

# Política de los procesos socioeducativos:

Crítica y fuga

LUCÍA RIVERA FERREIRO  
ROBERTO GONZÁLEZ VILLARREAL  
(Coordinadores)

Formar investigadores en un área en la que se articulan la educación y la política constituye todo un desafío intelectual, más aún cuando se pretende trascender los enfoques dominantes y las modas intelectuales, romper rutinas académicas y barreras disciplinares, realizar aportaciones originales a la comprensión de la realidad y aproximaciones novedosas que iluminen zonas oscuras e inexploradas de los complejos problemas socioeducativos que nos aquejan. El reto es todavía mayor debido a que, en el ámbito universitario nacional, existe una amplia oferta de proyectos y programas de posgrado en el campo de la política y la educación.

El presente texto, resultado de un esfuerzo colectivo, pretende avanzar en la resolución de este desafío, atendiendo tres inquietudes centrales. Por un lado, se propone efectuar el necesario desmarque de posturas dominantes y de la racionalidad técnica que las caracteriza, lo cual es posible ejerciendo la capacidad de pensar constantemente en la construcción de problemas que develen su configuración histórico-política; junto con ello, refinar y clarificar las perspectivas teórico-metodológicas apropiadas para su análisis. Por otra parte, pero de ninguna manera al margen, se procura fortalecer la formación de investigadores desde una perspectiva novedosa en un campo en el que predominan determinados discursos, narrativas, conceptos y métodos.

Política de los procesos  
socioeducativos  
*Crítica y fuga*

*Lucía Rivera Ferreiro,  
Roberto González Villarreal  
(Coordinadores)*

***Política de los procesos socioeducativos. Crítica y fuga***

Lucía Rivera Ferreiro, Roberto González Villarreal

(Coordinadores)

---

Primera edición, 6 de junio de 2022

© Derechos reservados por la Universidad Pedagógica Nacional

Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional, Carretera al Ajusco

núm. 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, CP 14200, Ciudad de México

[www.upn.mx](http://www.upn.mx)

Esta obra fue dictaminada por pares académicos.

ISBN: 978-607-413-457-5

LC191.2

P6.5

Política de los procesos socioeducativos : crítica y fuga / coord.

Lucía Rivera Ferreiro ; Roberto González Villarreal ... [et al.]. --

Ciudad de México : UPN, 2022.

1 archivo electrónico (282 p.) ; 2.1 MB ; archivo PDF. --

(Horizontes educativos)

ISBN 978-607-413-457-5

1. PROCESOS SOCIOEDUCATIVOS 2. SOCIOLOGIA DE  
LA EDUCACIÓN – DISCURSOS, ENSAYOS, CONFERENCIAS, ETC.  
3. FORMACIÓN DOCENTE. I. Rivera Ferreiro, Lucía, coord.  
II. González Villarreal, Roberto, coaut. III. Serie

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio,  
sin la autorización expresa de la Universidad Pedagógica Nacional.

Hecho en México.

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

*Lucía Rivera Ferreiro*

*Roberto González Villarreal*

### PARTE I. LOS DESAFÍOS DE LA CRÍTICA

#### CAPÍTULO 1

<b>LO POLÍTICO: CONFISCACIÓN, ATRACCIÓN, ÉXODO Y RECUPERACIÓN .....</b>	<b>27</b>
---	-----------

*Saúl Velasco Cruz*

#### CAPÍTULO 2

<b>INVESTIGACIÓN EDUCATIVA: LA ATRACCIÓN HACIA EL PODER .....</b>	<b>55</b>
---	-----------

*Lucía Rivera Ferreiro*

#### CAPÍTULO 3

<b>DE LA POLÍTICA EDUCATIVA A LA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN .....</b>	<b>79</b>
---	-----------

*Guadalupe Olivier Téllez*

<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>POLÍTICA EDUCATIVA: CAMPO, ACCIONES</b>	
<b>Y DISCURSOS DEL PODER.....</b>	<b>103</b>
<i>Roberto González Villarreal</i>	

PARTE II. EL ARTE DE LA FUGA

<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>DESPOLITIZAR LA HISTORIA, COMPROMISO</b>	
<b>DE LA AGENDA CONTEMPORÁNEA.....</b>	<b>139</b>
<i>Xavier Rodríguez Ledesma</i>	

<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN</b>	
<b>MEDIA SUPERIOR.....</b>	<b>173</b>
<i>Andrés Lozano Medina</i>	

<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>COLIBRÍES TECNOLÓGICOS. APROPIACIONES</b>	
<b>DIGITALES PARA LA ACCIÓN POLÍTICA.....</b>	<b>199</b>
<i>Luz María Garay Cruz</i>	

<b>CAPÍTULO 8</b>	
<b>ACCIONES POLÍTICAS DISRUPTIVAS</b>	
<b>EN LOS PROCESOS SOCIOEDUCATIVOS.....</b>	<b>217</b>
<i>Aleksandra Jablonska Zaborowska</i>	

<b>CAPÍTULO 9</b>	
<b>HACERSE CARGO DE LA VIDA: EDUCACIÓN Y SALUD.....</b>	<b>239</b>
<i>Patricia Medina Melgarejo</i>	
<i>Miguel Darío Hidalgo Castro</i>	

<b>ACERCA DE LOS AUTORES.....</b>	<b>277</b>
-----------------------------------	------------

## CAPÍTULO 4

### **POLÍTICA EDUCATIVA: CAMPO, ACCIONES Y DISCURSOS DEL PODER**

*Roberto González Villarreal\**

#### **PRESENTACIÓN**

En los últimos veinte o veinticinco años, la política educativa se ha convertido en el enfoque hegemónico de los análisis políticos de la educación. Quizá no es el único, pero sí el dominante, al grado de transformarse en marco de referencia, campo de visibilidad y de enunciación, mecanismo de gestión y productor de realidad. Este texto es una apretada exposición de la gramática de la política educativa, los tipos de análisis, el modo específico de la racionalidad de esta política, la forma como incorpora críticas y expande su influencia y, sobre todo, sus efectos en la cognición social de los problemas político-educativos, incluso en las resistencias o los movimientos contestatarios.

---

\* Doctor en Economía. Integrante de la LGAC II Educación, Política y Movimientos Sociales.

## POLÍTICA EDUCATIVA Y COLONIZACIÓN DE LOS SABERES

En la clasificación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la política educativa aparece tres veces: la primera como una subdisciplina de las Ciencias políticas, en el campo de las Ciencias políticas, del área de Ciencias sociales; la segunda, como subdisciplina de las Políticas públicas, en el mismo campo y área; la tercera, como una de las disciplinas de las Ciencias de la educación de la misma área.

En las Ciencias políticas es una de las 17 subdisciplinas, junto a la política económica, de ciencia y tecnología, industrial, sanitaria, agrícola, comercial, cultural, además de *otras* que, como se sabe, son un mecanismo de totalización. En la disciplina Políticas públicas se encuentran solo dos subdisciplinas más, la política migratoria y la política de drogas y, por supuesto, el agrupador *otras*. En el campo Ciencias de la educación, esta es una de tres disciplinas, junto a Educación y Didáctica, pedagogía y currículo, y es su propia subdisciplina.

Disciplina o subdisciplina, en dos campos distintos, de la misma área de conocimiento; el asunto podría complicarse si se consideran cuestiones temáticas, como la Organización y la planificación de la educación, una disciplina del campo de la Pedagogía, en el área de Humanidades y ciencias de la conducta, pero no se trata de seguir los procedimientos taxonómicos para buscar mejores lugares, mejores vínculos y líneas de semejanza temática, referencial o contextual, sino de algo distinto: valorar la identificación de la política educativa como una de las Políticas públicas y de estas como un modo específico de racionalidad y de institucionalización.

La discusión de si es una subdisciplina de las Ciencias políticas o de las Políticas públicas en la clasificación de Conacyt es trivial, porque los contenidos de unas y otras son continuos. Conceptualmente no hay mucha diferencia entre la política comercial y la de ciencia y tecnología, que responden a las primeras, ni entre estas y la política criminal o la de drogas, que responden a las segundas.

Las particularidades son temáticas –en unas el comercio, en otras el crimen o las drogas–; en realidad son arenas específicas de un modo de pensar y de actuar. En este sentido, lo que diferencia la política económica de la política educativa son solo los campos que se consideran como economía o como educación. Nada más.

La ubicuidad de la política educativa, como subdisciplina o como disciplina, en uno o dos campos y áreas de conocimiento, manifiesta la colonización de los saberes científicos por un modo de racionalidad específico: el jurídico-administrativo. Un modo de pensar y actuar que progresivamente ha conquistado múltiples campos, áreas y temas de las ciencias sociales y las humanidades.

## LOS PODERES DEL TAXÓN

La clasificación de Conacyt no solo tiene valores posicionales, o de afinidad y parentesco disciplinario, sino que son eminentemente reguladores. Es un mecanismo de institucionalización, a través de procesos de reconocimiento, producción y auto-organización. Los taxones identifican, relacionan y nombran; a eso se le puede llamar *una propiedad posicional*, pero también forjan agrupamientos y gradaciones que, a su vez, califican-descalifican enunciados y constructos de muy diversos tipos.

La taxonomía reúne producciones teóricas y analíticas, las estima y jerarquiza con propósitos de reconocimiento, validación y valoración simbólica (en el caso de Conacyt, también monetaria). Y esas valoraciones las extiende a individuos, grupos, organismos educativos y científicos, en la forma de nombramientos, presupuestos, *rankings*, entre otros instrumentos de legitimación, expansión e institucionalización, pues modelan currículos, objetivos y objetos de intervención, finalidades, misiones, visiones y demás instrumentos de planeación estratégica.

La clasificación del saber es un procedimiento que no solo aglutina, reconoce y valida, sino que genera realidad, dirige la

producción y aplicación de conocimientos, induce reglas, impulsa formaciones y modula incentivos. En ese momento se revela como lo que verdaderamente es: un dispositivo de poder cognitivo, un conjunto de conceptos, organismos, formas de pensar y de actuar, de percibir y producir subjetividades, métodos y procedimientos con propiedades emergentes de auto-reproducción, expansión e institucionalización.

## LA GRAMÁTICA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

La política educativa es una expresión regional de las políticas públicas; un modo de concebir la acción política en una región del ejercicio gubernamental. En México, esa región se llama el Sistema Educativo Nacional (SEN), tal como aparece en el Artículo 34 de la Ley General de Educación:

**Artículo 34.** En el Sistema Educativo Nacional participarán, con sentido de responsabilidad social, los actores, instituciones y procesos que lo componen y será constituido por:

- I. Los educandos;
- II. Las maestras y los maestros;
- III. Las madres y padres de familia o tutores, así como a sus asociaciones;
- IV. Las autoridades educativas;
- V. Las autoridades escolares;
- VI. Las personas que tengan relación laboral con las autoridades educativas en la prestación del servicio público de educación;
- VII. Las instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados, los Sistemas y subsistemas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y demás disposiciones aplicables en materia educativa;
- VIII. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;
- IX. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía;

- X. Los planes y programas de estudio;
- XI. Los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación;
- XII. Los Consejos de Participación Escolar o sus equivalentes creados conforme a esta Ley;
- XIII. Los Comités Escolares de Administración Participativa, y
- XIV. Todos los actores que participen en la prestación del servicio público de educación.

La persona titular de la Secretaría presidirá el Sistema Educativo Nacional; los lineamientos para su funcionamiento y operación se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Ese sería el *componente material* de la política educativa: los agentes, los objetos, los organismos, los mecanismos y procedimientos de la acción política. Pero también hay *componentes conceptuales*, que se encuentran en teorías y modelos, en formas de percibir, relacionar, reflexionar y analizar; es decir, en los modos de problematizar y de actuar. *Los subconjuntos material y conceptual forman el campo de la política educativa*, están conectados y limitados por un modo específico de racionalidad.

El *subconjunto conceptual* está integrado por una multiplicidad de enfoques, perspectivas, orientaciones, temas y métodos. Podría considerarse un retículo, más que una teoría que descubre una realidad esencial, aunque compartan algunos elementos que establecen semejanzas y filiaciones. También es un proceso, pues incorpora críticas y enfoques diferentes para integrarlos por distintos modos de visibilidad y enunciación. En realidad, los discursos sobre la política educativa forman un retículo en proceso.

En sus formas iniciales, que en Iberoamérica se remiten a la década de los años setenta, la política educativa –también llamada política educacional– era definida como:

*la teoría y práctica de las actividades del Estado en el campo de la educación pública;*<sup>1</sup> por una parte, determina la actuación del Estado con objeto de preparar por la educación a las nuevas generaciones para el uso de los bienes culturales de la humanidad, y para promover un desarrollo de la personalidad individual y colectiva del pueblo según las leyes, instituciones, aspiraciones o ideales históricos de la Nación y, por otra parte, crea y regula la organización de los establecimientos escolares para la realización de fines (Ghioldi, 1972, p. 26).

Otras acepciones, más sintéticas, la consideraban “*un aspecto de la política general* [...] se integra en ella como un apéndice que se coordina con otras perspectivas que conforman la política global de una sociedad determinada” (Díez Hochleitner, 1996, p. 5); o como:

*la actividad del poder público* dirigida a solucionar los problemas sociales de la educación, por lo que, en el fondo se convierte en un *conjunto de medidas de la política general* cuyo objetivo específico es, en todas sus dimensiones, el educativo (Ardoino, 1980).

A partir de estas definiciones iniciales se pueden identificar los elementos de la gramática de la política educativa: *sujeto (Estado) –acción (conjunto de medidas)– objeto de intervención (educación)*. Es la misma serie de cualquier política pública: acción del Estado en una región, campo, espacio o dimensión particular. Las diferencias conceptuales en la política educativa resultan de las particularidades en las funciones sintácticas del sujeto y del predicado, no de su racionalidad.

Estas definiciones se refieren a la frase nominal, lo que en una oración declarativa se denomina sujeto, la entidad que realiza la acción, el que ejecuta (sujeto-agente) o padece (sujeto-paciente) la acción verbal. Aquí empiezan las distinciones. La *función-sujeto* puede ser unipersonal o plural. En un principio, el sujeto era el

---

<sup>1</sup> Todas las cursivas en este texto son nuestras.

Estado, pero eso genera muchos problemas metodológicos y conceptuales. Para unos se trata del gobierno, o la rama administrativa del Estado, es decir, el Poder ejecutivo, pero luego añaden la producción legislativa y la administración de justicia. En otros momentos se consideran los diferentes niveles de gobierno, atendiendo las dimensiones federales, estatales o locales. En algunas definiciones –no muy frecuentes– se considera el Estado como “unidad dialéctica de la sociedad política y de la sociedad civil”, con todos los problemas de indeterminación conceptual y operativa que eso acarrea.

Según otras concepciones, el sujeto-agente es el poder público: “una política educativa es el resultado de la actividad de una *autoridad pública* (investida de poder público y legitimidad gubernamental) en el sector educativo” (Pedró y Puig, 1999, pp. 22-23). O el *régimen político*, así se abre a las propuestas partidarias y a las orientaciones ideológicas, aunque también a los *agentes privados, los organismos nacionales y supranacionales* (Díez Hochleitner, 1996). De aquí a la *gobernanza* hay solo un paso (Pierre y Peters, 2000).

En resumen: el sujeto-agente de la política educativa puede ser el Estado, el gobierno –en sus diferentes niveles–, el poder público, los organismos privados, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos, las instituciones nacionales e internacionales. El sujeto puede ser tan diverso como el teórico o el analista lo determine. Lo importante, en consecuencia, no es el actor predeterminado, sino la *función sintáctica* del sujeto. En un conocido estudio sobre la implementación de la política educativa, Viennet y Pont lo advierten muy claramente:

La política educativa puede entenderse formalmente como las acciones emprendidas por un gobierno en relación con prácticas educativas y la forma en que el gobierno atiende la producción y oferta de la educación. Admitimos que algunos proponen una forma más amplia de entender la política educativa, reconociendo el hecho de que *actores privados u otras instituciones, organismos internacionales y ONG's pueden organizar políticas educativas* (2017, p. 19).

El segundo elemento estructural de la política educativa *son las acciones*; junto al objeto de intervención forman el predicado. Sin embargo, las acciones se entienden de muy diverso modo. ¿Qué es una acción gubernamental en educación? Díez Hochleitner (1996) pone el acento en “el *conjunto de principios, objetivos y fines* que orientan la acción educativa”. Capella (2004) las concibe como “*directrices* que señalan los gobiernos para el sector de la educación en el marco de su política general, partidista o nacionalista”. Según Acuña y Leiras (2005) son “las *decisiones* de gobierno (que) adoptan ciertas regularidades y siguen una orientación general determinada por las personas autorizadas para decidir” (p. 16). Para Tagliabue (1997), las acciones tienen una connotación jurídico-administrativa: “la política educativa es el *conjunto de leyes, decretos, disposiciones, reglamentos y resoluciones* que conforman la doctrina pedagógica de un país y fijan, asimismo, los objetivos de esta y los procedimientos necesarios para alcanzarlos”.

En los análisis de las políticas educativas se encuentran otras especificaciones. Para muchos, las *acciones son planes, programas, reformas, campañas, resultados* y demás. Ante esta dispersión conceptual, Flores Crespo (2008) propuso que la política pública de la educación se considerara como “un *curso de acciones implícitas y explícitas* surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir con las finalidades que el Estado se va fijando” (p. 16).

Cursos de acciones establecidos por el Estado, explícitos e implícitos –lo que abre el concepto hasta cuestiones no formalizadas, sino ritualizadas y rutinizadas, es decir, modalidades de regulación informales y consuetudinarias–, para alcanzar sus fines en la educación, adaptados y recreados por otros actores sociales. Así se cierran las pinzas, en la definición de Flores Crespo, de la centralidad, pero no exclusividad del Estado, en el proceso de la política pública de educación.

Estas cuestiones se desarrollan lógicamente en la formulación de Van Zanten y Rayou, para quienes las políticas educativas son

*programas* desarrollados por las actividades públicas e implementados por profesionales educativos (2015). La lógica conceptual de la política educativa llega a su mayor nivel de desarrollo: *las acciones*, en realidad, *son programas*, lo que remite a los enfoques de la política pública (*public policy*), iniciados a principios de los años cincuenta por Lasswell (1951).<sup>2</sup>

En México, estos estudios empezaron a desarrollarse e institucionalizarse desde los años setenta, con la introducción del presupuesto por programas (Díaz Flores, González Acotl, Oropeza Tague, 2011), y en el segundo lustro de los ochenta, en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), distintas universidades y centros de investigación, públicos y privados. Los textos de referencia son las compilaciones, estudios introductorios, ediciones, comentarios y trabajos de Luis F. Aguilar Villanueva (1992a, 1992b; 2004; 2010). Según estos análisis, una política pública tiene características distintivas:

- Un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público.
- Definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía.
- Decididas por las autoridades públicas legítimas, decisión que las convierte en públicas y legítimas.
- Llevadas a cabo por actores gubernamentales, o por estos en asociación con actores sociales, y
- que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2010, p. 29).

La definición es notable en muchos sentidos; en este momento interesa destacar dos: las acciones intencionales claramente orientadas a un fin, resultado de determinaciones causales; pero no nada más, sino que están definidas por una autoridad pública con legitimidad

---

<sup>2</sup> Sobre la arqueología de las políticas públicas (Fontaine, 2015).

de origen y, además, resultan de la interlocución con los ciudadanos, es decir, con legitimidad funcional.

En otras palabras, las políticas públicas *son racionales y legítimas*. Las acciones que no cumplan con estos requisitos podrán ser cursos de acción, pero no políticas públicas. En esta perspectiva, *lo público es racional y legítimo por definición*.

El *tercer elemento estructural es el objeto* de las acciones del sujeto-agente. Sobre la educación, se dice fácilmente. Sin embargo, la educación es una entidad abstracta, una práctica, una disciplina o un campo del saber; pero los programas inciden en elementos concretos, en materias formadas, en procesos, cuerpos u organizaciones, por eso algunos autores especifican con mayor claridad *el objeto de la política educativa*. Reimers dice que las políticas educativas “hacen referencia al conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los *insumos, procesos y productos de un sistema educativo*” (1995, p. 117). Capella, por su parte, dice que

En esencia, se trata de directrices que señalan los gobiernos para el sector de la educación en el marco de su política general, partidista o nacionalista. Es decir, los criterios y la orientación que deben inspirar los fines, la estructura, la organización, los contenidos, la generalización, la duración, la formación de docentes, la financiación, etcétera, de cada nivel y aspecto del *sistema educativo*, en el marco de la Constitución, de una reforma educativa o de los planes de desarrollo educativo existentes, entre otros y según cada caso (2004, pp. 11-12).

Archer aporta una definición organizacional del sistema educativo: una “*colección de instituciones diferenciadas*, de amplitud nacional, destinadas a la educación formal, cuyo control e inspección general es, *al menos en parte*, de la incumbencia del Estado, y cuyos procesos y partes integrantes están relacionadas entre sí” (1981, p. 285).

Otros autores se distancian implícitamente del concepto e incorporan conceptos económicos: “la política educativa son acciones emprendidas por el gobierno para regular *la oferta y la demanda de*

*servicios educativos*” (Viennet y Pont, 2017, p. 19); aunque también hay quienes van más allá del sistema o de los servicios educativos, como Imen (2008), en cuya concepción la política educativa consiste en acciones estatales transversales para regular la producción, distribución y apropiación de conocimientos y reconocimientos.

Todo esto forma parte de la gramática estructural de la política educativa; son definiciones que comparten la racionalidad jurídico-administrativa y producen enunciados del siguiente tipo: *la política educativa es el conjunto de acciones y programas desarrollados por el Estado, en los que participan distintos agentes, desde los partidos políticos, hasta las organizaciones civiles, los organismos nacionales e internacionales, para incidir en los problemas, el desarrollo y la transformación de los sistemas educativos.*

De una definición tan general como abarcadora merece destacarse un aspecto: la centralidad del Estado como sujeto-agente de la política educativa. Se observa, en la recurrencia del sistema educativo, un concepto que alude explícitamente a la regulación, producción y dirección de los procesos educativos, no solo en la escuela pública, sino en la definición del campo educativo. *Más allá del monopolio del Estado en la oferta educativa, el asunto central es la regulación de los servicios y la garantía de los derechos*, lo que implica una panoplia de acciones, desde las presupuestales hasta las de contenidos curriculares y técnicas pedagógicas, desde cuestiones infraestructurales hasta metodológicas, todos los aspectos que intervienen en los procesos educativos, establecidos en la legislación, en órdenes, reglamentos, acuerdos, dictámenes, jurisprudencia. En otras palabras, *el sujeto-agente es el Estado en funciones tanto de provisión como de salvaguarda y/o regulación*, que se institucionaliza de manera formal en la ley e informalmente se vuelven rutinas en organizaciones y se subjetivan en diversos agentes educativos.

Las discusiones sobre la intencionalidad, la explicitación, la regularidad, la agenda y demás, se ubican en el mismo paradigma; por eso también se puede afirmar que *la política educativa es el campo de la reflexión teórico-práctica de los programas educativos*, o sea,

*de las políticas educativas*. La distinción entre campo y programas, cursos o acciones, refrenda la articulación entre la política (*policy*) y las políticas (*policies*) educativas.

Ahora bien, esto corresponde a lo que más arriba señalábamos como la primera fase en el desarrollo conceptual de la política educativa. Sin embargo, poco a poco aparecieron preguntas no contempladas inicialmente. Una serie de interrogaciones vienen de la historia; refieren la constitución del sistema educativo, sus desafíos y transformaciones. Se mencionaron varios peligros: el anacronismo, o la revisión de los estudios del pasado con los criterios, conceptos y problemas del presente; y la ahistoricidad, al considerar los cursos de acción en su inmediatez o en su horizonte, casi como variables independientes del sistema social, sin ver que afectan sedimentaciones, decisiones pretéritas, subjetividades, instituciones y modos de pensar.

Otras cuestiones remiten a los aspectos materiales y discursivos de la política educativa. La primera consiste en el

*flujo articulado, regulado y direccionado de bienes, servicios y transferencias que se moviliza desde el Estado para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes desde el nivel preescolar hasta su graduación de la educación media superior, según lo establece el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley General de Educación (LGE) (UNESCO-INEE, 2018, p. 11);*

la segunda alude

a la capacidad de los gobiernos para sostener, elaborar estrategias y direccionar la actividad de Estado hacia el logro de los objetivos propuestos. Se hace referencia aquí a la *capacidad de definir y dotar de legitimidad un horizonte para la política*, así como de liderar los procesos necesarios para transformar la realidad educativa en función de ese horizonte (UNESCO-INEE, 2018, p. 12).

La solución fue incorporar *los flujos de acciones* a la definición de la política educativa tal y como aparece en el estudio de la UNESCO:

Se utiliza la expresión “*flujo de acción*” para destacar, en este punto, la dimensión material de la política educativa y, en particular, para dar cuenta de que la densidad y la modulación específica que manifiestan en el presente están signadas por los procesos de acumulación y desacumulación de recursos de Estado que tuvieron lugar a lo largo de su historia [...]

Se hace referencia aquí a la capacidad de definir y dotar de legitimidad un horizonte para la política, así como de liderar los procesos necesarios para transformar la realidad educativa en función de ese horizonte (2018, p. 12).

## LOS ESTUDIOS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

Las políticas educativas se estudian como un proceso a partir del ciclo de las políticas públicas (*policy cycle*) o como aspectos particulares de las fases del ciclo. En el *Public policy analysis: an introduction*, William N. Dunn realiza un estudio extenso de los métodos de análisis de las políticas públicas. La parte II, capítulos 3 al 7, contiene una exposición muy detallada del proceso (2012, pp. 65-336). Espinoza (2015) los ha traducido y sintetizado del siguiente modo:

- *Identificar el problema* que busca solucionar la política consiste en visualizar los supuestos que subyacen al problema, diagnosticando sus causas y sintetizando las distintas perspectivas que pudieren existir sobre el tema. Este procedimiento permite producir información relevante acerca de las condiciones que dan origen al problema;
- *Proyectar futuras políticas* consiste en estimar las consecuencias de políticas existentes y propuestas, especificar probables restricciones futuras que podrían afectar el logro de los objetivos perseguidos, y estimar la factibilidad política (apoyo y oposición) de las distintas opciones. Este procedimiento

proporciona información acerca de consecuencias futuras que conllevaría actuar en base a políticas alternativas, incluyendo no hacer nada;

- *Recomendar acciones* ligadas a una política determinada consiste en generar conocimiento relevante acerca de los beneficios y costos de una política y de políticas alternativas a ella que permita a los *policy makers* adoptar la política más apropiada. Este procedimiento permite estimar niveles de riesgo e incertidumbre, identificar externalidades, especificar criterios para la toma de decisiones, y asignar responsabilidades administrativas para la implementación de políticas;
- *Monitorear resultados* de política consiste en asimilar y sistematizar información relevante acerca de las consecuencias de políticas adoptadas previamente para apoyar a los *policy makers* en la fase de implementación de la política. Este procedimiento permite valorar el grado de conformidad o disconformidad con una determinada política, descubrir las consecuencias no buscadas de las políticas y programas, identificar los obstáculos y restricciones presentes durante la implementación;
- *Evaluar el desempeño de las políticas* consiste en generar conocimiento respecto de las discrepancias entre la performance de la política en proceso de implementación y la esperada para apoyar a los *policy makers* en la fase de evaluación de la política en el marco del proceso de formulación de la misma. Este procedimiento permite precisar la magnitud y forma en que se han resuelto los problemas, ayudar en el ajuste o reformulación de políticas y establecer las bases para la reestructuración del o los problemas (pp. 148-149).

Los estudios empíricos recuperan algunas fases y atienden temas como la formación de la agenda pública (Downs, 1993); la toma de decisiones políticas (Rhodes, 2006); la implementación de políticas, los modelos *top-down* y *bottom-up* (Viennet y Pont, 2017; Peters, 1995); las transferencias de políticas (Evans, 2009); las ventanas de oportunidad (Kingdon, 1984); las coaliciones (Sabatier, 1999); los análisis de riesgo y de costo-beneficio (Pearce, 1981); los grupos de interés (Grant, 1989); las redes de política (Lehmbruch, 1991); la evaluación (Escudero, 2003; UNESCO, 2013); entre otros

enfoques, métodos y derivaciones de distinta procedencia, como el incrementalismo (Lindblom, 1979), la racionalidad acotada y las negociaciones (Simon, 1983), la elección pública (Rowley, 1993), los modelos neo-institucionalistas (Peters, 2003), los análisis económicos y las funciones de producción del aprendizaje (Hanushek, 1979), entre muchos otros.

Los análisis de las políticas educativas son tan diversos como los enfoques y perspectivas metodológicas que desarrollan, pero se resumen en tres fases del ciclo de las políticas públicas: *la identificación del problema*, que incluye la formación de la agenda, la formulación de cursos de acción, la selección de alternativas y todos los modelos de decisión; *la implementación*, las condiciones de aplicación de la política, los tipos de dificultades, los obstáculos, las dotaciones de recursos, las adherencias y los adversarios; y *la evaluación* de los programas, la medición de impactos, las externalidades, los costos-beneficios, los costos de oportunidad, incluso las meta-evaluaciones (Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

El problema, la elección de alternativas, la implementación y la evaluación forman la serie pragmática y conceptual de la política educativa; una serie que sintetiza su gramática, la potencia del sujeto-agente, en singular o plural: *el que decide qué problemas atender, cómo hacerlo, cómo implementarlo y cómo evaluar los resultados*. Por eso es posible decir que, en realidad, *la política educativa es el campo, el discurso y el poder en acción*.

### **EL CICLO DE BALL: LA POLÍTICA EN ACTO**

Las críticas al modelo de las políticas públicas, a veces denominado “modelo tradicional o anglosajón”, tienen una larga historia (Moreno, 1984). No es el momento de recuperarlas, pero sí de destacar que desde principios de los años noventa surgieron alternativas para el análisis de la política educativa, basadas en críticas a sus postulados, prácticas y concepciones:

- *La relación de exterioridad*: las políticas educativas son programas diseñados por un agente externo a las comunidades educativas.
- *La relación de imposición*: las políticas educativas se establecen en la escuela e imponen conductas y acciones que deben implementar los “docentes, y una creciente diversidad de ‘otros adultos’ trabajando en y en torno a las escuelas, sin olvidar a los estudiantes, son eliminados del proceso de la política y reducidos al rol de funcionarios encargados de implementarlas”.
- Las políticas suelen responder a “demandas opacas y contradictorias”, por lo que generan más problemas que soluciones al momento de ponerlas en marcha;
- Desconocen también los “contextos de práctica”, es decir, lo que sucede dentro y fuera de la escuela, su materialidad, historia y relaciones de poder (Ball, Maguire y Braun, 2012).

A partir de estos elementos, dichos autores proponen una alternativa crítico-positiva, que denominan “perspectiva de los ciclos de política” (*policy cycle approach*), suponiendo que las escuelas son espacios micropolíticos donde los actores responden en un contexto de relaciones de poder (Ball, 2012).

Según esta visión, las políticas educativas son un proceso heterogéneo en el que los cursos de acción son permanentemente interpretados y resignificados. Por eso, Ball y sus colaboradores insisten en que las políticas no son implementadas, sino “puestas en acto” (*enactment policies*) (Ball y Bowe, 1992) (Ball, Maguire y Braun, 2012). Para estudiar la *puesta en acto*, se identifican cinco contextos donde las políticas son producidas, reproducidas, creadas y ejecutadas, para remarcar la no linealidad del ciclo. En la exposición de Miranda (2011), estos contextos son:

1. El “contexto de influencia” se refiere a un campo de poder donde los diferentes grupos interesados disputan o luchan por influir en la definición de la política educativa.
2. El “contexto de producción del texto político” constituye lo de escritura, de interpretación y reinterpretación de las ideas. En ese proceso de elaboración

del texto político, se “busca comprender no solamente el significado de las interpretaciones de la política por los sujetos, sino también reconocer los intentos que los autores de la política realizan para controlar que los lectores hagan una correcta lectura de los textos”.

3. En el “contexto de la práctica” podemos identificar las acciones por las cuales el texto político es puesto en marcha y “está sujeto a interpretaciones, es recreado, reinterpretado, sufre un proceso de traducción por parte de los actores centrales de la práctica: los *practitioners*/docentes. Siguiendo la perspectiva etnográfica, el autor reconoce aquí que la cultura e historia institucionales y las prácticas acumuladas son los elementos que determinan aquellas reinterpretaciones y significaciones que le atribuyen los actores (lectores) a las políticas al ponerlas en acto.
4. El “contexto de los resultados” es el más específico para nuestros intereses, ya que allí se refiere a que las políticas poseen efectos y no solo resultados. En ese contexto, el autor identifica “efectos de primer orden”, más relacionados con cambios en las prácticas, y “efectos de segundo orden”, que son cambios en los patrones de acceso social, oportunidades y justicia social. Los “efectos de primer orden” se hacen evidentes en aspectos específicos y generales del sistema. Cuando los primeros están relacionados entre sí (cambios y respuestas en la práctica), hacen evidentes a los segundos. De allí la importancia en incluir en el análisis político las numerosas facetas o dimensiones de la política y las relaciones entre la política educativa y otras políticas sectoriales o con la política general del país.
5. El último contexto, el “de la estrategia política”, puede ser interpretado como una dimensión transversal porque pone la mirada en las estrategias que emplean los actores durante su participación en el juego político en los diferentes momentos por los que atraviesa su trayectoria. Ball sostiene que este contexto se relaciona principalmente con el contexto de influencia, porque es en ese momento cuando las políticas (o el pensamiento sobre las políticas) pueden ser cambiadas.

Son muchos los conceptos que Ball recrea para abordar estos desafíos; en particular, gobernanza, heterarquías, redes de política y etnografía de redes. Recupera la noción de gobernanza para dar

cuenta de las formas del sujeto en la política educativa, ya no el gobierno únicamente, sino un conjunto multipolar de agentes con distintas responsabilidades y formas de intervención. Relacionado con este se tiene el de *heterarquías*, “una forma organizacional que se encuentra entre la jerarquía y las redes y se basa en una serie de vínculos horizontales y verticales que permiten la cooperación (o la competencia) entre diferentes elementos del proceso político” (Ball y Junemann, 2012, p. 138).

La importancia de los estudios de Ball y colaboradores se percibe con claridad en definiciones contemporáneas de la política educativa que se alejan explícitamente de los enfoques precedentes:

Y así pensamos las políticas educativas como movimiento horizontal, en un continuo de decisiones. Que se van transformando a cada paso, de forma progresiva, desde las autoridades de un gobierno estatal hasta un maestro en donde la toma de decisiones, despliega transformaciones y más transformaciones en el desarrollo desordenado de la acción política. Donde unas implican y transforman a las otras de un modo rizomático, donde existen múltiples ángulos de ingreso para la investigación (Tello, 2015, p. 57).

El enfoque de Ball tiene la virtud de servir de orientación tanto a los teóricos y prácticos de la política educativa como a las resistencias. Empata, también, con múltiples estudios pedagógicos, antropológicos y sociológicos que destacan la adopción de las reformas, la pragmática de los cursos de acción en las escuelas y la de los agentes educativos micro y mesopolíticos. En este sentido, los estudios de Elsie Rockwell encuentran una línea cuasi-natural de parentesco con la escuela de Ball, no solo metodológica (Rockwell, 2018), sino histórico-política (Rockwell, 2008).

## POLÍTICA EDUCATIVA Y ADMINISTRACIÓN DEL SOMETIMIENTO

Se ha dicho: la política educativa es el campo, el discurso y las acciones gubernamentales en el sistema educativo; es el poder en acción, de manera técnica, material y discursiva. Su racionalidad, como ha mostrado Ball, es eminentemente jurídico-administrativa; todo se realiza a partir de relaciones de exterioridad e imposición, características del modelo de la soberanía; y mediante demandas de implementación, típicas del modelo administrativo y la racionalidad orientada a fines.

Es la lógica de las políticas públicas y, por extensión, de las políticas educativas: *flujos de acción definidos por el Estado codificados en normas, reglamentos, organizaciones, programas, presupuestos, acuerdos, lineamientos, que tienen la fuerza de la ley y se convierten, por tanto, en órdenes a seguir por los agentes educativos*. Son las funciones del Estado en el sistema educativo y las obligaciones de los ciudadanos; *el modelo de la soberanía y su correlato: la obediencia*.

El enfoque de Ball complementa la versión tradicional del *policy cycle*; o mejor, la vuelve más compleja, porque se trata de la *puesta en acto de las políticas*; es decir, de reconocer la dificultad de acatar las órdenes, de resignificarlas, de darles sentido, de modular los tiempos y alcances, incluso de modificarlas y adecuarlas a los diferentes contextos. Al reconocer la exterioridad-imposición, Ball *atempera* los dictados normativos de la política pública, que según Aguilar (1992a) son racionales y legítimos por definición. No hay, en la perspectiva de Ball, ni obligación, ni implementación, ni legitimidad garantizada de origen, sino una *puesta a prueba* permanente de los *flujos de acción*, porque incorpora *las relaciones de poder* como campo inmanente y agonista, en la línea del último Foucault (Ball, 2012). Esta es la diferencia fundamental entre el *ciclo de políticas convencional* y el *ciclo de políticas de Ball*: el poder como relación, en vez del poder como imposición. En la terminología final de Foucault es la diferencia entre la economía del poder en la gubernamentalidad y la economía del poder en la soberanía (Foucault, 1980).

Todas las demás diferencias entre uno y otro enfoque terminan haciendo referencia a la concepción soberana del poder o a la concepción relacional. En una, es un atributo propio de la soberanía; en otra, todas las acciones son contrastadas, refutadas, reapropiadas, resignificadas o desarrolladas. En una, la cuestión es seguir el proceso linealmente, desde el diseño de los programas hasta la identificación de las dificultades de implementación y las evaluaciones para determinar si se cumplieron los objetivos y las metas; en otra, no se trata solamente de medir el impacto programático, sino de analizar las condiciones en que se desarrollan las acciones gubernamentales, indagar sus efectos, su (re)apropiación, rechazo o modificación por parte de agentes educativos en contextos particulares.

Parecen dos enfoques distintos: uno determinista, otro no lineal; uno que parte de la obligación, otro de la apropiación situada; uno que insiste en la ejecución, otro en la *puesta en acto*. Sin embargo, una y otra concepción comparten la política educativa como cursos de acción definidos por un sujeto –agente externo al sistema educativo–; más aún, un *sujeto que determina* –con todas las complejidades que se quiera, como en los modelos de la gobernanza– las acciones a seguir en un campo determinado por ese mismo sujeto. Un agente que actúa sobre un territorio que es preciso delimitar, modificar y transformar, pero, sobre todo, ocupar, invadir, manejar y mejorar.

El problema de estos modelos no es solo su compromiso epistémico con la política educativa, sino la concepción del gobierno en términos de organización y del poder en términos de administración del sometimiento. Ball denuncia la exterioridad-imposición de las acciones sobre los agentes educativos y, en un alarde de realismo, elabora un dispositivo analítico para estudiar el modo como se reciben-apropian-rehacen esas acciones, pero sigue atrapado en la dialéctica de creación y recreación: las políticas inciden sobre organismos y sujetos, pero los organismos y los sujetos modifican a su vez las políticas y, se presume, con ello se reforman las instituciones

y los agentes mismos. Se trata, en la reelaboración conceptual de Ball, de una suerte de agonismo permanente en el que gobernados y gobernantes transforman acciones, instituciones, conductas y a sí mismos.

La dialéctica sirve para enlazar estratégicamente a unos y otros, siempre bajo la conducción del poder, primero denunciado como externo, luego envuelto en la trama cotidiana de las puestas en acto de programas y acciones gubernamentales. Los gobernados *juegan en el territorio marcado* por el sujeto-agente; *están presos por las reglas del problema* definido por el poder. La dialéctica, en este sentido, es la domesticación del agonismo, su dirección, enmarcamiento y modulación.

Los agentes de Ball están derrotados de antemano, si toda su crítica se basa en seguir la puesta en acto de las decisiones de los poderosos. Bien visto, el *policy cycle approach* y las *enactment policies* son un *tracking* contextual; más aún: el sueño de los legitimistas, de todos los discursos de la participación social y la gobernanza democrática.

## ELEMENTOS PARA LA CRÍTICA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Hay que ir un poco más allá. No quedarse atrapados, como Ball, en la lógica inmanente del poder soberano, por más que lo haya dialectizado; o ¡precisamente por haberlo dialectizado!

El ciclo convencional de las políticas tiene como figura central el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones. Además, la misma definición de la política pública contiene los postulados de racionalidad y legitimidad; por tanto, es parte de las facultades del soberano y sus acciones se convierten en obligaciones del ciudadano. Es fácil percibir, en esta lógica, que en realidad se trata de una narrativa de la obediencia; un relato oficialista y normativo que se *construye por la eliminación de la historia de la soberanía, de sus efectos, de las batallas efectivas, de los vencedores y vencidos, de los sojuzgamientos*

y las desvalorizaciones. En su lugar queda el hecho consignado de la política educativa, manifiesto en leyes, reglamentos, organismos, acuerdos, comunicaciones y en discursos, exigencias, valores, compromisos, responsabilidades, tareas.

Lo oculto de la política educativa no es el concepto relacional del poder, que Ball ha puesto de relevancia y los neo-institucionalistas han convertido en una versión de los juegos racionales, *sino la extirpación de los enfrentamientos reales en todas las narrativas y las sedimentaciones jurídico-administrativas*. Por definición, la ley consigna la verdad de los triunfadores, al mismo tiempo que oculta el enfrentamiento del que proviene, subsumido en la legitimidad que otorga la política representativa. Todo se mueve alrededor de los procedimientos representativos y, sobre todo, de los meta-relatos, que luego toman la forma de interpretaciones, jurisprudencia y doctrinas; esas sí realmente efectivas, obligatorias pero legítimas.

Los modelos político-administrativos refieren los procesos de toma de decisiones, instrumentación-evaluación. No solo velan/desconocen las condiciones materiales y contextuales en que se realizan las políticas, según la crítica de Ball, sino también la multiplicidad de efectos y conflictos creados (Scott, 2000). Esos modelos no cuestionan las condiciones de emergencia de las políticas, ni la quejilla de las problematizaciones, menos aún discuten la construcción de los objetos gobernables, tampoco las resistencias como posibilidades de acción establecidas por las mismas políticas educativas. En el caso de Ball, si bien reconoce las dificultades de la puesta en marcha de las políticas, incluso su resignificación y modelación, termina en una suerte de realismo crítico-participativo. En otros, como en los modelos de las coaliciones, los detractores y los aliados, se trata de una geometría de decisiones, interesante y esclarecedora, nada más.

La historia efectiva muestra muchas otras situaciones. Las reformas educativas en México (2013 y 2018) son referentes adecuados para comprender todo esto. Para empezar, la concepción de

la política educativa como campo, acciones y discursos del poder. Una historia conceptual de esta reforma da cuenta de los modelos jurídico-administrativos y los relacionales-etnográficos (versiones de Ball y Rockwell). En los primeros, el asunto queda zanjado con la observancia de los procedimientos constitucionales y legislativos. Eso es lo que garantiza la racionalidad, la legitimidad y la legalidad de los enunciados normativos; las dificultades de implementación se deben, en consecuencia, a problemas de información, de recursos, de comunicación, de conocimientos y demás (Martínez Bordón y Navarro Arredondo, 2018; Ramírez Raymundo, 2013). Otros análisis siguen la línea de las coaliciones a lo Sabatier (Benavides, 2020; Flores Crespo y Mendoza, 2019) o los intereses de estabilidad de las burocracias (Bensusán y Tapia, 2013).

Se trata de una retórica del poder que recuerda los postulados bíblicos del alfa y el omega: el sujeto-agente –en este caso un conglomerado de fuerzas sociales, económicas, políticas y educativas– promueve una problematización, diseña líneas de resolución y elabora una traducción jurídica de sus postulados hasta *elevarla a rango constitucional* e iniciar los cursos de acción. El sujeto es el agente que problematiza, reforma, programa, ejecuta y evalúa. Principio y fin, y ya no es necesario que sea el Estado; bien puede ser, como en este caso, una coalición o un cártel (Rivera Ferreiro, González Villarreal y Guerra Mendoza, 2021); eso implica un desplazamiento interesante en la morfología del agente, pero no en su función sintáctico-política. Más aún, la *función verbal es tan compleja que incluye no solo sus acciones, sino las de los sujetos-pacientes, al proporcionar el marco y los límites conceptuales de la reforma* (calidad, aprendizajes y evaluación, fundamentalmente); es decir, *proporciona los marcos de referencia tanto del poder como de la crítica a ese poder*; o, dicho de otro modo, incluye tanto la definición del campo de acción de las políticas educativas como los conceptos de los críticos y las resistencias. Basta recordar cuestiones como la definición de calidad, la evaluación (¡Evaluación sí, pero no así!), la autonomía de gestión, entre muchas otras.

La política educativa *es la gramática del poder y de las resistencias*; es el campo definido por el poder en el que aceptan jugar críticos y opositores; precisamente porque el campo fue homogeneizado y definido en forma previa por el poder, en este caso, el cártel de la reforma educativa. Eso es lo que confirman, desde el lado perdedor, los estudios etnográficos de la formación docente, la práctica docente y la reforma educativa en las aulas (Rockwell, 2013; Mercado Maldonado, 2019); otros estudios inspirados en Ball ubican la reforma mexicana en el movimiento de reforma global (Peraza Sanginés, 2020).

Sin embargo, las narrativas de lo evidente, en las coaliciones, las alineaciones y la estructura de las oportunidades, e incluso los relatos descubiertos por los contextos de diseño, apropiación y resignificación, eluden la polemología, la construcción de adversarios y enemigos, los arsenales bélicos (materiales y simbólicos), las destrucciones, las muertes y las desapariciones; es decir, evaden las múltiples prácticas que anteceden, posibilitan, producen, realizan y mantienen la reforma educativa. Para la gran mayoría, la reforma es un flujo de acciones racionales y legítimas. Por tanto, son disposiciones para ser obedecidas o resemantizadas, que se imponen por la fuerza de la ley o por el poder cognitivo de la política educativa.

Además, las reformas parecen datos que pueden analizarse a partir de su configuración sintagmática y paradigmática; de ahí los recuentos de lo ostensible o de lo profundo. Sin embargo, las lecciones de la reforma de 2013 dicen otra cosa; no son datos por dilucidar, sino procesos abiertos, logros conseguidos no solo por las coaliciones de intereses, la similitud de perspectivas y la comunidad de fines, sino por la identificación de un adversario, el diseño de una estrategia, la modelación de las percepciones, la construcción de marcos de referencia, la disposición de activos y recursos bélicos, entre otras cosas.

En realidad, los análisis de la política educativa *velan la guerra desatada antes, durante y después de las reformas*; reproducen la narrativa del poder que la considera un logro o cuestiona sus alcances,

efectos y limitaciones en la puesta en marcha; pero no ponen de manifiesto el despliegue táctico-estratégico que produce la reforma cotidianamente, menos aún su configuración histórico-política, es decir, *los enfrentamientos reales que la desarrollaron e hicieron posible*. Le tienen aversión al terror que ellos mismos desatan; son narraciones pudorosas de lo incuestionable o minuciosos recolectores de efectos que pretenden colaborar en su puesta en acto, nada más.

Lo cierto es que tras los relatos de la obediencia o la apropiación se encuentran descalificaciones, muertes, heridas, avasallamientos, tropelías, violencias y, sí, también cooptaciones, acuerdos, colaboraciones y demás. Es la historia oculta de la reforma; encubierta por los cursos de acción educativa, por sus discursos, por sus modos de analizar, pensar, representar y realizar. Se trata, en uno u otro caso, de un verdadero bucle (*loop*) conceptual: el sujeto agente desarrolla la problematización, los cursos de acción, la implementación, la evaluación y los discursos legitimadores. *El Estado desarrolla la reforma, los marcos de referencia conceptuales y hasta los fundamentos críticos para enfrentarla* (González Villarreal, Rivera Ferreiro y Guerra Mendoza, 2021).

Quizá haya que poner en suspenso la autonomía de los significantes y analizar las sedimentaciones institucionales, discursivas y cognitivas. En otras palabras, un análisis crítico de la política educativa empieza por cuestionar el dato e indagar el proceso que lo hizo posible y realizable, es decir, su configuración histórico-política. En la reforma educativa de 2013 es tan notoria, que ni siquiera la retórica edulcorada de los políticos o las promesas huecas pudo ocultar. La Coalición Ciudadana por la Calidad Educativa, la Red de Educación y Derechos, Mexicanos Primero y otros grupos, se asociaron con representantes políticos y el Pacto por México para levantar la calidad educativa como el problema por resolver y el objetivo por seguir; luego hicieron uso de las falencias cognitivas de la sobre-generalización y la focalización inducida para encontrar en el desempeño docente a uno de los determinantes de las funciones de aprendizaje. Más tarde realizaron un deslizamiento conceptual

subrepticio hacia la idoneidad docente y relacionarla con el régimen sindical del magisterio, eliminar su plaza y sus conquistas históricas y someterlo a una evaluación eterna, con el propósito de producir incertidumbre permanente, precarizar sus condiciones laborales y destruir el estatuto de trabajador, en provecho de un empresario del sí, responsable de sus logros y fracasos, que carga con el destino del Sistema Educativo Nacional.

Se trata de una operación en toda la línea, que no solo destruye sino construye un modelo de sujeto distinto, una práctica docente, una formación docente, un conglomerado docente sometido a los avatares de la evaluación perenne. Eso solo pudo ser posible por la identificación de un adversario; para eso se utilizaron múltiples técnicas y tácticas de la cognición social hasta producir una representación que vinculara a los profesores con la desigualdad y el desastre educativo. Hicieron lo primero que se hace en las guerras posmodernas: la construcción de las percepciones (Desportes, 2008). Ese fue el papel, calculado y administrado, del famoso documental *De panzazo* en México (Rulfo y Loret de Mola, 2012); como también lo fue *Waiting for Superman*, en Estados Unidos (Guggenheim, 2010).

Lo mismo ocurre con los tiempos, los recursos, las modalidades y todas las formas de manejo político y de procedimiento: la reforma de 2013 se aprobó en diez días, se saltaron todos los procesos, todos los mecanismos y todas las reglas formales e informales para producir un resultado inapelable, en tiempo récord, en una operación que a muchos recordó la *Blitzkrieg*. Y no quedó ahí, sino que en la instrumentación de la reforma, en todas sus partes y momentos, el recurso a la violencia fue permanente.

No se trata, como podría parecer en una lectura atrapada en el pasado, de la vieja pareja de coerción y consenso, sino de una tecnología multifacética y multidireccional de los poderes que se ensamblan en ritmos, formas y objetivos muy distintos, para los cuales disponen desde el territorio educativo hasta los medios de acción (conceptuales, materiales y simbólicos), y un aparato conceptual que al tiempo que concibe la política educativa diseña los

instrumentos para velar sus partes, desarrollarla, producir subjetividades y formas de acción. No es extraño, desde esta perspectiva, que los discursos del cartel de la reforma no mencionen nunca los elementos violentos que la hicieron posible, mientras los discursos críticos lamentan su uso y se adecuan a sus postulados. La operación es clara: ocultar el uso de la violencia no la hace menos real; por el contrario, proporciona la coartada perfecta para que los postulados críticos se detengan en ella y no en la reforma ni en sus efectos, solo en los límites de su legitimidad.

Los resultados de esto son siempre los juegos tácticos entre el enmascaramiento y la develación de la violencia, para que sirva de referencia a los críticos y la reforma se mantenga en los límites epistémicos diseñados por el poder. *Esa es su malignidad congénita: instrumento del poder/señuelo para la crítica/distractor del dispositivo.* Esa es la política educativa: el campo, las acciones y los discursos de un poder tan omni-comprehensivo, tan racional y legítimo, que al mismo tiempo que se despliega estratégicamente proporciona cebos a la crítica y calcula incluso sus movimientos y resistencias. Tenerlo en cuenta es el primer movimiento para realizar desplazamientos de fondo.

## EPÍLOGO

Como hemos señalado antes: la política educativa es el campo, las acciones y los discursos del poder. En su versión soberana o relacional-etnográfica refiere los cursos de acción definidos por un sujeto-agente sobre objetos determinados, que pueden ser los cuerpos de los infantes, sus mentes y corazones, las relaciones escolares, los edificios, la formación de los docentes, sus expectativas, sus mismas relaciones laborales y pedagógicas, los modos de integración con la comunidad, su práctica, pero también las secuencias de aprendizaje, los modos de evaluación, la jerarquía presupuestal, la organización, secuenciación y reconocimientos

de los aprendizajes, la regulación de los deseos, los campos de habilidades y destrezas. El conjunto de los objetos configura la materia formada por la intervención educativa del sujeto-agente, que puede declinarse en singular o en plural, según los recientes modelos de gobernanza educativa.

Reiteramos: la política educativa es el campo, las acciones y los discursos del poder. ¿Por qué? Porque señala siempre los marcos en los que se realiza tanto la pragmática del gobierno como los modos de pensar los problemas educativos. Menciona el campo y las fronteras; es un discurso y una pragmática de los límites del pensamiento y de la acción que solo admite el agonismo de la dialéctica, es decir, del reconocimiento del terreno y de sus márgenes, del campo homogeneizado por el poder, que resulta de un enfrentamiento previo intencionalmente velado, enterrado bajo la retórica de la soberanía.

Los conceptos que resultan son los de una problematización situada, en la que se generó una controversia abierta o soterrada y se impuso una perspectiva, una configuración en la que se reconocen, articulan y dotan de sentido signos muy diversos. Se trata, en uno y otro caso, de lo que llamamos un bucle conceptual: el sujeto agente desarrolla la problematización, los cursos de acción, la implementación, la evaluación, los discursos legitimantes y las herramientas para su cuestionamiento.

En el ejemplo que comentamos antes, el Estado desarrolla la reforma, los marcos de referencia conceptuales y hasta los elementos para enfrentarla. Quizá no haya un ejemplo de la política educativa como campo, acciones y discursos del poder más desarrollado que este, al grado de proporcionar los elementos conceptuales para la misma crítica (González Villarreal, Rivera Ferreiro y Guerra Mendoza, 2021).

Los críticos, en la versión convencional o belliana, están atrapados en el marco de las políticas educativas. En el caso de la reforma constitucional de 2019 fueron derrotados epistemológicamente, aunque la revuelta electoral de AMLO parecería haberles dado

la razón (González Villarreal, Rivera Ferreiro y Guerra Mendoza, 2020). Se trata de un caso muy claro del poder cognitivo que produce subordinaciones epistémicas –en consecuencia, políticas–, aun en las resistencias. Y es que hay una versión exterior del poder que ya no puede sostenerse: los sujetos, los críticos, los mismos resistentes, están atravesados-construidos por el poder; es decir, por los valores, los hábitos, los comportamientos, los deseos, los marcos de referencia, el lenguaje y las prácticas de subjetivación. El poder no es ajeno a los sujetos; los maestros, directivos, alumnos, padres de familia, sindicalistas, dirigentes, son construcciones del poder. No solo sufren ese poder externo denunciado por Ball, sino que se construyen a sí mismos en relaciones de poder determinadas. Los sujetos educativos, además de ser objetos de poderes heterónomos, también son sujetos ensamblados por múltiples poderes locales: por género, etnia, idioma, orientación sexual, estrato socioeconómico, prácticas educativas, culturales, axiológicas y cognitivas. Por eso, en las resistencias, en las críticas mismas, las más de las veces quien habla es el poder dialectizado, los agonismos que se desenvuelven en el mismo campo homogeneizado por las problematizaciones o los términos del conflicto, que ya implican un vencedor: el que propuso-impuso las condiciones y los términos de los combates. Justamente por eso habrá que desmontar la política educativa como campo, acciones y discursos del poder; retomarla es el modo como el poder cognitivo forma a los sujetos y hasta a los críticos en el campo educativo. Habrá que librarse de todo eso.

## REFERENCIAS

- Acuña, C. y Leiras, M. (2005). Subsistema de gobierno educativo. En *Programa de Evaluación de Sistemas Educativos*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Konrad Adenauer/Consortio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE).
- Aguilar Villanueva, L. F. (estudio introductorio y edición) (1992a). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) (1992b). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (vol. 3). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2004, enero-abril). Recepción y desarrollo de la disciplina de la política pública. Un estudio introductorio. *Sociológica*, 19 (54), 15-38.
- Aguilar Villanueva, L. F. (comp.) (2010). *Política pública*. México: BBAP/Siglo XXI editores.
- Archer, M. (1981). Los sistemas de educación. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 32 (2), 285-310.
- Ardoino, J. (1980). *Perspectiva política de la educación*. Madrid, España: Narcea.
- Ball, S. (2012). *Foucault, power, and education*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Ball, S. J. y Bowe, R. (1992). Subject departments and the “implementation” of national curriculum policy: An overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, 24 (2), 97-115.
- Ball, S. J., y Junemann, C. (2012). *Networks, new governance and education*. Bristol, Reino Unido: The Policy Press.
- Ball, S. J., Maguire, M. y Braun, A. (2012). *How schools do policy, policy enactments in secondary school*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Benavides, M. (2020). Coaliciones promotoras de apoyo y corrientes de políticas en la reforma educativa 2013 de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, L (2), 137-164.
- Bensusán, G. y Tapia, A. (2013, octubre-diciembre). El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación. *Revista Mexicana de Sociología*, 75 (4), 557-587.
- Capella Riera, J. (2004). Políticas educativas. *Educación*, 13 (25), 7-41.
- Desportes, V. (2008). *La guerre probable-Penser autrement*. París, Francia: Économica.
- Díaz Flores, M., González Acotl, R., Oropeza Tague, M. A. (2011, enero-marzo). El proceso presupuestario en México. *Universo Contábil* (1), 144-158.
- Díez Hochleitner, R. (1996). *Aprender para el futuro mejor: educación y desarrollo*. Documentos de un debate. X Semana Monográfica. Madrid, España: Fundación Santillana.
- Downs, A. (1993). El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Dunn, W. (2012). *Public policy analysis: an introduction*. Pittsburgh, Estados Unidos: Pearson.
- Escudero, T. (2003). Desde los tests hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación en educación. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa (RELIEVE)*, 9 (1).
- Espinoza, O. (2015). “Política”, políticas públicas y política educativa: alcances y enfoques alternativos. En C. Tello, *Los objetos de estudio de la política*

- educativa* (pp. 143-159). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Evans, M. (2009). New directions in the study of policy transfer. *Policy Studies*, 30 (3), 237-241.
- Flores Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México: UIA.
- Flores Crespo, P., y Mendoza, D. (2019). Implementing a merit-based scheme for recruiting teachers in Mexico. An advocacy coalition perspective. *Policy Studies*, 1-17.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito, Ecuador: Anthropos/Flacso.
- Foucault, M. (1980). Two lectures. En C. Gordon, *Power/knowledge*. Londres, Reino Unido: Harvester.
- Ghioldi, A. (1972). *Política educacional en el cuadro de las ciencias de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- González Villarreal, R., Rivera Ferreiro, L. y Guerra Mendoza, M. (2020). *La continuidad neoliberal*. México: Navarra.
- González Villarreal, R., Rivera Ferreiro, L. y Guerra Mendoza, M. (2021). El canon crítico. Un devenir subordinado. En C. Peraza, *México en el movimiento de la reforma educativa global*. México: UNAM.
- Grant, W. (1989). *Pressure groups, politics and democracy in Britain*. Londres, Reino Unido: Philip Allan.
- Guggenheim, H. (210) (Director). *Waiting for Superman*. Estados Unidos: Walton Media.
- Hanushek, E. (1979). Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions. *The Journal of Human Resources*, 351-388.
- Imen, P. (2008, julio-diciembre). Políticas educativas y modos de trabajo docente en Argentina: un recorrido por las imposiciones y resistencias entre la reproducción y la emancipación. *Perspectiva*, 26 (2), 401-432.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Glenview/Londres, Reino Unido: Scott, Forest and Company.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. En H. D. Lasswell y D. Lerner, *The policy sciences* (pp. 3-15). Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.
- Lehmbruch, G. (1991). The organization of society, administrative strategies, and policy networks. En R. Czada y A. Windhoff-Heritier (eds.), *Political Choice*. Francfort, Alemania: Campus.
- Lindblom, C. H. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review* (39).
- Martínez Bordón, A. y Navarro Arredondo, A. (coords.). (2018). *La reforma educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda*

- educativa 2018-2024*. México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Martínez Rizo, F. (2018). Reflexiones sobre las políticas educativas. *RLEE*, XVIII (2).
- Mercado Maldonado, R. (2019). La formación inicial de maestros y el nuevo proyecto educativo nacional. Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Miranda, E. (2011). Una 'caja de herramientas' para el análisis de la trayectoria de la política educativa: la perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). En E. Miranda y N. S. Paciulli Bryn (eds.), *(Re)Pensar la educación pública: aportaciones desde Argentina y Brasil* (pp. 105-128). Córdoba, Argentina: Centro de Publicaciones de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Moreles Vázquez, J. (2015). El campo teórico de la política educativa y su objeto de estudio. Un campo específico e interrelacionado con el campo de la educación. En C. Tello, *Los objetos de estudio de la política educativa*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de [http://panorama.oei.org.ar/\\_dev/wp-content/uploads/2017/05/Los-objetos-de-estudio-de-la-politica-educativa.pdf](http://panorama.oei.org.ar/_dev/wp-content/uploads/2017/05/Los-objetos-de-estudio-de-la-politica-educativa.pdf), el 23 de marzo de 2022.
- Moreno, P. (1984). Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas. *Revista de Administración Pública* (84), 9-25.
- Pearce, D. W. (1981). *The social appraisal of projects: A text in Cost-Benefit Analysis*. Londres, Reino Unido: Macmillan.
- Pedró, F. y Puig, I. (1999). *Las reformas educativas: Una perspectiva política y comparada*. Barcelona, España: Paidós.
- Peraza Sanginés, C. (. (2020). *México en la reforma educativa global*. México: UNAM.
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública. De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, IV (2), 257-276.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona, España: Gedisa.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000.). *Governance, politics, and the state*. Nueva York, Estados Unidos: St. Martin's Press.
- Ramírez Raymundo, R. (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República.
- Rayou, P. y Van Zanten, A. (2015). *Les 100 mots de l'éducation*. París, Francia: Presses Universitaires de France.
- Reimers, F. (1995). Participación Ciudadana en Reformas de Políticas Educativas. *Pensamiento Educativo*, 17 (2), 115-131.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy network analysis. En M. Morán, M. Rein y R. E. Goodin (eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 425-447). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Rivera Ferreiro, L., González Villarreal, R. y Guerra Mendoza, M. (2021). *El cártel de la reforma educativa*. México: UPN.

- Rockwell, E. (2008). *Hacer escuela, hacer Estado. La educación posrevolucionaria vista desde Tlaxcala*. Zamora, México: El Colegio de Michoacán/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Centro de Investigación y de Estudios Avanzados.
- Rockwell, E. (2013). La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa. En R. Ramírez, *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos* (pp. 77-110). México: Senado de la República.
- Rockwell, E. (2018). *Vivir entre escuelas. Relatos y presencias (antología esencial)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Rowley, C. (1993). *Public choice theory*. Great Yarmouth, Reino Unido: Galliard Ltd.
- Rulfo, J. C. y Loret de Mola, C. (Directores). (2012). *De panzazo*. México: Mexicanos Primero, la Media Luna Producciones.
- Sabatier, P. (1999). The Advocacy Coalition Framework. En P. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (pp. 189-219). Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- Santibáñez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37), 419-443.
- Scott, J. (2000). *Los dominados y el arte de las resistencias*. México: Era.
- Simon, H. (1983). *Reason in Human Affairs*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid, España: Paidós/M.E.C.
- Tagliabue, N. (1997). Política pública educativa. *El fin del siglo en la Educación y la Cultura*, 3 (36).
- Tello, C. (2015). *Los objetos de estudio de la política educativa*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de [http://panorama.oei.org.ar/\\_dev/wp-content/uploads/2017/05/Los-objetos-de-estudio-de-la-politica-educativa.pdf](http://panorama.oei.org.ar/_dev/wp-content/uploads/2017/05/Los-objetos-de-estudio-de-la-politica-educativa.pdf), el 20 de abril de 2021.
- UNESCO (2013). *Handbook on education policy analysis and programming*, vol. 2. Bangkok, Tailandia: UNESCO.
- UNESCO-INEE (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*.
- Van Zanten, A. y Rayou, P. (2015). *Les 100 mots de l'éducation*. París, Francia: PUF. México: INEE.
- Viennet, R. y Pont, B. (2017). *Education policy implementation. A literature review and proposed framework*. OECD Education Working Papers. París: OCDE.



## **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

Delfina Gómez Álvarez *Secretaria de Educación Pública*  
Francisco Luciano Concheiro Bórquez *Subsecretario de Educación Superior*

## **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

Rosa María Torres Hernández *Rectora*  
María Guadalupe Olivier Téllez *Secretaria Académica*  
Karla Ramírez Cruz *Secretaria Administrativa*  
Rosenda Ruiz Figueroa *Directora de Biblioteca y Apoyo Académico*  
Abril Boliver Jiménez *Directora de Difusión y Extensión Universitaria*  
Benjamín Díaz Salazar *Director de Planeación*  
Maricruz Guzmán Chiñas *Directora de Unidades UPN*  
Yiseth Osorio Osorio *Directora de Servicios Jurídicos*  
Silvia Adriana Tapia Covarrubias *Directora de Comunicación Social*

## **COORDINADORES DE ÁREA**

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*  
Jorge García Villanueva *Diversidad e Interculturalidad*  
Gerardo Ortiz Moncada *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*  
Ruth Angélica Briones Fragoso *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*  
Eva Francisca Rautenberg Petersen *Teoría Pedagógica y Formación Docente*  
Rosalía Menéndez Martínez *Posgrado*  
Rosa María Castillo del Carmen *Centro de Enseñanza y Aprendizaje de Lenguas*

## **COMITÉ EDITORIAL UPN**

Rosa María Torres Hernández *Presidenta*  
María Guadalupe Olivier Téllez *Secretaria Ejecutiva*  
Abril Boliver Jiménez *Coordinadora Técnica*

## **Vocales académicos**

Laura Magaña Pastrana  
Esperanza Terrón Amigón  
Alma Eréndira Ochoa Colunga  
Mariana Martínez Aréchiga  
Rita Dromundo Amores  
Maricruz Guzmán Chiñas

---

Mildred Abigail López Palacios *Subdirectora de Fomento Editorial*  
María Eugenia Hernández Arriola *Formadora*  
Jorge Núñez Silva *Diseñador de portada*  
Gabriela Montes de Oca Vega *Editora y correctora de estilo*

---

Esta primera edición de *Política de los procesos socioeducativos. Crítica y fuga* estuvo a cargo de la Subdirección de Fomento Editorial, de la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria, de la Universidad Pedagógica Nacional y se publicó el 6 de junio de 2022.