

Políticas de reforma e imaginario democrático en México

Una discusión desde el campo educativo

>Ernesto Treviño Ronzón*

PRESENTACIÓN

Las reformas políticas son procesos complejos e interesantes donde se develan algunos de los rasgos más importantes de las sociedades e instituciones contemporáneas. Los procesos de reforma implican intensos procesos de tensión y lucha ideológica, política y hasta cultural que se experimentan de forma diferente por los actores políticos y sociales. Uno de los rasgos más complejos en los procesos de reforma, radica en cómo movilizan, tensionan, actualizan o socaban las estructuras y dinámicas democráticas —de participación, representación, deliberación pública y decisión.

En contextos como el mexicano, para no pocas personas, el diseño e implementación de reformas constituyen procesos poco democráticos, bien por la forma en que se diseñan, bien por la forma en que se implementan, bien por sus contenidos y consecuencias. En este marco, el propósito de este escrito es abordar algunos aspectos de la relación entre los procesos de reforma política y la conformación de lo que



Cuba.

resumidamente llamaré *imaginario democrático*, tomando como referencia general las reformas recientes en el campo de la educación básica. La exposición se organiza así: en primera instancia se presenta un resumen del actual contexto de reforma con énfasis en el ámbito de

la educación; posteriormente se aborda conceptualmente las nociones de reforma y de imaginario, y en un tercer momento se plantea el principal argumento de este escrito: que el actual ciclo de reformas en México, como las que ocurren en la educación tienen una relación con-

7

Cinzontle

* Doctor en Ciencias por el Cinvestav-IPN. Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana. Miembro del SNI. Colaborador invitado en diversas instituciones de educación superior, públicas y privadas, entre las que se incluyen la UAEM, la UPV e ICONOS. Contacto: ernesto.tr@gmail.com | Twitter: @ernestotr

8

Cinzontle



De la serie “Hola y adiós”.

troversial con el imaginario democrático local, pues además de ser cupulares y verticales, en su contenido socaban algunos de los principales rasgos de la institucionalidad vigente sin pasar por los canales de deliberación y debate público más importantes del México contemporáneo.

Es importante señalar que el corte de la discusión es conceptual, y como el lector notará, en el texto aparecen elementos contextuales, términos y conceptos que son usados de forma sencilla y directa —sobre todo por razones de espacio— pero que remiten a complejos campos de saber en la ciencia política y las teorías educativas. En parte, por esta razón, los alcances analíticos del trabajo son limitados, pero seguramente serán de interés a los lectores pues invitan a incentivar el debate público y la investigación en el importante ámbito de las reformas y las políticas.¹

I. EL ACTUAL CICLO DE REFORMAS EN MÉXICO Y EL CASO DE LA EDUCACIÓN

México experimenta un ciclo de reformas políticas en diferentes sectores, como el energético, el político-electoral, en las telecomunicaciones, en la educación, entre otros. El contexto que antecede y envuelve el ciclo es muy complejo, una de sus características, relevante para efectos de esta exposición, es que toma forma en el retorno, con algunas variaciones, a un modelo de hacer política cupular, con marcadas tendencias centralistas y verticales. Otra característica del contexto reformista es la marcada desigualdad social creciente, la violencia multidimensional exacerbada y de deterioro institucional que implican tensiones, disputas, desacuerdos y contraposiciones de diferente orden y alcance y que operan como marcadores discursivos más o menos evidentes del

origen, sentido y alcance de las reformas.

En este marco, si se toma como referencia el *decir público oficial*, las reformas serían una muestra de la determinación de la actual administración federal y de las diferentes fuerzas políticas y sectores por empujar cambios que durante muchos años habían sido pospuestos manteniendo al país estancando en diferentes problemáticas que parecerían recurrentes. La primera etapa de la agenda reformista —iniciada de hecho desde el gobierno de Felipe Calderón, meses antes del campo de poderes en 2012— parecería recoger las demandas “compartidas” por diferentes sectores acerca de la necesidad de introducir reformas legislativas que, a su vez, sustentaran nuevos ciclos de políticas y programas que impactaran positivamente al país.

Para el caso del sector educativo las reformas tomaron forma en medio

de diferentes debates sobre la pertinencia de los contenidos curriculares y de los aprendizajes de los estudiantes. También, en torno a la burocracia educativa, a las dificultades para determinar y orientar la formación inicial y continua del profesorado y su incorporación al sistema educativo. En torno a las dificultades para el mantenimiento de las escuelas, las controversiales relaciones entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la autoridad, la forma asistemática en que se diseñan, implementan y evalúan las políticas y programas educativos, y más.

En este contexto, la posición gubernamental buscaba defender la idea de que los beneficios de la democracia sólo podrían verse en los diferentes ámbitos de la vida nacional a través de cambios que permitieran incrementar la calidad, la pertinencia, la rendición de cuentas, que aumentaran el control estatal sobre el sector educativo, perdido gradualmente a manos de las fuerzas sindicales y otros “poderes fácticos”.

De forma asistemática el discurso reformista incorporó en su formulación los debates, las *frustraciones previas* más o menos socializadas y los configuró para lanzar su propuesta cargada de promesas, estructurado en forma de una narrativa innovadora. En el frente de la acción política, esto se sustentó en diversas estrategias, probablemente la más evidente fue la conformación de una alianza entre las principales fuerzas partidistas para la firma del así llamado “Pacto por México”, un recurso de acción pensando para acordar y empujar la primera parte de la agenda de reformas, entre ellas la del sector educación.²

Actualmente, la etapa legal de las reformas para el sector educación se ha desahogado, las leyes secundarias que objetivan los mandatos constitucionales han sido aprobadas, si bien en tiempos controver-

tibles. Esto incluye la modificación de la Constitución mexicana, de la Ley general de educación, y dos nuevas leyes, una que regula el servicio profesional docente y una que da vida y regula las tareas del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En general los Estados federales han aprobado las modificaciones a las constituciones locales y varios de los cambios derivados de esto ya están en vigor, lo que constituye el mayor ajuste a la educación pública del México moderno en el plano normativo. No es posible entrar al análisis detallado de dichas iniciativas, pero una valoración de su alcance permite observar la mezcla de elementos de diferente orden: están consideradas para introdu-

cir mayores controles en el sector educación a través de evaluación, la formulación de sistemas de incentivos y penalizaciones; están articuladas en torno a significantes como *calidad, mejora, rendición de cuentas* que permitirían alcanzar los objetivos aún no logrados de la educación de México.

Ahora bien, precisamente la formulación y aprobación de estas iniciativas legales ha dado lugar a numerosos debates, a fuertes tensiones y desacuerdos públicos y eventualmente, ha llevado a no pocos académicos, a lanzar nuevos ejercicios de investigación social, pues junto con las propuestas de cambio —en sí mismo cuestionables, por cierto— llegan formas poco democráticas de hacer política.



De la serie “Hola y adiós”.

9

Cinzontle

II. UBICACIÓN CONCEPTUAL DE LAS NOCIONES DE REFORMA Y DE IMAGINARIO DEMOCRÁTICO

En este punto y esbozado parte del contexto general, precisaré dos conceptos o nociones básicas usadas en este escrito, *reforma e imaginario democrático*. En cuanto al concepto de reforma, es objeto de diferentes revisiones en disciplinas como las ciencias políticas y las teorías del estado y gobierno. En el campo de la educación, Popkewitz (2008) recuerda que la reforma escolar debe entenderse como uno de los procesos políticos y culturales complejos que intenta reorganizar permanentemente el campo de la educación y su relación con el contexto social más amplio.

En este sentido, las reformas son mucho más que medidas administrativas o legales formales que proponen metas, objetivos y mecanismos de trabajo. Si se las mira con cuidado en su trayectoria y en su operación en el entramado social, es posible identificar que tienden a funcionar bajo principios de problematización de la realidad “presente, pasada y futura”, de simplificación del espacio simbólico al establecer qué se puede y debe hacer —y qué no se debería seguir haciendo. Las reformas funcionan, también, a través de mecanismos de inclusión, exclusión y abyección política, a través de los cuales se designan estrategias de trabajo que incluyen la incorporación y el desplazamiento de agentes y estructuras públicas y privadas de orden administrativo, cultural y social (Treviño, 2010).

En prácticamente todas las reformas educativas se establece qué tipo de contenidos valorales y científicos se enseñarán, y cuáles no. También el tipo de profesor y estudiante que se espera “producir” con los cambios; el tipo de escuela, educación y sociedad que emergerá como resultado del proceso de cam-

bio. En este mismo sentido, en su configuración, las reformas operan bajo el doble gesto de la esperanza y el miedo que organiza gran parte de lo que se puede y debe decir, pensar, aspirar para la educación y sus actores.

“...un imaginario no se compone primordialmente de aspiración, menos de imaginación, implica también referentes concretos, se objetiva, se actualiza de diferentes formas, presupone la disposición de referentes culturales, sociales y políticos”.

Las reformas también instalan una expectativa del porvenir, es decir implican una construcción ideal del futuro. El conjunto de esta operación, tiene un carácter político-discursivo y activa diferentes procesos en los “sujetos afectados” por las reformas, aquellos que se ven beneficiados, apoyados, incluidos o excluidos, sean estudiantes, profesores, tutores, la “sociedad en general” (Treviño y Cruz, 2014).

Aquí se puede articular la noción de imaginario democrático. La noción de imaginario tiene procedencias variadas, aquí se hará referencia a la que resulta del cruce entre el psicoanálisis y la teoría política. En este sentido, el imaginario no es una objetividad dura, sino un elemento político-discursivo que al mismo tiempo designa la construcción de aspiraciones y de promesas no predefinidas, que se construyen en la interacción social, a partir de los referentes simbólicos y de las representaciones colectivas vigentes (Treviño, 2014a).

El imaginario de cómo es o debe ser la democracia, de cómo se deben comportar los ciudadanos y el gobierno en una sociedad democrática siempre está en actualización y disputa (Mouffe, 1993). Nociones como participación, deliberación, opinión, consenso, imposición o exclusión, son parte fundamental de la construcción de un imaginario democrático.

En este sentido, un imaginario no se compone primordialmente de aspiración, menos de imaginación, implica también referentes concretos, se objetiva, se actualiza de diferentes formas, presupone la disposición de referentes culturales, sociales y políticos, también de ciertos valores socialmente compartidos y apreciados. Hasta cierto punto, requiere de la deliberación pública, del intercambio, con cierto grado de publicidad. En términos de su relación, las reformas son el marcador de la modificación de una cierta institucionalidad vigente, y hasta cierto punto, de la desestructuración del orden simbólico político preva- ciente que de forma imperfecta dan paso a la emergencia de uno relativamente nuevo.

Ahora bien, en cierto sentido y en algún grado, las políticas y la acción pública, como las políticas de reforma, deben ser el resultado y, a su vez, permitir la construcción de un imaginario democrático, que no es necesariamente consensual. Aquí es posible cuestionar si, en el caso de las reformas recientes en México, y en particular, en el caso de la educación se ha experimentado un proceso de consolidación del imaginario democrático local.

III. REFORMAS EDUCATIVAS Y LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Desde la perspectiva adoptada en este escrito, las reformas educativas, tanto por su contenido, como por su sentido y alcance; por la



De la serie "Hola y adiós".

forma en que se diseñaron y se han tratado de implementar no parecen contribuir a la construcción de un imaginario democrático incluyente; en esta sección se desarrollarán aspectos de esta afirmación.

Como ya se anticipaba en las primeras líneas de este artículo, lo que parece haber ocurrido en el proceso de reforma es un ejercicio de negociación cupular, que convocó a la participación selectiva, y a través de mecanismos de reforzamiento resultó en la imposición de las reformas. Desde el punto de vista del proceso normativo, la participación de la sociedad estuvo condicionada por las formas tradicionales de representación política que son controvertidas en México.

En este sentido, numerosos profesores, académicos, organizaciones civiles y ciudadanos cuestionaron el proceder del Poder ejecutivo, de los legisladores, que se mostraron po-

co receptivos ante las sugerencias, observaciones y demandas. Junto a esto, en las reformas se mostró el peso de grupos de interés que desde el sector empresarial, la filantropía o instancias internacionales lograron incidir en la agenda mediática y gubernamental, colocando nuevos elementos problemáticos que sin duda complejizaron y cuestionaron el funcionamiento de los mecanismos disponibles en las esferas de gobierno. Aquí vale recordar que desde hace varios años se ha reclamado que el diseño de las políticas públicas se oriente a atender los problemas como los "experimentan las personas", por encima de la agenda o la ocurrencia de los gobernantes. Esto, en teoría, permitiría concretar varias de las promesas de la democracia. Pero aunque eventualmente se ha recurrido a diferentes enfoques para el análisis y diseño de políticas, su efectividad es pobre en el caso

mexicano y esto es atribuible a numerosos problemas de organización, funcionamiento institucional, capacidad técnica, etc.

A lo anterior se agregan otras variables problemáticas en el caso de la reforma educativa, por ejemplo, debido a que gran parte del proceso de discusión y aprobación fue cupular, se redujo la posibilidad de construir consensos en el terreno de implementación y responder al mayor interés público. Asimismo, la ausencia de un diagnóstico integral ha tenido como consecuencia que la reforma enfrente múltiples retos y limitaciones propias de los supuestos de los que arrancó. De manera interesante, aun con un diagnóstico bien hecho, los procedimientos para diseñarla y aprobarla en su primera etapa, no aseguran su correcta implementación.

Ahora bien, para una parte de los *policy makers* y analistas, y probable-



De la serie "Hola y adiós".

12 Cinzontle

mente para un buen número de ciudadanos, este proceder puede parecer adecuado, pues mostraría la efectividad gubernamental para implementar su agenda. Pero esto implica ignorar o aceptar todos sus efectos negativos, y desconocer que las reformas no generan automáticamente aquello que buscan y de hecho algunas producen mayor resistencia y efectos secundarios de los inicialmente previstos.

Esto genera además un sentimiento de logro que, al mismo tiempo es frustración para otros, pues produce barreras y distancias políticas intransitables, que se convierte en interfaces de una disputa irreconciliable. En este sentido, el último ciclo de reformas en México ha mostrado una cara preocupante del proceso político que no abona a la consolidación del imaginario democrático sino que más bien le pone varias limitantes.

Vale la pena hacer referencia aquí a la participación social en la edu-

cación, que tiene impacto en la idea misma de democracia. El proceder observado en el actual ciclo de reforma es incompatible con varias ideas fundamentales de la participación, como aquellos que permitirían repensar la vinculación entre la escuela y la comunidad o entre la escuela y los entornos sociales.

Es importante tener presente que en un enfoque administrativo y de gestión tradicional, la participación social en la educación se piensa como un mecanismo formal que se objetiva en foros, comités, consejos y en procedimientos de observación y acatamiento. Estos modelos cercan la participación en sentido de creación de comunidad, de diálogo, de construcción colectiva, pues producen o reactivan barreras simbólicas, reglamentarias, culturales, pedagógicas e institucionales. Y tampoco ayudan a la construcción de proyectos sociales, políticos, culturales o comunitarios que entren, crucen, arropen a la escuela y viceversa.

El estado de conocimiento disponible en México (Hevia, 2014; Treviño, 2014b) ha documentado la importancia de pasar de modelos verticales y administrativos de participación, a otros más "democráticos", "comunitarios" u "horizontales". Paradójicamente el lenguaje y la dinámica de la reforma han mostrado una reedición de los procedimientos verticales, deterministas, antidemocráticos que muestran incompatibilidades entre las narrativas de la participación vigentes en México y abren nuevas dinámicas de tensión disruptiva.

La tensión es un elemento ontológico de las sociedades, es imposible pensarlas sin ella. Pero en este caso, el proceder estatal frente a la reforma educativa incrementa frentes particulares de tensión en el ámbito laboral, en el ámbito pedagógico, en el ámbito de la interacción que pudieron haber procesado de otra forma. Esto es clave porque los profesores son "responsables" de fomentar y

activar en algún grado el imaginario democrático, parte de su tarea consiste en construir en su interacción cotidiana tal imaginario a través de su trabajo en el aula, pero el proceso de reforma plantea circunstancias paradójicas al respecto. La relación del profesorado con el gobierno y con los representantes sindicales, a través de las actuales reformas, dista mucho de una experiencia democrática. Actualmente, la democracia y sus imaginarios no son exactamente constitutivos de la vida educativa en México, desde la educación básica hasta el posgrado.

Es probable que la reforma muestre resultados en materia de transparencia educativa, también, es posible que permita incrementar la vigilancia y el castigo de algunos actores—lo cual hará feliz a más de uno—, probablemente hasta entregue resultados en materia de selección y capacitación del profesorado. Pero aunque así fuere, la pregunta es si vale la pena obtenerlos así, socavando las rutas para la construcción de reformas democráticas.

En este sentido, como lo señala De Sousa (2004), la tecnificación democrática ha llevado en varios países a la tecnificación de la política y las políticas, en esto, se ve el riesgo de volverlas instrumentos de administración y de vigilancia policial más que de construcción social o de comunidad. La tendencia a la tecnificación política de las sociedades que privilegia acuerdos o imposiciones técnicas en aras de “resultados inmediatos” acarrea el gesto de la des-democratización de la democracia, pues tiende a inhibir la participación y a descalificar el diseño. La actual ola de reformas educativas ha dado gestos claros de ellos.

En este sentido, y para cerrar este artículo, bien vale afirmar que, bajo el riesgo de entrar nuevamente en el “inmovilismo político” que por décadas ha paralizado a varios paí-

“Es importante tener presente que en un enfoque administrativo y de gestión tradicional, la participación social en la educación se piensa como un mecanismo formal que se objetiva en foros, comités, consejos y en procedimientos de observación y acatamiento.”

ses, reconociendo el reto de atender los problemas y necesidades educativas en México, es también pertinente reactivar la política en el mundo de la educación.

Una forma de hacerlo es continuando el análisis sobre las políticas educativas, revisitando los procedimientos que sustentan el proceder de las autoridades en todos los niveles, impulsando esta importante tarea en el espacio escolar. La política no pasa necesariamente por las estructuras partidistas o políticas formales, sino que se experimenta como diálogo, debate o intercambio sobre aquellos asuntos de interés colectivos y sobre los cuales se puede y debe tener una opinión y una posición.

REFERENCIAS

- De Sousa Santos, B. (Ed.) (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.
- Hevia, F. (2014). *Peticiones, protestas y participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz al inicio del siglo XXI*. México: Ciesas.
- Mouffe, C. (1993). *The Return of the Political*. London: Verso.
- Popkewitz, T. S (2008). *Cosmopolitanism and the Age of School Reform. Science, Education,*

and Making Society by Making the Child. New York: Routledge.

Treviño Ronzón, E. (2010). *La transformación de la educación superior en México frente a la sociedad del conocimiento. Configuración discursiva y efectos políticos de las propuestas internacionales a la luz de las aspiraciones locales*. Tesis Doctoral. México: Cinvestav-IPN.

Treviño Ronzón, E. (2013). *La vulnerabilidad y la seguridad social en Veracruz. Resultados y consecuencias de las políticas públicas para atender problemas en materia de educación, salud y empleo para población joven de las ciudades de Xalapa y Veracruz, del 2007 al 2015*. Proyecto de Investigación. México: Universidad Veracruzana.

Treviño Ronzón, E. (2014a). *Tensión social y reforma educativa: entre el imaginario democrático y la implementación política*. Ponencia presentada en la Conferencia de la Latin American Studies Association, Chicago, IL: USA.

Treviño Ronzón, E. (2014b). “El programa escuela segura en escuelas de Veracruz: condiciones de recepción, matrices de representación y sus implicaciones para la participación social”, en Zavaleta, J.A. Treviño, E. y Jiménez, M., *Elementos conceptuales y metodológicos para el estudio de la violencia en las escuelas*, pp. 85-105.

Treviño Ronzón Ernesto y Cruz Vadillo, Rodolfo (2014). “La reforma integral a la educación básica en el discurso docente. Análisis desde los procesos de significación”, *Perfiles educativos*, IISUE, UNAM, pp. 50-68.

NOTAS

1. En el escrito se recupera una parte de la discusión conceptual que guía un proyecto y una línea de investigación sobre el diseño e implementación de políticas públicas sociales en materia de educación, salud y empleo actualmente en curso (Treviño, 2013)
2. Esto se acompañó de una estrategia mediática que, junto con otros mecanismos, intentó ocupar y direccionar la discusión pública y las agendas de medios y legislativas. Campañas en medios de información nacionales, en televisión y radio, así como en los espacios virtuales acompañaron la presentación de las reformas.