

Reflexiones sobre las políticas educativas*

Reflections on Educational Policies

*Felipe Martínez Rizo***

RESUMEN

El artículo caracteriza los sistemas educativos, su estructura y los actores que intervienen en ellos, como marco de las políticas educativas, y precisa la relación entre políticas y reformas educativas. Enseguida discute dos formas de entender las políticas, y plantea que para el gobierno son la forma adecuada de decidir sobre temas de interés público en una sociedad democrática, en contraste con ideas basadas en concepciones liberales, o las que postulan una planeación autoritaria. Precisa la relación entre políticas y programas de gobierno. Discute la relación entre investigación y toma de decisiones, y desarrolla cuatro versiones de posturas intermedias entre el positivismo de Comte y la dialéctica de inspiración marxista: la postura de Gadamer, con la noción de *phrónesis*; la ingeniería social fragmentaria de Popper; las ideas del analista de políticas como artesano, de Majone, y las de Cronbach sobre el papel del evaluador en las decisiones. Revisa reformas fáciles o difíciles, y comenta la dificultad de que reformas diseñadas en la cúspide del sistema lleguen al aula. Para terminar, comenta ideas de Pablo Latapí sobre las políticas educativas y la influencia de la investigación en ellas.

Palabras clave: sistemas educativos, políticas públicas, políticas educativas, reformas educativas, investigación educativa, investigación y toma de decisiones

ABSTRACT

The article characterizes the educational systems, their structure and the actors that intervene in them, as a framework of educational policies, and specifies the relationship between policies and educational reforms. It discusses two ways of understanding policies and argues that government finds in them the appropriate way to decide on issues of public interest in a democratic society, in contrast to ideas based on liberal conceptions, or in those that postulate an authoritarian planning. It specifies the relationship between government policies and programs. It discusses the relationship between research and decision making and develops four versions of intermediate positions between Comte's positivism and Marxist-inspired dialectic: Gadamer's position, with the notion of *phrónesis*; Popper's fragmentary social engineering; Majone's ideas of policy analyst as artisan; and Cronbach's on the role of the evaluator in decision-making. It reviews reforms of easy or difficult implementation, and discusses on the hardships top-bottom reforms face to reach the classroom. Finally, it comments on Pablo Latapí's ideas on educational policies and the influence of research on them.

Key words: education systems, public policies, educational policies, educational reforms, educational research, research and decision making

Fecha de ingreso: 12 de octubre de 2018. Fecha de aceptación: 23 de octubre de 2018
<https://doi.org/10.48102/rlee.2018.48.2.47>

* Versión corregida por el autor de la conferencia magistral que presentó en el ITESO el 31 de agosto de 2018, en el marco de la Cátedra Pablo Latapí Sarre.

**Universidad Autónoma de Aguascalientes, México; felipemartinez.rizo@gmail.com

INTRODUCCIÓN: LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Las políticas educativas son acciones que tienen lugar en un sistema educativo, por lo que conviene comenzar señalando que se entiende por esto el conjunto de instituciones cuyo propósito es preparar a niños y adolescentes para la vida adulta.

En las sociedades de la antigüedad no era necesario que hubiera instituciones especializadas en ello; las familias bastaban para preparar a los niños para la vida adulta. Obviamente, lo que se necesitaba para la vida adulta no incluía inglés y computación. Si se trataba de un niño, lo que debía aprender era a cazar animales y a construir una cabaña. Si era mujer, saber preparar alimentos o cultivar plantas, y en aquellas épocas bastaba la familia para encargarse de ello. Además, el tránsito de la niñez a la adultez era muy brusco, lo que hemos perdido de vista, pensando que siempre ha sido como ahora, pero no es así.

Como especie estábamos diseñados para que, alrededor de los 15 años de edad, las personas eran maduras biológica y psicológicamente. Podían tener familia, y sabían todo lo que tenían que saber para defenderse en la vida; además, se casaban muy jóvenes porque había que procrear hijos muy rápido, ya que morirían pronto.

Hoy es muy diferente. Por complejas razones no muy bien conocidas todavía, la madurez biológica se está anticipando cada vez más. Caí en la cuenta de esto en una ocasión que tuve la oportunidad de visitar al doctor Torsten Husén, en Suecia, y una de sus colaboradoras me contó acerca de unos trabajos que había hecho. Entre sus hallazgos destacaba que, en el siglo transcurrido de 1860 a 1960, según los registros disponibles, la edad de la primera menstruación de las chicas se había adelantado cuatro años. Eso lo sabemos bien ahora, cuando las niñas a los 11 años ya son mujercitas, maduran biológicamente, pero en lo psicológico aún no lo han hecho después de los 20, porque se ha alargado la dependencia de los papás, ya que hay que estudiar hasta la universidad, entre otras cosas.

Como resultado, hay una etapa que va de los 11 años a más de 20, en la que se combina madurez biológica con inmadurez psicológica, algo que no se había dado en la historia de la huma-

nidad, y que no acabamos de entender, que no sabemos cómo enfrentar, y que está cambiando todo. Obviamente, no basta con que un sacerdote diga que se debe esperar para tener relaciones sexuales hasta después de casarse. Nadie se va a esperar.

A medida que las sociedades se hicieron complejas, surgieron instituciones especializadas en la preparación de niños y jóvenes para la vida adulta. Esas instituciones se desarrollan a lo largo de los siglos XI a XIX, es decir, de la Baja Edad Media hasta el siglo XIX, pero no de abajo a arriba, como se tiende a pensar: primero la primaria, después la secundaria, la media superior y luego la universidad. En realidad, fue exactamente al revés (Collins, 2000).

Las instituciones educativas formales más antiguas fueron las universidades, desde los siglos XI y XII. Las instituciones que ahora llamaríamos de enseñanza media, los liceos, aparecieron después, en los siglos XV y XVI, en la Europa protestante, y luego en los países de la Contrarreforma, con los jesuitas. La educación elemental pública aparece hasta el siglo XIX, o desde fines del XVIII en los lugares en que ocurrió más temprano, como Prusia.

Obviamente, antes había educación, pero no institucionalizada. Las personas de posibilidades tenían un instructor en casa que enseñaba las primeras letras al niño, pero éste no iba a la escuela. Los planteles educativos surgieron a lo largo de siglos, pues, de esa peculiar manera, según un estudioso de estas cuestiones: “hasta el siglo XVII no existía enseñanza en lengua vulgar que correspondiera al nivel de la primaria actual... En la Edad Media, al menos hasta el siglo XVI, sólo había escuela en latín, la escuela de gramática” (Aries, 1973, p. 318).

La estructura de un sistema educativo

Ahora los sistemas educativos integran muchos elementos: alumnos, docentes y directivos; formas de organizar a éstos, su planta física y tiempos, etc. Hoy tendemos a pensar que siempre hubo grados, pero no es así. En México se establecen hasta fines del siglo XIX y principios del XX. En Estados Unidos los grados se establecen hasta 1843, siguiendo el ejemplo pionero de Prusia.

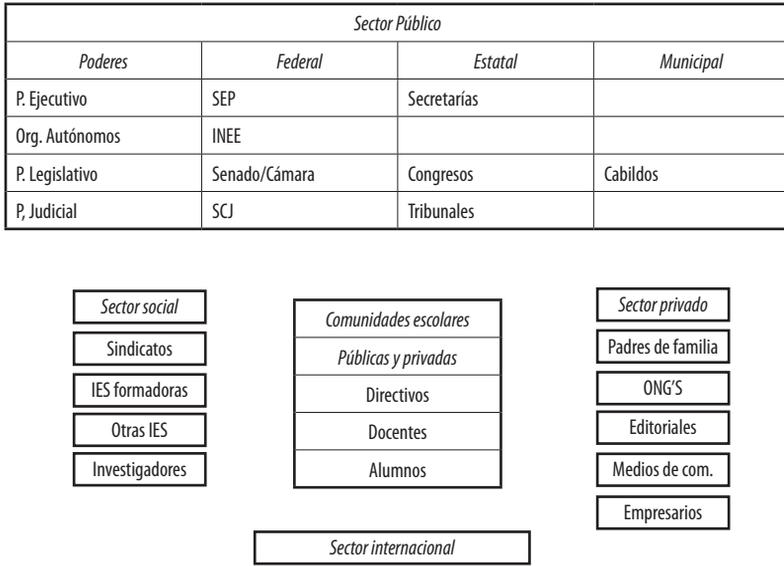
¿Cómo era antes una escuela? ¿Cuánto tenía que estar un niño en ella? Pues hasta que aprendiera lo que tenía que aprender. ¿Y

cuánto era eso? Depende: unos aprendían pronto y otros nunca lo conseguían. ¿A qué edad tenía que empezar a ir a la escuela un niño? Cuando lo mandaran sus padres. ¿Hasta cuándo tenía que estar? Hasta que aprendiera. ¿Y cómo iba pasando de un grado a otro? Eso no ocurría; no había grados. Todos los niños estudiaban juntos en una especie de multigrado. Lo que ahora es una forma menor de educación, cuando no hay más remedio, era lo normal. Las formas de organizar a los alumnos, de agruparlos, configuran las instituciones. Lo mismo ocurre con los contenidos y formas de enseñanza: planes y programas de estudio, o sea el currículo, en sentido restringido; formas de control de alumnos y docentes; reglas de disciplina; reglas para el manejo de los docentes; formas de financiamiento; cuidado de la equidad; formas de distribuir las funciones entre unidades territoriales, centralizada, parcialmente descentralizada, muy descentralizada, etc.; formas de gobierno y distribución de la toma de decisiones: ¿Quién manda? ¿Hay un consejo de Estado, un ministro? ¿Tienen voz y voto o no los padres de familia? Lo que configura un sistema educativo es la forma en que se organizan todas esas cosas.

Actores y partes interesadas

¿Qué actores y partes intervienen de una u otra forma en un sistema educativo? La figura 1 sintetiza la respuesta. En el bloque central están las comunidades escolares, públicas y privadas, con directivos, docentes y alumnos. Ése es el núcleo del sistema educativo. Alrededor del centro hay cuatro bloques distintos de actores que intervienen. En la parte superior está el sector público, que no es sólo la Secretaría de Educación Pública (SEP), sino un conjunto de actores definidos según dos ejes: en los renglones de los poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y ahora, además, los organismos autónomos; todos los poderes tienen que ver con la educación, en mayor o menor grado. Y en las columnas de los órdenes gobierno, el federal, el estatal y el municipal.

FIGURA 1. Actores y partes interesadas en el Sistema Educativo



Fuente: elaboración propia.

En el nivel federal del poder ejecutivo, obviamente, tenemos a la SEP, y en el nivel estatal, a las secretarías estatales de educación y sus equivalentes. En México no hay algo similar en el nivel municipal, que en otros sistemas es el más importante. En nuestro país la educación fue atribución de los estados federales en el siglo XIX, y Carranza quiso municipalizarla para quitar poder a los gobernadores. Pero, constitucionalmente, el municipio no tiene ahora un papel relevante en este sentido. Por lo que se refiere a organismos autónomos, una novedad en México, sólo tenemos en el nivel federal al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En el poder legislativo, al senado y a la cámara de diputados; en el nivel federal, a los congresos estatales y a los cabildos municipales. En el poder judicial, a la suprema corte y a los tribunales federales y a los estatales.

Todos esos actores tienen que ver con la educación. Tradicionalmente, sólo se pensaba en la SEP, pero en realidad el asunto es más complejo. El legislativo expide las leyes. Los cambios hechos en 2013 a los artículos constitucionales y las distintas leyes secun-

darias que tienen que ver con la educación no dejan dudas sobre la importancia de este actor. El poder judicial es cada vez más relevante en temas educativos, porque hay litigios y amparos en este ámbito que pueden ser muy importantes. Recordemos que la desegregación racial del sistema educativo de los Estados Unidos comenzó en 1954, cuando la Suprema Corte de Justicia de ese país revirtió otra decisión de la misma, tomada hacia 1896, que había declarado que tener escuelas sólo para negros y sólo para blancos no era anticonstitucional, con tal de que fueran similares en cuanto a los recursos que tuvieran (*separate but equal*). En 1954 la Suprema Corte revirtió la decisión, declarando anticonstitucional que una escuela prohibiera el acceso de un grupo racial a sus aulas. El poder judicial cambió de una manera profunda y trascendental el sistema educativo norteamericano. En México también está teniendo un peso específico cada vez mayor.

Otro bloque de la figura se refiere al sector social y académico, con sindicatos, instituciones formadoras como escuelas normales, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y otras instituciones de nivel superior, así como los investigadores. Otro bloque corresponde al sector privado, donde tenemos, desde luego, a los padres de familia, pero también a organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y empresarios. Y en un bloque más, el sector internacional, con organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), etc. La figura pone así, en evidencia, el gran número de actores que tienen que ver, en mayor o menor grado, con el sistema educativo.

REFORMAS EDUCATIVAS

A partir de lo anterior podemos definir una reforma educativa como un cambio de uno o varios de los elementos mencionados, por ejemplo:

- Cambiar la edad en que es obligatorio ir a la escuela para los alumnos, haciendo obligatorio o no cierto nivel.
- Cambiar los sistemas de evaluación de los alumnos o las for-

mas de agrupamiento, por ejemplo, al introducir o eliminar el multigrado.

- Modificar los tiempos, como ampliar o reducir el calendario o la jornada escolar.
- Modificar los contenidos (el currículo) o los métodos de enseñanza, recomendando o exigiendo determinado enfoque didáctico.
- Introducir cambios en la disciplina y el control de los alumnos prohibiendo, por ejemplo, el uso de castigos corporales.
- Modificar requisitos para ser docente o los criterios de evaluación correspondientes, que existen desde hace mucho, con los sistemas escalafonarios que, adecuados o no, eran sistemas de evaluación.
- Transformar la organización del sistema, como centralizar o descentralizar la facultad para tomar ciertas decisiones.
- Cambiar la forma de gobierno, ampliando o reduciendo la participación.

Estos incisos son ejemplos de posibles reformas, que pueden afectar sólo uno u otro aspecto, o varios a la vez. Pueden considerarse reformas grandes o chicas, estructurales o no, o como se les quiera llamar, pero en todos los casos se trata de tipos de reforma, y esto permite ver que las políticas educativas se relacionan, en general, con alguna reforma.

En el seminario que precedió a esta conferencia se trabajaron cuatro políticas, que se refieren a descentralización, planes y programas de estudios, maestros, y participación social. En México ha habido otras, sobre libros de texto (que tienen que ver con el currículo); las relativas a introducción de computadoras, Enciclomedia, Habilidades Digitales para Todos; obligatoriedad de la secundaria, el preescolar y la educación media superior); equidad, como la creación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), los programas compensatorios que comenzaron en 1991, con el expresidente Carlos Salinas de Gortari; la reforma de la Escuela Normal, etcétera. Éste es el contexto del tema central de la conferencia.

En los siguientes puntos trataré de aportar elementos para el análisis de políticas educativas y su relación con la investigación.

POLÍTICAS, REFORMAS, GOBIERNO

Primero, tomo elementos de un documento reciente de la OCDE que, citando a Espinoza (2009), recoge de manera muy amplia cómo suele entenderse hoy la expresión políticas educativas, aunque, como veremos enseguida, no es exactamente el sentido que dan al término algunos estudiosos de las políticas:

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 (Viennet y Pont, 2017, p. 19).

La definición inicial identifica políticas con acciones emprendidas por un gobierno, pero enseguida se reconoce que puede haber otros actores que generen políticas. La diferencia parecería sutil, pero es relevante. Las autoras añaden, expresamente, que en su texto “los términos políticas y reformas se usarán indistintamente.” Además, el documento de la OCDE centra la atención en políticas educativas generadas por autoridades públicas (centrales, regionales o locales) para la oferta de educación pública, y retoma otra definición de Rayou y Van Zanten (2015): “Las políticas educativas son programas desarrollados por las autoridades públicas, informados por valores e ideas, dirigidos a actores de la educación, e implementados por administradores y profesionales de la educación” (Viennet y Pont, 2017, p. 19).

Las políticas públicas son programas. La introducción de este nuevo término conduce a la consideración de la otra perspectiva para la definición de las políticas públicas. Para revisar el enfoque de los teóricos de políticas educativas se retoman ideas de Luis Aguilar, quien desde la década de los ochenta introdujo en México los estudios de políticas, que habían comenzado a surgir en la de los cincuenta, después de la Segunda Guerra Mundial. Según este autor, cinco rasgos definen lo que se entiende por la noción que nos interesa. Una política pública es:

- 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 éstos en asociación con actores sociales; y
- que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2010, p. 29).

Cada elemento aporta algo especial a la noción: que una política sea “un conjunto de acciones intencionales...”, por tanto, no de acciones aisladas o casuales; que se trate de acciones “orientadas a la realización de un objetivo de interés público”, y “que configuren un patrón de comportamiento”; que sean acciones “definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre gobierno y sectores de la ciudadanía y decididas por autoridades públicas legítimas”, que es lo que hace que las acciones sean también públicas y legítimas. Estos dos puntos son fundamentales. Si no las establece la decisión de una autoridad pública legítima, las acciones no son políticas públicas legítimas. Y más relevante aún: si no hay interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía, las acciones en cuestión tampoco son políticas públicas, en la definición que ofrece Luis Aguilar.

A esto alude el documento de la OCDE que acabamos de ver, cuando reconoce que hay otras formas de entender las políticas. Si se sigue la lógica de la definición de Luis Aguilar, si hay un conjunto de acciones intencionales que tratan de enfrentar un problema público, y que fueron decididas por la autoridad pública, pero no surgieron de una interlocución con los sectores de la sociedad, no se trataría de políticas públicas. Esto va contra el sentido usual de la expresión, que recoge la noción propuesta en el documento de la OCDE. En ese caso se podría decir que se trata de unas políticas públicas no consultadas, unas políticas autoritarias, verticales o no participativas, pero, a fin de cuentas, políticas públicas. No obstante, en la definición ortodoxa de los teóricos de las políticas, no serían políticas públicas.

Relación entre políticas y programas

En el sentido en que aquí se maneja, el término programa se inventó también en la década de los sesenta, cuando Robert McNamara y colaboradores propusieron el sistema de presupuesto por programa (*Planning, Programing, Budgeting System*, PPBS), que hasta la fecha sigue siendo la forma de manejar los presupuestos en el sector público. Si un funcionario solicita ciertos recursos, debe justificar qué se va a hacer con ellos, cuáles serán los resultados; la solicitud se justifica en función de las acciones que constituyen un programa. Esta lógica del presupuesto permite que las acciones con que un gobierno atiende necesidades sociales se definan como programas. Las políticas públicas se pueden definir también como un programa, o como un conjunto estructurado de programas, un plan, lo que recuerda la definición de la OCDE: las políticas son programas.

Luis Aguilar añade que el término *programa* viene de la *gramática* de las finanzas, no de las políticas; del vocabulario de las finanzas, no del vocabulario de las políticas, y añade:

...lo que llamamos política de seguridad, de salud, educativa, ambiental o de transporte (debería ser) un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o particulares que abordan dimensiones o componentes particulares del problema mayor que denominamos inseguridad pública... (Aguilar, 2010, p. 30, n. 8).

Esto lleva a explorar cómo empezó esta corriente del estudio de políticas, ¿Por qué en los años cincuenta del siglo pasado? ¿Qué había pasado entonces? ¿De dónde veníamos?

Gobernar por políticas se opone a dos posturas: por una parte, a políticas liberales, según las cuales el gobierno sólo debe encargarse de la seguridad (Estado policía), ya que el mercado se encargará de atender otras necesidades; por otra parte, posturas autoritarias (de planeación central), según las cuales el gobierno debe encargarse de todas las necesidades, con medidas decididas por sus funcionarios, sin participación de los ciudadanos.

Cuando hoy se habla de neoliberalismo, se alude a una época anterior con el liberalismo original, el manchesteriano, desde la

revolución industrial y el siglo XIX, cuando el Estado no debía intervenir en economía, sino sólo evitar que alguien robara la propiedad de otro (policía), y el mercado se encargaría de atender todas las necesidades. Sólo en el caso de las economías de guerra se hacían excepciones, cuando el Estado intervenía en la economía haciendo, por ejemplo, que la industria siderúrgica se orientara a la producción de armas.

Con la revolución de octubre, Lenin tomó el poder en el imperio de los zares, que deja el lugar a la Unión Soviética. Tras la prematura muerte de Lenin, Stalin vence a Trotsky en la disputa por el poder, y comienzan los planes quinquenales. La economía soviética, sin propiedad privada de bienes de producción, se planifica. Se calcula la cantidad de bienes que se requerían para atender las necesidades de la población en todos los aspectos (vivienda, alimentación, vestido, calzado, etc.) y se organizaba la producción en consecuencia. Lo mismo se hacía en educación: se necesita producir cierta cantidad de tal bien, por lo que hace falta cierto número de ingenieros o técnicos especializados.

El inicio de los planes quinquenales soviéticos coincidió con la Gran Recesión de 1929, para salir de la cual se impusieron las ideas de Keynes, y el Estado intervino en la economía, como en el caso de las grandes obras públicas del Valle del Tennessee, en los Estados Unidos. Todavía después de la Segunda Guerra Mundial, en los inicios de la Guerra Fría, parecía que la planeación funcionaba muy bien. Algunos textos de economía de la época predecían que el PIB de la Unión Soviética (URSS) superaría al de Estados Unidos en poco tiempo, porque la URSS crecía muy rápidamente. Parecía, entonces, mejor, que el Estado controlara la economía.

La reconstrucción europea tras la Segunda Guerra implicó el enorme esfuerzo público del Plan Marshall. Francia estableció planes quinquenales, cuya diferencia con los soviéticos era que, al no tratarse de un país socialista, había propiedad privada y empresas públicas, de manera que los planes eran imperativos para el sector público e indicativos para el privado.

Pero ya en los años cincuenta se advertía que ninguno de los dos enfoques era óptimo. Que el Estado no intervenga nunca tiene problemas, que se manifiestan en crisis recurrentes; además, hay necesidades que el mercado no atiende bien, entre ellas las

educativas. Por otro lado, la imperativa planeación soviética tenía también serios problemas, aunque todavía no fuera evidente su cercano colapso, pero se percibía que no era la adecuada en un país democrático.

Se planteaban estas cuestiones: ¿Cómo tomar decisiones que afecten a todos los ciudadanos? ¿Cómo se deben definir programas de acción pública? ¿Cómo se deben definir políticas públicas en un país democrático?

La respuesta que se impuso es que se tienen que definir en una interacción de todos los actores interesados, cuyos intereses no coinciden; cada actor tiene preferencias particulares, con sus razones, pero en un país democrático se necesita tomar en cuenta a todos, negociar y llegar a algo que satisfaga lo suficiente a cada actor. Ése es el gobierno por políticas.

Gobernar por políticas implica que las necesidades de la sociedad que el mercado no pueda atender se enfrenten con acciones que usen recursos públicos, sin descartar que también haya recursos privados, pero que se emprendan con base en decisiones tomadas con la participación de todas las partes con interés legítimo, por consenso o mediante mecanismos democráticos de decisión. Eso es lo fundamental.

El gobierno por políticas se ve como el propio de una sociedad plural y democrática. En la forma más usual de entender el término políticas no se entra en estas sutilezas, y simplemente se considera que toda acción pública es una política, haya sido consensuada o no, aunque haya sido impuesta de manera vertical; de cualquier forma se considera que es una política. Es importante explicitar que la diferencia depende de la definición de política; tener claro esto evitaría polémicas que se reducen a lo semántico.

La Ley de Planeación vigente en nuestro país desde 1983 estableció que cada administración federal debe hacer un Plan Nacional de Desarrollo (PND), que debe aprobar el congreso. El PND está formado por programas sectoriales (de educación, salud, etc.), supuestamente basados en una consulta, aunque sabemos que esas consultas eran sólo simulaciones.

Esa Ley de Planeación es anterior a la introducción en México de los estudios de políticas, y también a la apertura del sistema político. Con todo y sus consultas simuladas, esto era funcional

en un régimen autoritario. La democratización del país hace que ahora tenga mucho sentido la discusión sobre cuál es la manera adecuada de tomar decisiones de interés público, y aquí la pretensión sobre el gobierno por políticas, en el sentido apuntado, es muy relevante.

Un aspecto particular de la cuestión es el que tiene que ver con el papel de especialistas y técnicos en la toma de decisiones sobre temas de interés general; el papel de la investigación y los investigadores en las decisiones de políticas públicas, que es de lo que trata el siguiente inciso.

LA INVESTIGACIÓN Y LAS POLÍTICAS

En principio hay tres posturas al respecto, dos extremas y una intermedia que, al plantearla como intermedia, se anticipa, ya que se propone como la adecuada.

Una postura extrema se puede denominar positivista, en el sentido original que dio al término Augusto Comte hacia 1835, que coincide sólo en parte con el neopositivismo de fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX, con el Círculo de Viena. Ambos están abandonados al menos desde la década de los cincuenta en los medios que saben de filosofía, aunque muchos siguen calificando de positivista a cualquiera que haga investigación cuantitativa. Hay quien considera a Karl Popper como un destacado positivista, sin saber que, ya en 1934, escribió la obra que se considera la puntilla del neopositivismo. En su autobiografía, Popper (1976, p. 88) dice: “Todo mundo considera hoy que el positivismo lógico está muerto, pero nadie parece sospechar que habría que plantearse la pregunta de quién es responsable o, más bien, quién lo mató... Creo deber asumir tal responsabilidad”.

¿Qué decía el positivismo de Comte en el sentido que nos interesa? Algo parecido a Platón, cuando planteaba que los gobernantes deberían ser los filósofos, por ser los que más saben, el filósofo rey. También en Comte la ciencia ocuparía el lugar de la teología y del mito. Y los científicos deberían gobernar, de nuevo, porque saben mucho. Pensaríamos que estas ideas hace mucho que están muertas, pero parece de alguna manera perviven todavía hoy.

La otra postura extrema es la que coincide con la idea de la dialéctica, en el sentido del marxismo más radical de las décadas de los cuarenta y los cincuenta, que también está muerto en los medios especializados, pero parece pervivir en lo que ahora se relaciona más bien con el populismo.

En su versión latinoamericana radical, la investigación-acción planteaba que los que más saben de los problemas sociales no son los investigadores que los estudian, sino las personas que los sufren; el populismo habla del pueblo sabio.

Entre esos dos extremos sobre quién sabe más, el científico o el pueblo, hay posibilidades intermedias. Me referiré a cuatro corrientes de pensamiento, a cuatro autores importantes, que coinciden con distintas maneras de plantear una postura intermedia: Gadamer, a partir de la noción aristotélica de *phrónesis*; Popper, con su ingeniería social fragmentaria; Majone, y su planteamiento sobre el analista artesano en el estudio de políticas; y Lee Cronbach (el gran estadístico que propuso el coeficiente Alfa), con sus ideas sobre el papel del evaluador en la toma de decisiones.

HANS GEORG GADAMER Y LA NOCIÓN DE *PHRÓNESIS*

Los griegos tenían términos especiales para denotar distintos tipos de conocimiento. El más cercano a lo que llamamos ciencia sería *episteme*; *sophia* era sabiduría; *gnosis*, iluminación; *doxa*, *tekne*, etc., pero ninguna de esas palabras designaba el tipo de conocimiento necesario para la praxis, el conocimiento necesario para tomar decisiones; ése era la *phrónesis*.

Gadamer distingue el campo de los argumentos convincentes del campo de los argumentos lógicamente concluyentes. Un argumento puede ser lógicamente perfecto, pero no convencer a nadie; en cambio, ciertos sofismas fácilmente evidenciables son aceptados por muchas personas porque llegan a las vísceras. Es distinto un argumento convincente, que muchas veces apela al sentimiento, que un argumento lógicamente convincente, que muchas veces no convence.

Gadamer (1977, p. 647) sostiene que el conocimiento propio para la toma de decisiones no es la ciencia:

Una de las enseñanzas más importantes que ofrece la historia de la filosofía para este problema es el papel que juega en la ética y la política aristotélica la praxis y su saber iluminador y orientador, la astucia o la sabiduría práctica que Aristóteles llamó *phrónesis*.

La traducción al latín (transparente, en español) del término griego que refiere Gadamer ayuda a entender el sentido del planteamiento: *prudentia*. El conocimiento para la acción es la prudencia, no la ciencia. Lo que tiene que dominar al tomar decisiones es ser prudente. En nuestro tiempo, si un tomador de decisiones es prudente, tomará en cuenta lo que dice la ciencia sobre la cuestión de que se trate, sobre todo si es compleja; no tomar la ciencia en cuenta no sería prudente, pero la decisión no se debe limitar a eso. Por su naturaleza, la ciencia acota su objeto de estudio y prescinde del resto. Para tomar decisiones no hay que acotar; hay que considerar todos los aspectos que se pueda, con la mayor amplitud, lo que la ciencia no puede hacer. Por ello es necesario tener en cuenta la opinión de otras personas conocedoras del asunto, más o menos involucradas en él, y más o menos especializadas.

Karl Popper es conocido por su falsacionismo: hay asimetría lógica entre demostrar que algo es verdadero y que es falso. Es imposible demostrar que algo es verdadero, pero se puede demostrar que es falso. El ejemplo clásico es: la verdad de la afirmación todos los cisnes son blancos no se demuestra encontrando miles de cisnes blancos; por muchos que encuentre no puedo estar seguro de que todos lo son. Pero con un cisne negro que encuentre, demuestro que es falso que todos los cisnes sean blancos. Según Popper no hay que agobiarse por llegar plenamente a la verdad, pues no se puede. Lo que podemos es detectar errores, y en la medida en que lo hagamos nos acercaremos a la verdad, aunque nunca lleguemos plenamente a ella.

La filosofía social de Popper es similar. Criticando a Platón y a Marx, Popper dice que no se puede llegar al bien o a la sociedad perfecta. Si un gobernante quiere llegar autoritariamente a la sociedad perfecta, impondrá el infierno, como pasó con el paraíso soviético. No hay que intentar llegar a la sociedad ideal, pero sí se pueden evitar males concretos, para mejorar la sociedad real,

aunque no se llegue a la perfecta. Ésa es la ingeniería social fragmentaria de Popper, que tiene que ver con las ideas económicas de óptimos y subóptimos.

En realidad, nunca se puede tener realmente una situación óptima, sólo hay subóptimos. En este sentido, en clave menos solemne, he propuesto introducir el término *minuspeyorización*. Del latín *minus* (menos) y *peior* (peor), el término propone exactamente lo mismo que la noción de subóptimos. Las políticas no pueden pretender llegar al ideal, pero sí pueden buscar corregir cosas que no están bien en nuestra sociedad (hacerla menos peor), lo que podrá ser una aportación realmente valiosa.

Giandomenico Majone, en el campo de las políticas, habla del papel del analista de políticas como un artesano. A su juicio son insuficientes los planteamientos simples sobre la relación entre decisores de política y clientes, como si tales decisiones fueran meramente técnicas, y no implicaran consideraciones ideológicas, políticas y éticas; como si los técnicos sólo tuvieran que analizar la eficiencia de algunos medios en comparación con otros, sin discutir sobre los fines perseguidos y los valores implicados: “El papel de un analista de políticas, parecido al de un artesano. Hay que prestar atención al papel de la argumentación y la persuasión en los procesos de deliberación pública que debería implicar la definición de políticas” (Majone, 1997).

La definición de políticas implica procesos de deliberación entre los actores legítimamente interesados, y eso implica capacidad de argumentación, de convencer, y como no es lo mismo un argumento convincente que uno lógicamente convincente, el analista de políticas necesita esa capacidad de argumentación.

Lee Cronbach, por su parte, encabezó un grupo que publicó una obra que aboga por una reforma profunda de evaluación de programas, del que se toman muchos elementos que creo aplicables en general a la relación de cualquier investigador con los tomadores de decisiones. En 95 tesis (en recuerdo de las de Lutero) se critican las evaluaciones (y, en general, las investigaciones) que creen que pueden sustituir al tomador de decisiones.

Según Cronbach y colaboradores, enamorados de la idea de que las decisiones correctas pueden sustituir a acuerdos políticos, algunos decisores plantean demandas no realistas a los evaluadores.

En palabras más simples: algunos políticos dicen: yo no me quiero confundir con estas complicadas cuestiones; usted, experto, dígame lo que se deba hacer. Por otro lado, siempre según Cronbach y sus colaboradores (1980, p. 1), los evaluadores e investigadores, ansiosos por servir y quedar bien con el que paga, e incluso por manipular a quienes detentan el poder, pierden de vista lo que deberían hacer, peor aún, se dejan fascinar por las técnicas.

Reformas fáciles y difíciles

Según Marileen Green, que estudió numerosas reformas educativas en América Latina desde la década de los setenta hasta principios de este siglo, en las décadas de los setenta y los ochenta predominaban reformas que ella etiqueta como fáciles, con las que todos los actores estaban de acuerdo: construir escuelas, crear plazas docentes... Pero en la década de los noventa surgió la preocupación por la calidad, y surgieron otras reformas: para que haya calidad, hay que evaluar a los niños, evaluar a los maestros, exigir rendición de cuentas, etc. Los intereses de los distintos actores ya no coincidían: a los padres de familia muchas veces no les interesa; a los sindicatos no les conviene; para los políticos los resultados no son rápidos y visibles.

Las primeras reformas, las fáciles, obviamente requerían de recursos, que se pueden sacar de algún lado, pero no implicaban que los actores cambiaran sus prácticas. Las segundas, las reformas difíciles, implican largas cadenas de decisiones y acciones, deben ser adoptadas en el aula con muchos niveles de implementadores; en cualquier punto pueden experimentar problemas de pereza, juicios equivocados, celos organizacionales y enredos logísticos, todo lo cual hace mucho más difícil alcanzar los objetivos que se propongan.

Otro importante estudioso de las reformas educativas, Larry Cuban, distingue cuatro niveles de currículo: el oficial, o prescrito, el currículo enseñado, el currículo aprendido y el currículo evaluado. Y estos cuatro niveles no coinciden:

- Lo que enseña un maestro no coincide con el currículo prescrito: unas veces porque no domina un tema y prefiere omi-

tirlo; otras, porque el currículo está sobrecargado y no es posible cubrirlo. Por esas u otras razones, lo que enseña el maestro no coincide con el currículo oficial, además de que puede enseñar cosas que no están en él.

- Los niños no aprenden todo lo que enseña el maestro, aprenden unas cosas y otras no, y aprenden cosas que no enseña el maestro, o que no intenta enseñar, pero lo hace, por lo que el currículo aprendido no coincide con el enseñado, ni con el oficial.
- Y las pruebas en que consiste el currículo evaluado no coinciden con el prescrito, ni con el evaluado o el aprendido, porque lo que incluyen es lo que se puede preguntar con el tipo de instrumentos que se manejan. Por ejemplo, muchas veces hay que hacer preguntas de opción múltiple, y con ellas sólo se pueden evaluar algunas cosas.

La conclusión debería hacer pensar a muchas autoridades:

Cuando cambian la capa exterior del currículo prescrito, las autoridades confían en haber mejorado completamente el currículo. Creen que los maestros enseñaran más y mejor, que los estudiantes aprenderán, y que las pruebas comprobarán esas mejoras. Y cuando los resultados esperados no se concretan en los resultados en el aula y en las evaluaciones, sobreviene confusión y desilusión (Cuban, 2013, p. 53).

La dificultad de que las políticas lleguen al aula

Especialistas de distintas épocas coinciden en subrayar lo difícil que es llevar a cada aula lo que establecen las políticas diseñadas en la cúspide del sistema, o imitar las que han tenido éxito en otros lugares. Las breves citas siguientes son algunos ejemplos:

La pregunta de si las políticas educativas tienen la fuerte influencia en la enseñanza que esperan las autoridades sigue sin respuesta. Además, enfrentan un problema peculiar: los que las deben poner en práctica (los maestros) suelen ser vistos como parte del problema a superar (Sykes y Wilson, 2016).

Muchas políticas parecen funcionar como un teléfono descompuesto en que se van distorsionando, desde su formulación hasta que llegan al aula, pasando por varios intermediarios (Spillane, 2004).

La política es una prensa troqueladora, enseñar se parece a un bisturí (Green, 1983).

La educación es expresión de la vida y carácter de un país; si se quiere importar las políticas educativas de otra nación, habría que importar su cultura (Sadler, 1900).

Hay varias formas de tomar en cuenta políticas de otros sistemas para aprovecharlas en el propio: réplica, adaptación, injerto y rediseño; sólo el rediseño puede resultar, pero es lo más difícil (Alexander, 2012).

Papel del investigador

En este punto se vuelve al tema del papel del investigador en la toma de decisiones, para lo que se aprovechan varias de las 95 tesis propuestas por Cronbach y colaboradores, reiterando que lo que dicen de los evaluadores es válido en general para los investigadores educativos, ya que la evaluación es investigación aplicada. Véanse las siguientes tesis en conjunto:

Tesis 12: La esperanza de que una evaluación dará respuestas inequívocas, lo bastante convincentes para terminar las controversias sobre los méritos de un programa, será sin duda decepcionada.

Tesis 13: Las conclusiones de evaluadores profesionales no pueden sustituir al proceso político.

Tesis 21: La idea del evaluador superhombre que hará sencilla toda opción social, eficiente todo programa, y de la gestión pública una técnica, es un sueño de opio.

Tesis 23: Una imagen de arreglos plurales representa más fielmente cómo toman forma políticas y programas que la imagen platónica de poder y responsabilidad concentrados.

Tesis 29: La comunidad que conforma las políticas no espera a que haya un claro ganador; tiene que actuar ante la incertidumbre, definiendo acciones plausibles, políticamente aceptables.

Tesis 21: Cuando los programas tienen múltiples resultados, posiblemente diferentes, compararlos es, necesariamente, cuestión de juicio. Ninguna técnica para comparar beneficios callará los desacuerdos partidistas.

Tesis 87: Hay necesidad de intercambios más enérgicos que la típica discusión académica, y más responsables que los debates entre los seguidores de las distintas corrientes partidistas (Cronbach *et al.*, 1980, pp. 2-11).

Papel de los elementos técnicos para sustentar decisiones racionales

Para precisar la idea de que en la actualidad la prudencia incluye tomar en cuenta lo que dice la ciencia hay que considerar que, sin desconocer el peso de las diferencias ideológicas, la definición de políticas se beneficiará si toma en cuenta los resultados de investigaciones de buena calidad. Los factores no racionales influyen en cualquier tema tanto más que los racionales, y por ello definir políticas públicas supone argumentos persuasivos de analistas artesanos, pero a éstos no les vendrá mal tener elementos basados en buena investigación.

Para que tengan credibilidad es importante que organismos especializados como el INEGI o el INEE sean autónomos. Necesitamos saber, de la manera más confiable posible, cómo es la realidad en el tema de que se trate una decisión, porque si no tenemos los mismos números, será más difícil ponerse de acuerdo. Los aspectos técnicos son importantes.

Conviene insistir en el punto anterior, con apoyo en las ideas de Cronbach y colaboradores que, de distintas formas, subrayan que el papel del evaluador (y del investigador en general) no es hacer juicios de valor, ni tomar decisiones en lugar de los funcionarios responsables, sino ofrecer información relevante a las partes involucradas en una política, que les permita participar en el proceso político de toma de decisiones en una forma más ilustrada y con bases más fuertes. Veamos en este sentido otras de las 95 tesis:

Tesis 94: Los que dan forma a las políticas tienen que tomar decisiones con los ojos abiertos; la tarea del evaluador es dar luz para la decisión, no dictarla.

Tesis 7: En debates sobre temas polémicos los mentirosos destacan y los números muchas veces mienten (*liars figure and figures often lie*); el evaluador es responsable de proteger al cliente de ambos engaños.

Tesis 95: El principal estándar no es la calidad científica; una evaluación debe ser comprensible, correcta, completa y creíble para los partidarios de cualquier lado (Cronbach *et al.*, 1980, pp. 2-11).

Y la lección más general e importante para evaluadores y tomadores de decisiones:

Tesis 93: El evaluador es un educador; su éxito debe juzgarse por lo que otros aprenden (Cronbach *et al.*, 1980, p. 11).

IDEAS DE PABLO LATAPÍ SOBRE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Pablo Latapí no fue un teórico de las políticas públicas, pero su obra incluye reflexiones sobre ellas, y sobre la investigación educativa y su relación.

El papel de Latapí como investigador con enfoque aplicado, como consultor de instituciones que buscaron incidir en las políticas educativas de México, y como asesor de titulares de la SEP y otros funcionarios, dan un peso especial a sus opiniones.

Pablo dijo, expresamente: “La finalidad principal de mi vida profesional ha sido contribuir a mejorar la política educativa; desde los primeros años concebí la investigación educativa como el medio para lograrlo.” Y precisa que, cuando fue a hacer estudios de doctorado: “Lo que a mí me interesaba era prepararme para contribuir a que las decisiones sobre los sistemas educativos se tomaran con fundamento” (Latapí y Quintanilla, 2009, pp. 66, 56).

Las instituciones que fundó confirman que su interés por la investigación no se agotaba en esa actividad por sí misma, sino que le preocupaba en especial que los resultados fueran aprovechados para incidir en la toma de decisiones, en las políticas.

Esas instituciones incluyeron el Centro de Estudios Educativos y su Revista, que luego se transformó en la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*; las Reuniones de Investigación Educativa; el Programa Nacional Indicativo de Investigación Educativa del Conacyt; el primer Congreso Nacional de Investigación Educativa, del que luego surgió el Consejo Mexicano de Investigación Educativa; el Observatorio Ciudadano de la Educación.

En el mismo sentido apunta la importancia que concedió a la labor de articulista y columnista de temas educativos en medios de comunicación tan importantes como el *Excelsior* antes de 1976, o la revista *Proceso*, por medio de los cuales influía directamente en la opinión pública, con el supuesto obvio de que la participación social en la toma de decisiones es fundamental en una sociedad que pretenda ser democrática.

Sin ser un teórico de las políticas, la forma en que Latapí definía la educativa es congruente con la visión de Luis Aguilar que se presentó antes: la acción del Estado sobre la educación de la sociedad; el conjunto de decisiones que toma el gobierno respecto al desarrollo del sistema educativo; el proceso de negociaciones indispensable para llegar a las decisiones y análisis de sus actores; los programas de los partidos para el ramo educativo.

Latapí consideraba, además, que la educativa no es una más, entre otras políticas del Estado, sino que debía tener un rango y una preeminencia especial, ya que a ella le corresponde articular las demás políticas, definiendo el proyecto de nación que se desea e imprimiéndole un significado humano. Con esta idea se relaciona la que propone que la SEP tendría que ser un ministerio del pensamiento.

Sobre la relación del investigador con los políticos

A propósito de su relación con Fernando Solana, de quien fue asesor cuando fue titular por primera vez de la SEP, entre 1977 y 1982, Latapí dice:

El crítico externo establece como criterio de juicio, en general, normas abstractas o valores ideales y... no pondera suficientemente los obstáculos que dificultan la aplicación de esas normas o valores. El juicio del investigador hace falta... pero es incompleto y con frecuencia injusto. Lo que aprendí como asesor de Fernando Solana fue a comprender mejor los límites de lo realizable, sin renunciar a las visiones teóricas propias del investigador... (Latapí, 2008, p. 118).

En la perspectiva opuesta, otro titular de la SEP de quien Latapí fue asesor, Miguel Limón, señala por su parte:

...en los hallazgos del investigador no necesariamente aparecen las restricciones de la realidad, al tiempo que el trabajo para mejorar la realidad exige de imaginación y estudio, y esto lleva a la consulta que permite conocer lo que los investigadores aportan... Entre la investigación y la toma de decisiones se produce ese vínculo que suele ser tenso... existe una necesidad que permite que una y otra se nutran mutuamente; es decir, al investigador también le es útil conocer el modo de razonar de quien toma decisiones, para tener un referente útil para su trabajo que permita mantener su inspiración a fluir en la realidad (Latapí y Quintanilla, 2009, pp. 254-255).

CONCLUSIÓN

Popper critica el pensamiento utópico de Platón y Marx, advirtiendo que, en esa visión, por querer imponer la sociedad ideal, se llega a infiernos. Pero hay otra manera de entender la utopía, no como algo que se quiere imponer a corto plazo, porque no es posible y es inhumano, sino como un referente ideal inalcanzable.

En esta perspectiva somos conscientes de que no alcanzaremos nunca la utopía; no sólo no la alcanzaremos en un sexenio, sino nunca. Se trata de un ideal, pero que nos orienta, nos marca una meta hacia la que hay que dirigirnos, sabiendo que nunca la alcanzaremos plenamente.

Y creo que, además de sus otras virtudes como investigador, como orientador de políticas, o como orientador de la opinión pública, Pablo Latapí tuvo un papel muy importante para quienes lo conocimos y para quienes somos investigadores educativos. Todos lo recordamos por su discurso en el Congreso del COMIE en Mérida, en el que nos invitó a no perder la esperanza viendo los problemas que agobian a México; a creer que es posible tener algo mejor y animarnos a no dejar de soñar con ello.

En ese sentido defino a Pablo Latapí como el hombre que cuidaba la utopía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F.** (2010). Introducción. Política pública. En *Biblioteca Básica de Administración Pública* (pp. 17-60). México: Siglo XXI.
- Alexander, R.** (2012). Moral panic, miracle cures and educational policy: what can we really learn from international comparison? *Scottish Educational Review*, 44(1), 4-21.
- Aries, P.** (1973). *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*. París: Seuil.
- Collins, R.** (2000). Comparative and Historical Patterns of Education. En M.T. Hallinan. (Ed.) *Handbook of the Sociology of Education* (pp. 213-239). Nueva York: Kluwer Academic-Plenum Publishers.
- Cronbach, L. J. et al.** (1980). *Toward Reform of Program Evaluation. Aims, Methods, and Institutional Arrangements*. San Francisco: Jossey Bass.
- Cuban, L.** (2013). Why so Many Structural Changes in Schools and so Little Reform in Teaching Practice? Inside the Black Box of Classroom Practice. En *Change without Reform in American Education* (pp. 155-187). Cambridge: Harvard Education Press.
- Espinoza, O.** (2009). Reflexiones sobre los conceptos de política, política pública y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(8), 1-13.
- Gadamer, H. G.** (1977). *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme.
- Green, T.** (1983). Excellence, equity and equality. En L. Shulman y G. Sykes. (Eds.) *Handbook of teaching and policy* (pp. 318-341). Nueva York: Longman.
- Grindle, M. S.** (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Latapí, P.** (2008). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación (1963-2006)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, P.** (2009). *Finale prestissimo. Pensamientos, vivencias y testimonios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maione, G.** (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Eco-

- nómica y Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Popper, K. R.** (1976). *Unended Quest. An Intellectual Autobiography*. Londres: Fontana.
- Rayou, P.** y Van Zanten, A. (2015). *Les 100 mots de l'éducation*. París: Presses Universitaires de France.
- Sadler, M.** (1900). How can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education? En J. H. Higginson. (Ed.) *Selections from Michael Sadler: studies in world citizenship*. Liverpool: DeJall y Meyorre.
- Spillane, J. P.** (2004). *Standards deviation: How schools misunderstand education policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sykes, G.** y Wilson, S. M. (2016). Can Policy (Re)form Instruction? En D. H. Gitomer y C. A. Bell. (Eds.) *Handbook of Research on Teaching* (pp. 851-916). Washington: AERA.
- Viennet, R.** y Pont, B. (2017). Education policy implementation. A literature review and proposed framework. *OECD Education Working Papers*. París: OCDE.