importancia a su participación y no espera nada de la ciudadanía, ¿pensará que el gobierno debe hacer todo?

Pregunta 4. Aquí se cuestiona al académico si ha participado alguna vez en la definición de políticas educativas.

Gráfica III
De la participación en la definición
de las políticas públicas educativas



Fuente: elaboración propia.

La pregunta está enfocada a conocer si los académicos han participado de manera individual, con algún instituto o en trabajo colegiado en la definición de alguna política educativa. De

los 22 profesores que contestaron *no*, sólo dos dijeron "no saber cómo participar"; otro mencionó que nunca lo han invitado; todos los demás contestaron que no les interesa.

La pregunta 5 fue abierta, con la intención de conocer los requerimientos del académico para participar en las propuestas de las políticas educativas. Las respuestas se agruparon en seis rubros:

- Tener los medios de información adecuados para conocer la problemática educativa del país.
- Mas difusión dentro de la institución.
- Información de parte del sindicato y tener tiempo disponible.
- Desean tener la seguridad de que su opinión será tomada en cuenta, de manera que se incluya a los académicos de manera formal en los trabajos de planeación.
- Credibilidad en el sistema de educación.
- Creación de foros regionales.

Es decir, el académico desea tener la confianza de que después de invertir su tiempo, esto le va a reeditar en algo tangible, en este caso, en la adecuada definición de alguna política educativa.

Conclusiones

En la mayoría de los casos se observó poco interés, y en otros, nulo, de los académicos de la Universidad Veracruzana del área económico-administrativa sobre el tema de las políticas educativas.

Los académicos —miembros del SES— no conocen las políticas públicas educativas, o no les interesa. Por lo tanto, ¿cuáles son las expectativas de calidad en la educación superior en nuestro país?

Es necesario que el Estado organice foros que den mayor difusión a las políticas públicas educativas, con la finalidad de involucrar a los diversos actores en ellas.

De los académicos que participaron, la mayoría no tiene confianza en que las actuales políticas educativas redunden en una mejora de la calidad educativa.

La iniciativa y participación de asociaciones o grupos independientes, como colegios de profesionistas y asociaciones civiles, puede propiciar la intervención favorable en el proceso de políticas públicas, tan necesario en nuestro país.

Notas

- ¹ Estos niveles son inicial, básico, medio superior y superior, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, en su portal: <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/educacion_por_niveles>.
- ² Visto en el portal: <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/programa_sectorial>.
- ³ En el año anterior, Chile (2006) proporcionó *notebooks* a sus estudiantes; casi todos los equipos fueron robados. Al finalizar el año escolar en las escuelas, los equipos que quedaron fueron atornillados a los escritorios. Sin embargo, era muy limitado el aprovechamiento de estos equipos. Ahora los portátiles se pueden llevar a casa, son a prueba de niños, los tiran, no necesitan conexiones, pesan poco y sus dimensiones son como las de una libreta profesional.
- ⁴ En el ámbito internacional. Resolución 53/144, aprobada por la Asamblea General de la ONU. En el estado de Veracruz la Ley número 271 de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las organizaciones sociales.
- ⁵ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la población está en rezago educativo cuando tiene 15 años y no ha logrado concluir la educación básica o secundaria, es decir, se encuentra en cualquiera de las situaciones siguientes: sin instrucción, con algún grado aprobado de primaria, con algún grado de educación técnica o comercial con primaria terminada o con uno o dos grados aprobados de secundaria. En el ámbito nacional, el volumen de hombres y mujeres en rezago educativo en la década 1990-2000 aumentó de 31.2 millones a 33.3 millones, respectivamente.
- ⁶ Se localiza en la porción oriental de México. Su extensión territorial es de 72 815 km² y un

extenso litoral de 800 km de longitud —desde la desembocadura del río Pánuco hasta Coatzacoalcos—. Tiene 212 municipios, entre los cuales se encuentran Boca del Río y Medellín, mismos que conforman una zona conurbada de, aproximadamente, 515.24 km² y que representa 0.71% del territorio veracruzano.

- ⁷ Información proporcionada por la Dirección de la Facultad de Administración, Empresas Turísticas y Sistemas Computacionales y la Secretaría Académica de la región Veracruz.
- ⁸ La Universidad Veracruzana cuenta, además, con sistema de enseñanza abierta y sistema virtual, éste último de operación reciente.
- ⁹ Se aplicaron tres encuestas en el sistema abierto; en este caso no se tomó el total de este sistema, ya que incluye otra área —Derecho— y este trabajo sólo abarca el área económico-administrativa. Los maestros encuestados del SEA son de esta área académica.

Fuentes bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (2000), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia*, México, FCE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2003), *Políticas públicas municipales*, México, CIDE (Premio Gobierno y Gestión Local).
- Castrejón Diez, Jaime (1986), *Ensayos sobre política educativa*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Cohen, M.D., J.G. March y J.P. Olsen (1972) "A garbage can model of organizational choice", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17. núm. 1, pp. 1-25.
- Crozier, Michael (1992), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE.
- García Vázquez, Gilberto (2002), *Innovación gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE (Premio Gobierno y Gestión Local).
- Herrera Amílcar, Leonel, Renato Corona, Dagnino, André Furtado, Gilberto Gallopín, Pablo Gutman, Hebe Vessuri (1994), *Las nuevas tec-*

nologías y el futuro de América Latina, México, Siglo XXI.

March, James y Johan Olsen (1997), *El rediseño de las instituciones. La base organizativa de la política*, México. FCE.

Martinelli, José María, (2002), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés.

Olavarría Gambi, Mauricio (2006), *Gestión y política pública*, vol. XV, núm. 1, México, CIDE.

Otras fuentes

<<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>>.

<http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/confluencia/68/19.htm>.

Anexo I

Encuesta de opinión de las políticas educativas (PE) a los académicos de área económica-administrativa. Región Veracruz de la UV.

1. ¿Conoces las políticas educativas de tu país?
Sí No
Por qué _____

2. ¿Consideras que las PE permitirán eliminar el rezago educativo evidenciado en las evaluaciones internacionales?

Sí No

Probablemente sí _____

3. ¿Crees importante la participación civil en la definición de las PE?

Sí No

Por qué _____

4. Si los colegios de profesionales e institutos de investigación son fuente de propuestas, tú, como académico, ¿has participado en la definición de la PE en algún momento?

Sí No

Por qué _____

5. ¿Qué crees que el académico requiera para participar en la propuesta de la PE?
