

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Políticas y prácticas educativas en *perspectiva comparada*

MARÍA TERESA DE SIERRA NEVES,
ZAIRA NAVARRETE CAZALES (Coordinadoras)



Horizontes
Educativos

Esta obra trata de las distintas miradas y puntos de vista de un conjunto de académicos, de la Universidad Pedagógica Nacional y otras instituciones pertenecientes a la Sociedad Mexicana de Educación Comparada, reunidos en el proyecto titulado Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada.

Dichas miradas constituyen un conjunto de posicionamientos de los especialistas sobre las políticas en educación básica y superior en los temas más relevantes de la agenda pública para la educación: el currículo, la cobertura, el financiamiento, la inclusión social, la inequidad, la innovación, la reforma educativa, la vinculación e internacionalización; que fueron tratados en el marco de los grandes cambios y paradigmas sobre el conocimiento e innovación internacionales y nacionales.

En esta publicación el lector encontrará elementos muy valiosos para avanzar en su conocimiento de los citados temas, así como en sus prácticas cotidianas en el aula.

**Políticas y prácticas educativas
en perspectiva comparada**

Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada

María Teresa de Sierra Neves

Zaira Navarrete Cazales

(Coordinadoras)

Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada
María Teresa de Sierra Neves, Zaira Navarrete Cazales (Coordinadoras)

Primera edición, abril de 2019

© 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, México, DF.

www.UPN.mx

Esta obra fue dictaminada por pares académicos

ISBN 978-607-413-306-6

LA427.7

P6.5

Políticas y prácticas educativas en perspectiva
Comparada / coord. María Teresa de Sierra
Neves, Zaira Navarrete Cazales.- México :
UPN, 2019.

1 TEXTO ELECTRÓNICO (360 P.) ; 4 MB. : ARCHIVO PDF –
(Horizontes educativos)

ISBN 978-607-413-306-6

1. Educación superior – México 2. Igualdad de
oportunidad en educación 3. Educación - México
I. Sierra Neves, María Teresa de, coord. II. Navarrete
Cazales, Zaira, coord. III. Ser

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

ÍNDICE

PRÓLOGO 9

INTRODUCCIÓN 11

María Teresa de Sierra Neves

Zaira Navarrete Cazales

I. POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y REDES DE CONOCIMIENTO

**PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE IBEROAMÉRICA
Y SUS IMPLICACIONES PARA LAS
UNIVERSIDADES INTERCULTURALES** 21

Armando Alcántara Santuario

**PRODUCCIÓN Y CIRCULACIÓN DEL CONOCIMIENTO
ANTE LAS DEMANDAS SOCIALES Y DEL MERCADO.
DIFERENTES PERSPECTIVAS DE TRANSFERENCIA
DE CONOCIMIENTO** 47

María Teresa de Sierra Neves

INTERNACIONALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN. LA NOCIÓN DE LOS ACTORES UNIVERSITARIOS	63
--	----

Marco Aurelio Navarro Leal

María Concepción Niño García

¿DE DÓNDE PROVIENE Y CÓMO SE DISTRIBUYE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO? UN ANÁLISIS COMPARADO DEL PERIODO 2007-2014	81
--	----

Sebastián Garrido de Sierra

EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: MIRAR LAS PRÁCTICAS ACADÉMICAS Y EDUCATIVAS	111
---	-----

César García García

METODOLOGÍA COMPARADA Y ESTUDIO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS	133
--	-----

Ileana Rojas Moreno

II. POLÍTICAS PARA LA FORMACIÓN DOCENTE Y EDUCACIÓN

EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA	161
--	-----

Francisco Miranda López

LAS INERCIAS INSTITUCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO	197
--	-----

Jorge Javier Romero Vadillo

HACIA UNA GENEALOGÍA DE LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN MÉXICO	225
<i>Zaira Navarrete Cazales</i>	
ESCOLARIZACIÓN, INFLUENCIAS EDUCATIVAS Y FORMACIÓN DE MAESTROS SIGLOS XIX Y XX: CASO COLOMBIA	257
<i>Yasaldez Eder Loaiza Zuluaga</i>	
POLÍTICAS Y PROCESO IDENTIFICATORIO EN EDUCACIÓN: HERRAMIENTAS CONCEPTUALES	283
<i>Silvia Fuentes Amaya</i>	
PROCESOS DE AMBIENTALIZACIÓN CURRICULAR EN LA UACH. COMPARACIÓN DE DOS MOMENTOS CLAVE EN SU HISTORIA RECIENTE: 1991-1992 Y 2014-2015	303
<i>Liberio Victorino Ramírez</i>	
LA DIDÁCTICA DE LA HISTORIA EN LA FORMACIÓN DEL PEDAGOGO DE LA UPN 152: IMPLICACIONES PARA LA PRÁCTICA DOCENTE	333
<i>Patricia Delgado Monroy</i>	
SEMBLANZAS DE LOS AUTORES	351

PRÓLOGO

En la sociedad contemporánea la educación enfrenta importantes desafíos de distinto orden que plantean a los gobiernos y a las instituciones de educación la necesidad de generar respuestas que permitan renovar su importancia para el desarrollo de la sociedad. Los gobiernos deben elaborar políticas innovadoras que guíen la evolución y cambio de los sistemas de educación apuntando a que generen personas altamente calificadas en consonancia con los requerimientos cambiantes de las sociedades.

Por su parte, las instituciones educativas deben ser capaces de renovar sus prácticas tanto en los aspectos pedagógicos conforme lo requieren las condiciones de la sociedad del conocimiento, en lo que hace a la importancia de desarrollar competencias en el aprendizaje, como en los aspectos socioemocionales necesarios para un adecuado desempeño al egresar a la vida profesional. Pero junto a ello, estas instituciones deben estar atentas y abiertas a transformarse en relación con los cambios y posibilidades que ofrece la revolución digital y las nuevas tecnologías, tanto en la gestión del proceso de aprendizaje como en la configuración del aula como el espacio central en la formación de los alumnos. Por su propia naturaleza como actividad enraizada en las evoluciones culturales y sociales de los países, los sistemas y las instituciones de educación superior,

sufren modificaciones y rasgos distintos en las diferentes sociedades, lo que implica una riqueza extraordinaria para el desarrollo del conjunto de éstos. Por tal razón, es de gran significación el realizar estudios comparados en sistemas e instituciones, así como en las políticas y las prácticas educativas que se llevan a cabo en las diversas comunidades a nivel internacional. Consecuencia de ello, nació el interés por parte de un conjunto de académicos, que pertenecen a la red Sociedad Mexicana de Educación Comparada (Somec), dar a conocer la interlocución que se lleva a cabo en la actualidad el promover el desarrollo de estudios comparados en educación, con el fin de documentar casos concretos de distintas experiencias y prácticas llevadas a cabo como resultado de las políticas educativas trazadas a nivel nacional e internacional. Identificar las buenas prácticas como también las dificultades que se presentan en determinadas situaciones por las “inercias institucionales”.

El presente libro es resultado de un proyecto conjunto realizado por académicos de diferentes instituciones de educación superior pertenecientes a la red Somec, bajo la coordinación de Teresa de Sierra y María Zaira Navarrete.

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) agradece la colaboración de Somec por sus valiosas aportaciones en todas las fases de este proyecto, en especial los apoyos brindados por Zaira Navarrete particularmente, los trabajos que bajo su colaboración se realizaron y Teresa de Sierra. Asimismo, agradece a todos los autores de los artículos que conforman este proyecto, por el tiempo dedicado a él y por sus valiosas contribuciones para compartir las experiencias en sus respectivas prácticas cotidianas desarrolladas en diferentes instituciones y ámbitos educativos, ya que esto dio como resultado este invaluable material que pone a disposición del lector.

INTRODUCCIÓN

María Teresa de Sierra Neves

Zaira Navarrete Cazales

En esta obra “Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada” los distintos autores abordan los temas más relevantes de la agenda actual en educación básica y superior. Unos analizan los diferentes cambios y tendencias por las que han atravesado los distintos niveles del sistema educativo de América latina y México, otros profundizan en algunas coyunturas y los temas más controvertidos y emblemáticos, tales como la equidad e inclusión, el financiamiento para la educación superior, los nuevos retos de las universidades públicas y la internacionalización, entre otros.

Los estudios comparados, tanto a nivel internacional, regional como al interior de un mismo país permiten: detectar el peso de las mediaciones culturales e institucionales a la hora de implementar las distintas políticas y prácticas educativas en diversos momentos como su socialización e institucionalización; incursionar e identificar temas y metodologías desde ópticas interdisciplinarias y multidisciplinarias, perspectivas diversas, ya que anteriormente se empleaban para el análisis de la educación, técnicas de carácter más descriptivo y endógeno; explicar cómo la implementación de las políticas educativas no pueden aplicarse *iso facto* en todos los países

por igual, ni tampoco, los efectos de las mismas son homogéneos para todos los lugares y regiones.

Las temáticas planteadas en esta obra han sido organizadas de acuerdo a los distintos niveles y problemáticas del sistema educativo nacional, en ese marco, se analiza la educación superior por un lado, y la educación básica, por el otro. El libro “Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada” ha sido estructurado por dos apartados: I. Políticas para la educación superior y redes de conocimiento y II. Políticas para la formación docente y educación. Cada uno de los capítulos fue sometido a un riguroso proceso de evaluación de doble ciego por pares académicos. A continuación presentamos cada uno.

Armando Alcántara Santuario en su artículo destaca que si bien diversos organismos internacionales, gobiernos y organizaciones sociales han tratado de controvertir ciertas tendencias de inclusión para los sectores más excluidos con la finalidad de atender a los sectores más vulnerables, no se ha podido lograr que se incluyan en vastos sectores de la población y por el contrario se siguen reproduciendo las condiciones de desigualdad en la mayoría de los países de América latina.

María Teresa de Sierra Neves analiza las transformaciones, tendencias y retos experimentados en las universidades públicas de América latina durante el presente siglo en el marco del contexto de globalización, ante un nuevo paradigma que implica que la universidad esté cada vez más comprometida con el entorno y deba responder a las demandas de la sociedad. Asimismo, analiza cómo los conceptos de responsabilidad social universitaria y pertinencia universitaria han tenido nuevas acepciones, distintas a las del pasado, y por lo tanto la redefinición de “las buenas prácticas” al interior de las instituciones.

Marco Aurelio Navarro Leal y María Concepción Niño García. Estudian la noción sobre globalización e internacionalización que tienen los directores de algunas dependencias académicas de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Concluyen que no encontraron

una distinción clara entre globalización e internacionalización en las respuestas de sus entrevistados, puesto que el relato de los directores se centra en la función económica de la educación superior y en la misma dimensión de la globalización, ya que la acreditación de los programas como la movilidad académica permitirá a los egresados una mejor inserción en el mercado internacional del trabajo.

Sebastián Garrido de Sierra analiza el origen, evolución y distribución de los recursos públicos asignado a 41 IESP durante el periodo 2007-2014. El capítulo ofrece diversas contribuciones empíricas, entre las que destacan dos. Primero, la evidencia indica que la asignación del subsidio federal ordinario a cada IESP es muy desigual, y que buena parte de estas diferencias no se explican por el tamaño de la matrícula o la planta docente de cada IESP. Segundo, contrario a lo que comúnmente se cree, durante los 8 años analizados el subsidio federal ordinario no registró un crecimiento estrictamente inercial. Mientras que para algunas IESP este tipo de subsidio creció entre 0 y 20%, en otras aumentó entre 60 y 80%, y en una más el cambio fue incluso negativo. Ante éstos y otros datos, el autor plantea que

una de las grandes áreas de oportunidad en la materia consiste en transparentar los principios que guían la toma de decisiones de la SEP y la Cámara de Diputados al determinar los montos que asignan anualmente a cada universidad pública federal y estatal.

César García García aborda los efectos de las políticas en educación superior en México. A partir de la distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales, y los efectos de estas últimas para la educación superior, que no se perciben como violación a la autonomía de las universidades públicas mexicanas, sino como ajustes ante políticas y programas para su funcionamiento. Señala los efectos de las políticas como “producto o resultado” de procesos macro sociales, políticos y económicos; los cambios o acciones institucionales que se dan a nivel sistémico e intra-sistémico; así como las

nuevas prácticas académicas, como la simulación en la investigación, la perversión de la tutoría (como las cotutorías), la popularización de los programas de estímulos, entre otras.

Ileana Rojas Moreno aborda el tema de la investigación comparada sobre las políticas educativas en tanto que dicho tema ha posibilitado la demarcación de un campo de estudio apoyado, en gran medida, en perspectivas eclécticas de enfoques y métodos de las ciencias sociales; articulándose incluso con otros subcampos de conocimiento tanto de las ciencias políticas, como de la antropología, la economía y las humanidades. Concluye que los estudios sobre las políticas educativas pueden esclarecer aspectos de un amplio panorama en el que la intensificación de los procesos de intercambio de información y comunicación internacionales, la creciente interdependencia entre entidades sociales y políticas anteriormente consideradas como soberanas, y el aumento sin precedentes históricos de una pujante sociedad mundial, se han convertido en objetos de múltiples investigaciones influyendo en la reformulación de teorías.

Francisco Miranda López busca dar cuenta del peso de la cultura de la evaluación en el panorama contemporáneo en América latina y México, y analiza las características principales del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) en México, tomando distintos referentes analíticos, como los avances mostrados en las últimas décadas en América latina, el diseño del SNEE en México en el marco de la reforma educativa del año 2013 y los principales desafíos en sus primeras fases de implementación. Si bien, considera el establecimiento de la evaluación como un elemento fundamental para que los países de América latina alcancen los objetivos de la calidad y equidad educativa, plantea que los resultados obtenidos no son los todavía los más adecuados. La mayoría de las veces, los sistemas de evaluación no han sido suficientes para permitir potenciar sus principales capacidades y beneficios en un esquema mucho más integrado de acciones de mejora, retroalimentación y rendición de cuentas.

Jorge Javier Romero Vadillo, realiza un análisis desde mediados del siglo pasado y las décadas actuales, de las diversas etapas del sistema educativo nacional, en particular la educación básica, en las cuales se fueron creando lazos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como también las relaciones de poder que se fueron entretejiendo entre éste y los distintos gobiernos. Como conclusión, plantea que el objetivo político de la reforma reciente no fue la recuperación de la rectoría del Estado sobre la educación, sino la recuperación de la rectoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre el SNTE.

Zaira Navarrete Cazales presenta en análisis de huellas históricas de la procedencia y emergencia de la formación de profesores en México con la intención de comprender su desarrollo, permanencia y transformación a través del tiempo. Así mismo presenta algunas notas iniciales, normativas, sobre el estado actual de la formación de profesores. Es decir, analiza documentos como el de la “Ordenanza de los maestros del nobilísimo arte de leer, escribir y contar” hasta la “Reforma Educativa 2012-2013”. Desde un ejercicio genealógico muestra comparativamente algunas cifras, concepciones, conceptualizaciones y políticas que han estado presentes en el desarrollo de la formación de profesores en México en distintas épocas. Concluye que todo plan o proyecto educativo nunca es estático ni definitivo, ya que está sujeto a una realidad socio-histórica y política, en la cual los programas institucionales para formar profesores cobran sentido.

Yasaldez Eder Loaiza Zuluaga analiza las distintas reformas y políticas educativas de Colombia y que han marcado la formación de maestros en dicho país. Las mismas, han implicado la pérdida de la legitimidad de la iglesia católica, la influencia de las misiones pedagógicas, la injerencia determinante de los organismos internacionales y la lucha de resistencia librada por el movimiento magisterial, estudiantes y la sociedad en defensa de la educación pública. Plantea que los modelos pedagógicos implantados en las

instituciones no han correspondido con la realidad del país, ni se ha tenido en cuenta el contexto institucional; por lo que su desarrollo ha estado enmarcado por enfrentamientos, atraso económico, en donde el maestro ha tenido que desarrollar la labor de enlace ideológico y organizativo entre las instituciones de poder y sus intereses.

Silvia Fuentes Amaya opina que en la actualidad la interrogación por la identidad constituye un campo problemático y complejo que define la experiencia diaria, que se dificulta ante el escenario de incertidumbre, dinamismo y volatilidad; ya que la búsqueda incesante de tener pertenencia, del desarrollo de la diferencia, generación de vínculos, del reconocimiento se ven atravesados por circunstancias plurales, fragmentadas, lábiles y contingentes. Plantea que una forma de hacer frente al reto de la complejidad social actual es mediante el desarrollo de una línea de generación y aplicación innovadora de conocimientos que involucra dos dimensiones analíticas: una política y otra psicosocial, articuladas por la categoría de *funcionamiento ideológico*. A partir de todo ello, para el análisis de las políticas, propone un enfoque centrado en los sujetos y actores.

Liberio Victorino Ramírez analiza el proceso de la incorporación de la educación ambiental en la educación formal de la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH). Señala que el surgimiento de esta disciplina obedece a la evidencia y agudización de la crisis socioambiental contemporánea en todo el globo terráqueo a partir del siglo XX. Plantea que el desarrollo curricular y los programas de desarrollo sustentable de la UACH, deben orientarse no solamente por una visión disciplinaria regida por los organismos gubernamentales que presentan como tendencia dominante una política de gestión ambiental centrada en la contaminación ambiental y lo ecológico. Propone una reforma curricular multidisciplinaria con una mayor participación de los actores involucrados.

Patricia Delgado Monroy señala la importancia de la didáctica de la historia en la formación del pedagogo y la práctica docente según la formación que se lleva a cabo en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) Unidad 152. Sostiene que la formación brindada

no basta para el ejercicio profesional en el ámbito de la docencia, ya que no proporciona elementos teórico-metodológicos necesarios para su ejercicio profesional. Asimismo, la malla curricular de la Licenciatura en Pedagogía sólo cuenta en su estructura, con una materia relacionada con didáctica denominada Didáctica General y en su abordaje no se consideran las distintas disciplinas que se enseñan en la educación básica en el ámbito de la docencia. Sus programas sólo contemplan el abordaje de los procesos históricos y su relación con la educación, sin contemplar en su enseñanza cómo enseñar historia.

Esperamos que los capítulos presentados en este libro “Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada” abonen al análisis de la agenda actual en educación básica y superior.

**I. POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR
Y REDES DE CONOCIMIENTO**

**PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE IBEROAMÉRICA
Y SUS IMPLICACIONES PARA LAS
UNIVERSIDADES INTERCULTURALES**

Armando Alcántara Santuario

INTRODUCCIÓN

Pese a que en las últimas décadas la educación superior ha tenido una enorme expansión y diversidad no sólo en México sino en América latina y más aún en Iberoamérica, todavía persisten considerables insuficiencias en la incorporación de sectores importantes de la sociedad, como son los grupos socialmente vulnerables entre los cuales se hallan los grupos originarios (indígenas y afrodescendientes) y los de menores ingresos económicos. Diversos organismos internacionales, así como organizaciones sociales y de la sociedad civil han demandado a los gobiernos mayor equidad en el acceso, permanencia y egreso a la educación superior para los sectores que por años han estado excluidos o han tenido poca presencia en dicho nivel educativo. Para dar respuesta a esas peticiones, los gobiernos han realizado diversas medidas que van desde cambios en las legislaciones, incluyendo modificaciones constitucionales, hasta la creación de instituciones para atender a poblaciones específicas, el establecimiento de programas de apoyo económico en forma de

becas y la elaboración de políticas de acción afirmativa para el ingreso en condiciones preferenciales de estudiantes pertenecientes a los grupos más vulnerables de la sociedad.

En este trabajo se plantea como objetivo general analizar diversas acciones de política llevadas a cabo principalmente en América latina, en los dos países de la península Ibérica y en México orientadas a favorecer una mayor equidad en la provisión de oportunidades de incorporación al nivel superior de educación para los grupos poblacionales que menos posibilidades habían tenido de hacerlo en el pasado. Con ese fin, en la primera parte del texto se presenta una breve exposición y discusión sobre algunos de los principales conceptos de desigualdad, equidad e inclusión en el campo de la educación superior.

En la segunda parte se examinan los casos de varios países iberoamericanos en cuanto a las medidas implementadas en décadas recientes para disminuir la inequidad en la educación superior. La descripción de los objetivos, propósitos y hallazgos del Programa Marco Interuniversitario para la Equidad y la Cohesión Social de las Instituciones de Educación Superior de América latina, constituye el tercer apartado. En la cuarta sección se realiza un amplio recorrido por los antecedentes históricos y el desarrollo de la educación superior de España y Portugal en las últimas décadas, poniendo especial atención a la aparición de asimetrías e inequidades en los años recientes. El quinto apartado se enfoca en la delimitación de las políticas compensatorias en América latina, con algunos ejemplos ilustrativos. La penúltima parte es una revisión general de las universidades interculturales como mecanismos de equidad en la educación superior latinoamericana. Por último, el séptimo apartado se dedica a examinar de manera amplia el surgimiento de las universidades interculturales mexicanas, subrayando algunos de los desafíos que enfrentan en la actualidad.

El trabajo concluye con una serie de consideraciones y reflexiones que se derivan del análisis de los puntos en que se ha dividido el texto.

ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En el desarrollo de este trabajo los conceptos de desigualdad social, equidad e inclusión son utilizados con mucha frecuencia, sobre todo en relación con la educación superior. Por ello se intenta, de principio, hacer con ellos varias acotaciones y conceptualizaciones.

La desigualdad social se refiere a la distribución asimétrica tanto de recursos materiales y simbólicos, como de posiciones entre individuos y grupos en un contexto determinado. En lo referente a la educación superior, ésta continúa siendo a la vez un instrumento que propicia la movilidad social, aunque a veces se erige como una barrera social pues al mismo tiempo que justifica las diferencias y legitima la discriminación, también produce un discurso que promueve la creencia en un futuro promisorio (Alcántara y Villa, 2014).

Por equidad, de acuerdo con Rosa Valls (2014), se entiende la medida en que los individuos pueden beneficiarse de la educación y la formación, en términos de oportunidades, acceso, tratamiento y resultados. Los sistemas equitativos garantizan que los resultados de la educación y de la formación sean independientes de la situación socioeconómica y de otros factores que llevan a la desventaja educativa y que el tratamiento refleje necesidades específicas de las personas.

La inclusión social en la esfera educativa se concretiza en el término *educación inclusiva*, adoptado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2005), el cual hace referencia al proceso que permite abordar y responder a la diversidad de necesidades de los estudiantes desde una mayor participación en los aprendizajes, las actividades comunitarias y culturales, al igual que la reducción de la exclusión del sistema educativo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), considera que la equidad implica garantizar la igualdad de oportunidades de participación para los jóvenes,

independientemente de su género, etnia y estatus socioeconómico. De ese modo, se plantea que la educación en general y la educación superior en particular, desempeñan un papel sobresaliente en la movilidad intergeneracional y por ello las políticas en la materia precisan asegurar que los sistemas de educación terciaria no obstaculicen, sino favorezcan la movilidad social (OCDE, 2007 a; D'Addio, 2007; Espinoza y González, 2010). Asimismo, podrían identificarse diversas dimensiones del término en cuestión: *a*) equidad en las oportunidades de estudio; *b*) equidad en el acceso; *c*) equidad en la permanencia; y *d*) equidad en los resultados.

EQUIDAD, INCLUSIÓN E IGUALDAD:

LAS ASIGNATURAS PENDIENTES EN AMÉRICA LATINA

La Comisión Económica para América latina (CEPAL) ha señalado en su extenso examen de la situación actual que guarda esta región geográfica, una realidad que no ha podido ser superada todavía por las distintas políticas que se han puesto en marcha desde hace ya muchos decenios. Los niveles de crecimiento económico no han conseguido erradicar la pobreza, y la desigualdad

recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda y la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad en cuanto a las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social. Recorre las asimetrías de la globalización (CEPAL, 2010, pp. 6-7).

De esta manera, la persistencia de las enormes desigualdades sociales en América latina y el Caribe muestran que la ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, ha sido incapaz de responder a los desafíos planteados por la globalización en el presente y en el pasado (CEPAL, 2010).

Por su parte, Aponte Hernández (2008) coincide con el análisis *cepalino* al señalar que pese a los avances en el crecimiento económico de la región, el impacto de las políticas neoliberales en un gran número de países se ha traducido en el aumento de la desigualdad económica, política y social entre sectores de la sociedad. Con ello han continuado la pobreza, la exclusión y la marginación de grupos sociales, étnicos y raciales. Las políticas implementadas por los gobiernos latinoamericanos han sido poco efectivas o ausentes para mejorar la participación de sectores y grupos en la actividad económica de producción y distribución. Han fallado también en su propósito de evitar la acumulación y mejorar la distribución de la riqueza. Además, en varias naciones latinoamericanas y caribeñas las políticas de tributación han resultado inadecuadas para superar la crisis fiscal del Estado y poder así reducir la deuda externa. Por tanto, no ha sido posible reformar las instituciones responsables de la provisión de servicios a la ciudadanía, y tampoco se ha dispuesto de los recursos para realizar la inversión necesaria para construir un futuro con desarrollo sustentable para todos.

Se observa asimismo una estructuración regional en la que las naciones más pobres no podrán integrarse como zonas de producción o mercados a causa de los bajos niveles de productividad y escolaridad de sectores importantes de la población. También es posible advertir una estructuración económica en la región en la que la materia prima y los costos del trabajo pierden su valor relativo en relación con las estrategias competitivas basadas en investigación, conocimiento, innovación y valor añadido de las inversiones de capital de las empresas multinacionales. Este adverso panorama ha obligado a buscar escenarios alternativos orientados al desarrollo local endógeno en diferentes regiones del mundo mediante nuevas y diferentes modalidades de integración-regionalización y cooperación (Aponte Hernández, 2008).

En este sentido, Adriana Chiroleu (2014) sostiene que en gran parte de América latina y el Caribe la expansión de oportunidades en el nivel educativo superior constituye una política pública

mantenida en lo que va del presente siglo, con matices y alcances diversos según los diferentes países en que se implementa. Denominada en forma genérica como inclusiva o democratizadora, esa política es un paso inicial importante en la comprensión y atención de un acuciante problema en una parte del mundo dominada por la desigualdad en la distribución de los ingresos. Sin embargo, no es suficiente ampliar o expandir el sistema para democratizarlo. Lograr la inclusión y atender a la diversidad requiere de una significativa actuación sobre las discriminaciones históricas. Aunque tampoco la problemática se agota ahí, pues se precisa además, garantizar el acceso, asegurar la permanencia y la graduación en instituciones de alta calidad académica.

En el caso de México, Silva Laya (2012) plantea que el país sigue enfrentando grandes retos en materia de equidad educativa. Las políticas y programas implementados hasta hoy por los gobiernos federales han enfocado su atención en la ampliación de la cobertura. No obstante, subsisten los problemas de acceso, sobre todo entre los jóvenes pertenecientes a los sectores más pobres de la sociedad. A su vez, gran parte de las nuevas opciones creadas para satisfacer la demanda creciente de jóvenes que pretenden obtener un título universitario, no cuentan con las condiciones de calidad que permitan el pleno desarrollo de sus capacidades. Además, un importante número de egresados del nivel medio superior carece de los antecedentes socioculturales y escolares suficientes para asegurar su permanencia y conclusión. En consecuencia, subraya la autora, todas estas situaciones se conjugan en la reproducción y generación de nuevas condiciones de desigualdad.

EQUIDAD E INCLUSIÓN EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA: EL PROYECTO RIAIPE

En la búsqueda de identificar la problemática de la equidad y la cohesión social en la educación superior de Iberoamérica, un grupo

de académicos integrantes de la Red Iberoamericana de Investigación en Política Educativa (RIAIBE) encabezados por António Teodoro, profesor de la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías (ULTH) de Lisboa, Portugal, organizó un consorcio de casi 30 universidades de América latina y Europa con el propósito de llevar a cabo un proyecto de investigación en el marco del Programa Alfa III, financiado por la Unión Europea (UE). El proyecto, cuya denominación fue Programa Marco Interuniversitario (PMI) para la Equidad y la Cohesión Social de las Instituciones de Educación Superior en América latina, quedó identificado bajo el acrónimo RIAIBE3.

El Proyecto de cooperación entre la UE y América latina, realizado entre fines de 2011 y 2014, contó con la participación de 30 equipos de universidades e Instituciones de Educación Superior (IES) de 13 países de América latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay) y seis naciones de la UE (España, Francia, Holanda, Italia, Portugal y Reino Unido). También intervinieron en el proyecto el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra, así como tres equipos asociados: el Centro de Altos Estudios de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), la Universidad de Bolonia (Italia) y la Universidad Federal de Paraíba (Brasil).

El objetivo general del PMI fue la creación de un espacio para las estrategias de comunicación y el diseño de estrategias para la modernización y la armonización de los sistemas de educación superior que promovieran acciones institucionales encaminadas a conseguir un desarrollo social equitativo y la integración de la colaboración entre América latina y la UE. Entre los problemas a los que se enfocó el PMI se incluyeron los siguientes:

- Acceso a la educación superior en las distintas regiones y al interior de los países latinoamericanos.
- La permanencia del estudiantado en las IES de América latina.

- La movilidad de estudiantes y académicos en la región latinoamericana.
- Los actuales procesos de transformación de la educación superior en Latinoamérica.
- Los planes de estudios y las prácticas educativas tradicionales y emergentes, en las universidades de dicha región.
- El liderazgo y la proactividad de las IES latinoamericanas en la formulación de políticas de desarrollo de la Sociedad del Conocimiento y del Espacio Común de Educación Superior en América latina (ECOES).
- La lógica territorial incluida en las políticas y prácticas que pretenden superar las desigualdades en el terreno de la educación superior.
- La articulación entre las IES latinoamericanas para enfrentar los problemas sociales en el nivel nacional y regional.
- La coordinación entre las IES de la región latinoamericana y el desarrollo de la cohesión social.

Tanto el objetivo del proyecto como los problemas a analizar, guardan una relación directa con uno de los principales objetivos del Programa Alfa III: la modernización de las instituciones y los sistemas de enseñanza superior de los países destinatarios. El enfoque principal estuvo centrado en la atención a los grupos más vulnerables y en algunos de los países más pobres de la región. Es en este sentido que el objetivo general del PMI tiene estrecha relación con el incremento y la mejoría cualitativa de la equidad y la relevancia social.

En el transcurso de los tres años de duración del proyecto, los más de 100 investigadores participantes llevaron a cabo reuniones semestrales de coordinación regional e interregional, en las cuales discutieron y analizaron tanto los problemas identificados en párrafos anteriores, como los diversos aspectos de la gestión financiera. De esta manera se organizaron reuniones académicas abiertas al público en general, en el marco de las reuniones de coordinación también se produjeron múltiples publicaciones en forma de libros

colectivos, artículos, informes, videos, entre otros. Todos estos productos del trabajo de los equipos de investigación se publicaron en papel y se colocaron en forma digital en una página electrónica creada expreso, para poder ser consultados por cualquier usuario de internet durante el periodo de duración del proyecto (Teodoro y Guilherme, 2014).

**EDUCACIÓN SUPERIOR, INCLUSIÓN Y EQUIDAD
EN LA PENÍNSULA IBÉRICA:
LOS CASOS DE ESPAÑA Y PORTUGAL**

Conviene precisar de inicio, que la situación de la desigualdad y la equidad en España y Portugal, los otros dos países Iberoamericanos, es muy distinta a la del resto de las naciones latinoamericanas. En primer lugar, debido a que en ninguna de esas dos naciones existen grupos indígenas, aunque las principales asimetrías socioeconómicas se observan en las poblaciones rom (gitanos) y migrantes, llegadas principalmente de África, América latina y del este de Europa. En segundo término, ambos países –con su respectiva especificidad– presentaron hasta finales de los años 60, un atraso económico considerable respecto de los demás países de Europa occidental. Tanto España como Portugal tuvieron por varias décadas gobiernos dictatoriales o semidictatoriales. En el primer caso, la dictadura de Francisco Franco dominó la escena política de España por más de 30 años (1939-1975), la mayor parte de los cuales mantuvo al país ibérico en el atraso político, económico y social. Fue hasta los años 60 y principios de los 70 que disminuyó su aislamiento del resto del continente al aplicar las primeras políticas económicas de tipo desarrollista. Montané, *et al.* (2010) señalan que, en 1962, Franco intentó un acercamiento con la Comunidad Europea pero fue rechazado debido al carácter autoritario de su gobierno, aunque en 1970 consiguió la firma de un tratado comercial que le dio ciertas rebajas arancelarias. La Comunidad Europea

demandaba de España no sólo contar con un régimen democrático sino con una clara vocación europea, alejada de la autarquía franquista. A la muerte del dictador, el nuevo régimen monárquico-republicano inició un notable giro modernizador que permitió su incorporación al resto del continente. En 1985, se firmó el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea y en 1986, junto con Portugal, se constituyó en miembro con plenos derechos. En concordancia con las nuevas políticas, se promulgaron leyes de educación, que permitieron actualizar el sistema educativo y favorecieron un aumento significativo en la cobertura de educación superior.

En las postrimerías del franquismo se promulgó la Ley General de Educación de 1970, en una época en que aparecían leyes semejantes en diversos países europeos, en las que destacaba lo referente a la educación superior en el contexto de una modernización global de la educación en España que evidenciaba también la necesidad de democratizarla, modernizarla y desarrollarla de manera integral. En 1983, ya en la época postfranquista y en el marco de la Constitución de 1978, el gobernante Partido Socialista Obrero Español (PSOE) expidió la Ley Orgánica de la Reforma Universitaria (LRU). Posteriormente, en 2001 el régimen conservador del Partido Popular aprobó la Ley de Ordenación Universitaria (LOU), la cual fue modificada nuevamente por el PSOE en 2007. Cabe señalar que las áreas problemáticas más notables en el actual sistema español de educación superior son la creciente privatización, la disminución de fondos gubernamentales para subsidiar a las universidades públicas, el alza de las colegiaturas y cuotas en dichas universidades, el detrimento en las condiciones laborales del personal académico, así como el debilitamiento de la autonomía universitaria y la libertad académica (Montané, *et al.*, 2010).

El caso portugués guarda algunas semejanzas con el español, en cuanto a que como se señaló al principio de este apartado, tuvo un régimen autoritario por más de tres décadas encabezado por António de Oliveira Salazar, quien actuó como primer ministro de 1932

a 1968 y en quien recaían las principales decisiones de gobierno. De manera parecida a lo ocurrido en España durante el franquismo, Portugal presentó durante esos años un bajo nivel económico, de los más bajos de Europa. En la década de los setenta se produjo una fuerte migración debido a la mala situación de la economía y a los efectos de las guerras coloniales en África ocurridas la década anterior en Angola, Guinea y Mozambique. En abril de 1974 tuvo lugar la llamada Revolución de los Claveles, encabezada por el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA), el cual depuso al régimen postsalazarista encabezado por Marcelo Caetano. Terminó así la guerra colonial en África y se inició un mayor acercamiento a la Comunidad Europea, lo cual significó el comienzo de la modernización del país.

La situación de la educación portuguesa en los años sesenta era de un atraso notable, pues la tasa de analfabetismo alcanzaba 34%, una de las más altas de Europa. La tasa de escolarización del grupo de 18 a 19 años, era apenas de 1.64 y 1.63% para el grupo de 20 a 24 años. Sin embargo, la rápida y significativa expansión de la educación superior iniciada a finales de los años 60, permitió un cambio dramático del panorama pues en el ciclo 1997-1998 la tasa de escolarización del grupo de 18 a 24 años ascendía a 37.8 por ciento. La misma OCDE reconoció que en el periodo 1985-1995, Portugal había tenido el mayor crecimiento en dicho indicador en todos los países de esa organización (Teodoro, Galego y Marques, *et al.*, 2010).

El sistema portugués de educación superior estaba constituido por instituciones públicas y privadas, así como por establecimientos universitarios y politécnicos. Sin embargo, a mediados de los años 90 tuvo lugar un fenómeno inédito al disminuir de manera significativa el número de aspirantes a cursar estudios superiores, principalmente en las IES politécnicas situadas fuera de las grandes ciudades. En 1997, por ejemplo, el número de vacantes ascendió a 37 000 lugares. Por otra parte, la educación superior en Portugal se ha caracterizado en los años recientes por una diferenciación en

dos direcciones: *a*) la consolidación de un sistema binario, con la expansión del sector de IES politécnicas; y *b*) el desarrollo de un importante sector privado. Esta situación tuvo considerables repercusiones en las políticas de financiamiento para, a su vez, responder a nuevos objetivos y nuevas prioridades.

De acuerdo con Teodoro y colaboradores (2010), la educación superior pasó de ser un servicio de Estado a convertirse en un servicio público, en el que uno de los financiadores era el Estado, el cual debería diversificar sus fuentes de financiamiento. Asimismo, la dificultad de éste para mantener la exclusividad del financiamiento de la educación superior hizo que surgieran nuevas estrategias, permitiendo así la participación de empresas privadas en el sostenimiento financiero y la administración de las funciones de la universidad, lo que trasladó a las familias de los consumidores de los servicios educativos los costos de la formación profesional. Además, el proceso privatizador planteó cuestiones relevantes para la equidad, debido a que la participación financiera de las familias fue mucho mayor para los estudiantes que asistían a las instituciones privadas. Si bien últimamente se han implementado acciones gubernamentales para apoyar a estudiantes con necesidades económicas mediante exenciones y becas, éstas no han sido suficientes en número, ni en el monto de los apoyos financieros. Por tanto, lo ocurrido con el aumento en la cobertura de educación superior fue más un proceso de masificación que de democratización, en virtud de que aún persisten asimetrías con respecto a la igualdad de oportunidades.

POLÍTICAS COMPENSATORIAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANA

Las políticas compensatorias, también llamadas políticas de acción afirmativa (Norteamérica) o políticas de acción discriminativa (Europa), son instrumentadas por parte del Estado y van dirigidas a quienes están en situación de desigualdad, para acortar la brecha

de inequidades en los diferentes aspectos de la vida social. En el ámbito de la educación superior, dichas políticas se han implementado con la finalidad de superar las inequidades en el acceso, la permanencia y la culminación de los estudios.

Pedroza y Villalobos (2009) plantean que las condiciones de escolaridad en la enseñanza superior desde el ingreso hasta el egreso dependen de factores endógenos y exógenos. Dentro del primer grupo de factores están los aspectos de capacidad, disposición y atención por parte de quien demanda ingresar y permanecer en una IES. En el segundo grupo se incluyen aspectos sociales de quien demanda un lugar y permanencia en los estudios superiores. En este sentido, en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas existe una alta demanda por ingresar a la educación superior. Sin embargo, ante la precariedad de recursos económicos por parte de las familias de los jóvenes de los sectores sociales de menores ingresos, son pocos los que logran ingresar. De éstos, son todavía menos los que pueden permanecer debido a las dificultades económicas para resolver necesidades derivadas del costo de los estudios que se desarrollan. Finalmente, de los que consiguen permanecer, no todos logran terminar satisfactoriamente. En este panorama la política de igualdad de oportunidades no tiene el impacto esperado, porque persiste la desigualdad en las condiciones socioeconómicas entre los diversos sectores de las sociedades latinoamericanas.

En la búsqueda de soluciones a la situación adversa que deja ese círculo perverso de poca escolaridad y pobreza, se han planteado las políticas compensatorias como estrategia para compensar o reducir las inequidades de los grupos sociales desfavorecidos. Con ello se pretende que los grupos excluidos puedan tener las mismas posibilidades de acceder a servicios de educación, salud, vivienda, entre otros, que quienes disfrutaban plenamente de esos bienes y servicios. Tal como se dijo antes, las políticas compensatorias en su forma de políticas públicas, han tomado distintas modalidades a través de programas e instrumentos como las acciones de acción afirmativa (ingreso a las universidades e IES en condiciones preferenciales

a quienes provienen de sectores con bajos ingresos económicos o que pertenecen a diversos grupos étnicos como indígenas y afrodescendientes), el otorgamiento de diversos apoyos económicos principalmente en forma de becas o la creación de nuevos establecimientos educativos.

En la siguiente sección se hará referencia exclusivamente a las Universidades Interculturales (UI) en Latinoamérica y México. Estas fueron creadas para atender las demandas y necesidades de educación de los grupos indígenas y afrodescendientes, pero cuyo carácter intercultural les permite estar abiertas a cualquier persona que cuente con los antecedentes académicos y el interés de cursar las carreras y programas que dichas instituciones ofrecen.

LAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES, MECANISMOS DE EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Como se mencionó en párrafos anteriores, la década de los noventa del siglo XX fue una época en que se pudieron apreciar enérgicas demandas por abrir el acceso a la educación superior para los pueblos indígenas y afrodescendientes; las cuales en un número significativo culminaron en la promulgación de leyes y diversos mandatos legales que llegaron incluso a plasmarse en las constituciones de varios países latinoamericanos. También se inició la implementación de políticas públicas que derivaron en la creación de nuevas instituciones universitarias con programas profesionales novedosos. Se comenzó así a terminar con una prolongada situación de injusticia que se había caracterizado por la invisibilidad social y la negación de un derecho fundamental para quienes, en algunas naciones de la región, representan una parte muy significativa de la población. Se calcula que en esta parte del continente viven entre 40 y 50 000 000 de indígenas, que constituyen casi 10% de la población total (Muñoz, 2006; Mato, 2008).

El surgimiento de las universidades indígenas e interculturales ha sido uno de los acontecimientos más destacables e innovadores de las últimas décadas en el terreno de la educación superior. En buena medida, la creación de estas instituciones significó el reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de un número importante de naciones latinoamericanas, en las cuales los grupos indígenas y afrodescendientes constituyen una parte muy considerable de la población. Países como Bolivia, por ejemplo, tienen la mitad de su población formada por diversos grupos indígenas. En otros, los porcentajes son menores pero también significativos: en Guatemala 39%; en Chile, México, Panamá y Perú, representan entre 11 y 16%, y así sucesivamente hasta llegar a El Salvador en donde son sólo 0.2 % de la población total. Los porcentajes anteriores se traducen en números absolutos importantes, en donde México tiene más de 10 000 000 de personas, y Bolivia, Perú y Guatemala, más de 4 000 000 cada uno. Por su parte, la población afrodescendiente en Brasil llega a casi 97 000 000 de habitantes (51% del total nacional); en Cuba el número se acerca a 4 000 000 (35% de la población total); en Colombia la cantidad es similar, aunque el porcentaje es menor (11% del total) y en Ecuador es mayor a 1 000 000 (poco más de 7% de la población total) (Mato, 2014).

Bajo el marco de este diverso panorama étnico, el investigador argentino Daniel Mato (2014) analiza de manera amplia las experiencias de tres universidades y un centro de formación superior, fundados por organizaciones o dirigencias indígenas en cuatro naciones latinoamericanas, que destacan por sus características y principales logros así como los problemas, conflictos y desafíos que enfrentan. Los antecedentes históricos y una descripción de los factores políticos, sociales y jurídicos, permiten entender los puntos centrales del análisis. Junto a los datos demográficos de la composición étnica de algunos países latinoamericanos, se destacan diversos aspectos de la historia de la región para explicar el mosaico étnico y cultural que la caracterizan. Mato señala también que uno de los logros más importantes de las organizaciones indígenas y

afrodescendientes en América latina durante los últimos años, ha sido el reconocimiento del carácter pluriétnico de los respectivos Estados nacionales. Dicho reconocimiento se ha plasmado en las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Otro hecho de relevancia lo constituye el que 14 países latinoamericanos hayan ratificado el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante el cual se obligan a acatar sus regulaciones. A este respecto, los artículos 26 y 27 del Convenio establecen el deber de los Estados firmantes, de adoptar medidas que garanticen para los pueblos originarios, la educación a todos los niveles en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional, Artículo 26. También se señala la obligación de los gobiernos a reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que se satisfagan las normas mínimas establecidas por las autoridades competentes en consulta con dichos pueblos. Además, se deberán facilitar los recursos apropiados para ese fin, Artículo 27.

Las cuatro IES que Mato examina en su trabajo fueron creadas y gestionadas por organizaciones o por reconocidos dirigentes, intelectuales y profesionales indígenas. Ellas son: la Universidad Indígena Intercultural, de Colombia; el Centro Amazónico de Formación Indígena, de Brasil; la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, de Nicaragua; y la Universidad Cultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas “Amawtay Wasi”, de Ecuador. De los cuatro casos, los tres primeros han sido exitosos en el desarrollo de una educación pertinente con la visión, situación cultural, necesidades y proyección de las comunidades a las que se han planteado servir las instituciones en cuestión. Las tres universidades y el centro de formación indígena, ofrecen una muy interesante variedad de programas académicos (licenciaturas, posgrados, diplomados y cursos) sobre temas pertinentes, tanto para sus comunidades de referencia, como para la formación de cuadros

de las organizaciones que han impulsado su creación e incluso para formar parte de los gobiernos y legislaturas locales y nacionales. Algunos ejemplos de los programas, diplomados y cursos académicos son: Pedagogía Comunitaria, Derecho Propio, Administración y Gestión de Proyectos, Desarrollo Comunitario, Gestión Etnoeducativa, Familia y Equidad de Género, Políticas de Salud, Gestión Etnoambiental, Gestión de la Atención y Prevención del VIH, Docencia Universitaria, entre muchos otros (Mato, 2014).

ORIGEN, DESARROLLO Y DESAFÍOS PARA LAS UNIVERSIDADES INTERCULTURALES EN MÉXICO

Entre los factores que favorecieron el establecimiento de las UI pueden destacarse los efectos del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, el cual dio una gran visibilidad social a las luchas y reivindicaciones indígenas por una educación cultural y lingüísticamente pertinente, así como las propuestas por descentralizar y diversificar la oferta de educación superior (Dietz, 2014; Schmelkes, 2013). Las UI en México se crearon en los primeros años de la década pasada, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Para ello se estableció primero, a inicios del sexenio foxista, la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB). La iniciativa para fundar estas instituciones tenía como propósito principal aumentar las posibilidades de acceso a la educación superior para los indígenas. El Programa Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas 2001-2006 había establecido como línea estratégica transformar instituciones ya existentes, reasignar funciones, adecuar su desempeño y crear nuevos espacios institucionales que hicieran más efectiva la atención a los pueblos indígenas. Para ello el gobierno federal emitió el acuerdo para crear, en enero de 2001, la CGEIB como parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Su finalidad era asegurar que la educación intercultural bilingüe respondiera con calidad

a las necesidades de educación de la población indígena del país (Schmelkes, 2007).

De acuerdo con Salmerón (2013), las UI son, desde la perspectiva organizativa, organismos descentralizados de los gobiernos estatales y su esquema de financiamiento corresponde al de las universidades públicas de apoyo solidario (UPAS). Su presupuesto operativo se conforma con 50% de aportaciones federales y 50% de estatales. Constituyen en conjunto un subsistema con reglas comunes de operación y comparten un modelo educativo que fue elaborado específicamente para ellas. Sin embargo, Salmerón apunta que el criterio de pertinencia educativa del modelo permite contar con un espacio importante para incorporar conocimientos y formas educativas propias de las regiones a las que pertenecen. Según los datos aportados por el autor, en la actualidad existen 12 UI en el país y se localizan en el Estado de México, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Puebla, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Hidalgo y Nayarit. Su población total asciende a 9 581 estudiantes de los cuales más de la mitad (53.7%) son mujeres y 60% pertenece a algún grupo indígena. En la tabla 1 se detallan estos datos.

Tabla 1. UI en México, 2012

UI	Inicio	Sedes	Carreras	Lenguas	Matrícula
UIEM	2004	1	3	8	823
UNICH	2005	4	4	10	1,607
UIET	2005	1	4	4	614
UVI	2005	4	1	10	368
UIEP	2006	1	3	4	249
UIEG	2007	1	5	3	322
UIIM	2007	3	5	4	835
UIMQROO	2007	1	5	1	561
UAIM	2001	2	10	37	1,543
UISLP	2011	11	11	4	2,526
UIEH	2012	1	3	3	133
UIEN	2012	1	2	2	—

Fuente: Salmerón, 2013, p. 345.

La misión de estas universidades es impulsar modalidades educativas que sean pertinentes cultural y lingüísticamente con las poblaciones de la región en que se ubican. Por educación pertinente se entiende la que constituye un factor para el desarrollo y el fortalecimiento de la cultura de los grupos sociales involucrados. Las UI atienden de manera específica a la demanda de los pueblos originarios de una educación que ofrezca oportunidades de desarrollo propias, al igual que para el fortalecimiento de su cultura, cosmovisiones, costumbres, tradiciones y conocimientos ancestrales. Durante todo el proceso educativo, la lengua es el vehículo primordial de la expresión y el pensamiento.

Es de resaltar que las UI llevan a cabo, además de las funciones sustantivas de investigación, docencia, difusión y extensión, la de vinculación con la comunidad. Cuyo propósito es establecer un vínculo permanente de intercambio de conocimiento con las comunidades que rodean a la institución. Aunado al contacto directo de profesores y estudiantes con el entorno, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) permite un acercamiento eficiente para el desarrollo de las tareas de investigación y vinculación, las cuales son fundamentales en el proceso de formación de los estudiantes de las UI. Estas universidades han constituido una red de instituciones localizadas en buena parte del país, con semejanzas estructurales, que imparten carreras similares; pero son autónomas en materia de diseño de planes de estudio, formatos académicos y estrategias de vinculación. Entre los programas de estudios que llevan a cabo las UI pueden destacarse los de Desarrollo Sustentable, Comunicación Intercultural, Salud Intercultural, Ingeniería Forestal para el Desarrollo Comunitario, Arquitectura Bio-sustentable e Ingeniería en Energía, entre otros (Salmerón, 2013).

Entre los principales beneficios que han aportado las UI se incluyen la ampliación de la frontera educativa y la apertura de espacios de reflexión novedosos e innovadores en la relación entre distintas formas de conocimiento y diferentes mecanismos para la acción. Aunado a esto, estaría su papel en la ampliación y diversificación

de la oferta de educación superior al aumentar las oportunidades educativas para atender a jóvenes de distintos orígenes, lenguas y culturas del país (Salmerón, 2013). Sin embargo, del lado de los desafíos y las limitaciones existen todavía problemas significativos para las UI. Se han incluido en el primer rubro los de tipo epistemológico, pedagógico y político, que tienen que ver con la diversidad de conocimientos y enfoques metodológicos en la investigación disciplinaria y en las comunidades. Asimismo, las que se relacionan con las formas de apropiación, difusión y aplicación de los saberes “occidentales” y los “autóctonos”, al igual que con los procesos de empoderamiento, descolonización y generación de alternativas. También existen importantes retos en la instrumentación del nuevo modelo que implica la organización y gestión de las UI, sobre todo en el ámbito financiero y las características y condiciones de los estudiantes. Otro desafío lo constituye la contradicción entre las exigencias formales que demanda el sistema de educación superior y las necesidades de pertinencia del modelo. Finalmente, los que se derivan de la localización geográfica y el carácter jurídico de la UI con la vulnerabilidad política frente a los poderes estatales, así como con los clientelismos y los intereses locales y regionales (Salmerón, 2013).

Puede decirse entonces que si bien la creación de las UI, representó un avance importante para reconocer las legítimas demandas de los pueblos indígenas por acceder a la educación superior, el camino para su plena consolidación institucional es todavía muy largo y complicado.¹

¹ Para tener un panorama más profundo y completo de estos temas conviene revisar el análisis de la extensa bibliografía producida entre 2002 y 2011, en el volumen coordinado por María Bertely, Gunther Dietz y María G. Díaz Tetepa, publicado en 2013 por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES) y el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie). Los capítulos 9 y 10 de ese análisis están enfocados a la diversidad e interculturalidad en educación superior y a las universidades interculturales.

CONSIDERACIONES FINALES

La igualdad de oportunidades así como la equidad y la inclusión siguen siendo tareas pendientes para muchas regiones del mundo. América latina tiene la triste característica de ser una de las regiones más desiguales del planeta. En ella conviven un puñado de empresarios considerados entre los más ricos del orbe y millones de personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. A pesar de los avances alcanzados en el crecimiento económico de algunas naciones de la región latinoamericana, no se han podido mantener por periodos prolongados y por tanto –con muy pocas excepciones–, han sido incapaces de reducir las enormes asimetrías en la distribución de los ingresos económicos.

En los últimos años han aparecido movimientos sociales que han logrado diversas conquistas que les han permitido mejorar sus condiciones económicas al tener acceso a bienes y servicios diversos. De este modo, los pueblos originarios –indígenas y afroamericanos– han logrado reivindicar su derecho a la educación en general y, en particular a la educación superior. Como se mencionó en este trabajo, los derechos sociales de dichos pueblos han sido reconocidos primeramente por organismos internacionales como la UNESCO y la OIT, y posteriormente se ha logrado su incorporación en los textos constitucionales de un número importante de países. Entre los mecanismos que se han llevado a cabo para concretar el logro de las reivindicaciones en materia de educación superior se hallan las políticas de acción afirmativa, mediante las cuales se establece el ingreso a miembros de los grupos mencionados anteriormente en condiciones preferenciales. Asimismo, se han creado instituciones de educación superior y universidades, denominadas universidades indígenas e interculturales en las cuales se han diseñado distintos programas académicos que procuran ofrecer carreras profesionales novedosas y pertinentes con las características y necesidades de las comunidades indígenas o afrodescendientes. En algunas ocasiones estos nuevos establecimientos universitarios

se han creado por iniciativa propia de las comunidades mencionadas y en otras, han sido los gobiernos en respuesta a las demandas de los movimientos y grupos en cuestión.

El análisis de las políticas compensatorias y de las nuevas instituciones universitarias interculturales pretendió mostrar que, si bien constituyen un avance importante en la lucha por reivindicar el derecho de los pueblos originarios –indígenas y afrodescendientes– a acceder a los niveles superiores de educación, todavía son insuficientes y limitados, toda vez que presentan problemas en su implementación y desarrollo académico. Si bien los programas académicos elaborados en las nuevas instituciones interculturales son novedosos e innovadores, no han tenido todo el éxito esperado, debido en parte a las dificultades que enfrentan los egresados para acceder a los mercados laborales de su respectiva región, dado que a nivel nacional persiste la escasez de empleos suficientes en número y calidad.

Se incluyó en este trabajo la experiencia de la RIAIPE3 para ejemplificar los esfuerzos desarrollados por grupos de investigadores en América latina y Europa a fin de examinar las políticas que pretenden mejorar la equidad y la inclusión social en el terreno de la educación superior. Se añadieron los casos de España y Portugal para señalar que, a pesar de sus avances y guardadas las diferencias y las especificidades, también enfrentan problemas de equidad e inclusión en el acceso a la educación superior.

Por todo lo anterior, se puede decir que los progresos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en el campo educativo en general y de la educación superior en particular, sin ser despreciables, tienen todavía un largo camino por recorrer para alcanzar su plena madurez institucional y satisfacer a cabalidad las legítimas reivindicaciones de contar con programas y establecimientos educativos de enseñanza superior que les permitan obtener empleos de calidad, así como mejorar –ellos y sus comunidades– sus condiciones de vida, preservando su cultura y su identidad.

REFERENCIAS

- Alcántara, A. y Villa, L. (2014). Presentación. *Universidades, Revista de la UDUAL*. Nueva época, 1 (59). <http://www.udual.org/revistauniversidades/doss59-1.html>. [Consultado el 7 de septiembre de 2014].
- Aponte Hernández, E. (2008). Desigualdad, inclusión y equidad en la Educación superior en América latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021. En A. L. Gazzola y A. Didriksson (eds.), *Tendencias de la educación superior en América latina y el Caribe* (pp. 113-154). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Bertely, M., Dietz, G., y Díaz, M.G. (coords.) (2013). *Multiculturalismo y educación 2002-2011*. Colección Estados del Conocimiento. México: ANUIES-Comie.
- Chiroleu, A. (2014). Desigualdades en educación superior y políticas públicas. Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela. *Universidades, Revista de la UDUAL*. Nueva época, 1 (59). <http://www.udual.org/revistauniversidades/doss59-1.html>. [Consultado el 7 de septiembre de 2014].
- CEPAL, (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Síntesis). Santiago de Chile: CEPAL.
- D'Addio, A. (2007). Intergenerational transmission of disadvantage: mobility or immobility across generations? A review of evidence for OECD countries. *OECD Social employment and migration, Working papers*, 52. París: OECD.
- Dietz, G. (2014). Universidades culturales en México. *CPU-e. Revista de Investigación Educativa*, 19, 319-326.
- Espinoza, O y González, L. E. (2010). Políticas y estrategias de equidad e inclusión en educación superior en América latina: experiencias y resultados. *Revista ISEES*, Santiago de Chile, 7, 21-35.
- Hernández, S. Ramírez, M. I. Manjarrez, Y. y Flores, A. (2013). *Educación intercultural a nivel superior: reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*. México: UIEP/UCIRED/UPEL.
- Mato, D. (2008). *Diversidad cultural e interculturalidad*. En D. Mato (ed.), *Educación superior e interculturalidad. Experiencias en América latina*. (pp. XX). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Mato, D. (2014). Universidades Indígenas en América latina. Experiencias, logros, problemas, conflictos y desafíos. *Revista ISEES (Inclusión Social y Equidad en la Educación superior)*, 14, 17-45.

- Montané, S. Beltrán, J. Camus, P. y Olivé, M. (2010). Del elitismo a la internacionalización. Desafíos, recorridos y cambios en las políticas de educación superior en España. En A. Teodoro (org.). *A educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías.
- Muñoz, M. (2006). Educación superior y pueblos indígenas en América latina y el Caribe. En *Informe sobre la educación superior en América latina y el Caribe 2000-2005*. Caracas: IESALC-UNESCO.
- OECD (2007). *No more failures: Ten steps to equity in education*. París: OECD.
- Pedroza, R. y Villalobos, G. (2009). Políticas compensatorias para la equidad de la educación superior en Argentina, Bolivia y Venezuela. *Revista de la Educación superior*. ANUIES, 38 (152), 33-48.
- Salmerón, F. (2013). Avances, retos y perspectivas de la educación intercultural a nivel superior. En S. Hernández, M. I. Ramírez, Y. Manjarrez y A. Flores, (coord.). *Educación intercultural a nivel superior: reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*. México: UIEP/UCIRED/UPEL.
- Schmelkes, S. (2007). México: educación intercultural bilingüe destinada a los pueblos indígenas. Texto base del V Foro Virtual Educación para la Interculturalidad, Migración, Desplazamiento y Derechos Lingüísticos, organizado por el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). <http://www.aulaintercultural.org> [Consultado el 29 de agosto de 2007].
- Schmelkes, S. (2013). Las UI en México: sus retos y necesidades actuales. En S. Hernández, M. I. Ramírez, Y. Manjarrez y A. Flores, (coord.). *Educación intercultural a nivel superior: reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*. México: UIEP/UCIRED/UPEL.
- Silva Laya, M. (2012). Equidad en la educación superior en México. La necesidad de un nuevo concepto y nuevas políticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20, (4). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/965> [Consultado el 15 de septiembre de 2014].
- Teodoro, A., Galego, C. y Marques, F. (2010). Do “fim dos eleitos” ao processo de Bolonha. As políticas de Educação Superior em Portugal (1970-2008). En A. Teodoro (org.). *A educação superior no espaço Iberoamericano. Do elitismo à transnacionalização*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologías.
- Teodoro, A. y Guilherme, M. (eds.) (2014). *European and Latin American Higher Education between Mirrors. Conceptual Frameworks and Policies of Equity and Social Cohesion*. Boston/Rotterdam: Sense Publications.
- UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. París: UNESCO.

Valls, R. (2014). INCLUD-ED. Estrategias para la inclusión y la cohesión social en Europa desde la educación. En M. C. Feijoó y M. Poggi (coord.), *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

**PRODUCCIÓN Y CIRCULACIÓN DEL CONOCIMIENTO
ANTE LAS DEMANDAS SOCIALES Y DEL MERCADO.
DIFERENTES PERSPECTIVAS DE TRANSFERENCIA
DE CONOCIMIENTO**

María Teresa de Sierra Neves

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se trata de reflexionar acerca de las transformaciones experimentadas en las universidades en América latina durante el presente siglo, así como los cambios en los procesos de producción, circulación y uso del conocimiento que han derivado en una nueva forma de vinculación con la sociedad. En paralelo con ello se plantean los cambios institucionales, culturales y la construcción de nuevas identidades, que se han producido y que todavía deben de producirse, para generar una nueva gestión de la misma.

Por otro lado, se verá la variedad de efectos positivos –su contribución a la innovación y transparencia del conocimiento– y negativos –su contribución a la reproducción de desigualdades globales o locales– atendiendo las intrincadas relaciones que existen en la ciencia, tecnología y sociedad.

Por último se harán algunas reflexiones que surgen de este proceso como es la aplicación de un nuevo paradigma para la universidad, una universidad comprometida con el territorio para

responder a todos los impactos positivos de la sociedad y la creación de un nuevo contrato social.

PARADIGMAS DE LA VINCULACIÓN

La discusión más reciente sobre el tema de la vinculación, se ubica en torno a dos ejes centrales, de una parte las nuevas formas de producción del conocimiento, y en este marco, la adaptación de las universidades a condiciones cada vez más competitivas (De Sierra, 2007; De Sierra, y Vera de Flachs, 2012). De la otra la vinculación con la sociedad como actividad universitaria y las condiciones para su evolución, en particular el desarrollo aún incipiente de esta actividad en México. Para abordar el análisis de este tema conviene establecer brevemente algunos elementos conceptuales comenzando por señalar que se asume a la vinculación de las universidades con la sociedad en términos amplios, como el conjunto de las relaciones de esta institución con los distintos actores sociales, lo que puede caracterizarse por la interacción de tres grandes factores.

El primero se refiere a la relación entre universidad y generación de conocimiento, lo que remite a la temática de modelos de universidad. Es conocido que la participación de las instituciones en los modos sociales de generación de conocimiento ha evolucionado a lo largo del tiempo, y que ello se ha manifestado también en los cambios en los modelos de universidad en relación a dicho tema.

Esquemáticamente, en Gibbons, *et al.* (1997) se propuso una tipología de dos grandes modelos de universidad. El primero identificado como *modo 1*, se caracterizaba por el hecho de que la universidad era la institución socialmente responsable de la producción de conocimiento, y tenía un carácter disciplinario y científico. Históricamente este autor identificaba sus orígenes en el siglo XIX bajo la influencia de las ideas de von Humboldt. En contraste, el modelo de universidad identificado como *modo 2*, sería resultado de una transformación social ocurrida en la mitad del

siglo XX por la cual el conocimiento se produce de manera distribuida entre varios actores, rompiendo el monopolio de la universidad en ese terreno. Este nuevo modelo que se habría desarrollado al tiempo que se profesionalizaba la actividad universitaria, tendría carácter trasdisciplinario, pragmático y determinado porque la universidad se oriente a la solución de problemas, particularmente de las empresas, lo que para algunos le imprime al análisis un marcado sesgo economicista.

Esta concepción de Gibbons, se ha establecido como estándar para el tema. Sin embargo, la actual situación económica mundial ha llevado a una crisis en el paradigma del mercado como dominante de la vida social, poniendo en cuestión el enfoque economicista para la producción y transmisión de conocimiento propuesto en el *modo 2*. En la situación actual se presentan crisis en las profesiones y mercados laborales, así como cambios en las tendencias sociales que se traducen en nuevas demandas para las universidades en su vinculación con la sociedad (género, pobreza, inclusión social, nuevos modos de economía social, sostenibilidad ambiental, entre otras). Todo ello sugiere la posibilidad de que en lo que se refiere al papel de la universidad en la actividad social para la producción y transmisión de conocimiento podríamos estar avanzando hacia un nuevo modelo de universidad al que siguiendo a Gibbons podemos provisionalmente llamar como *modo 3*. El mismo estaría marcado por la creación de una interacción más comprensiva de la universidad con el entorno social para abordar las nuevas demandas desde una perspectiva sistémica que incluya la problemática de la relación con la producción en el marco del conjunto de necesidades sociales. En ello también estaría influyendo el cambio de paradigma sobre el conocimiento, desde los enfoques científicas hacia visiones más complejas que incluyen otros modos del conocer, no limitado sólo al que realizan los científicos, sino a diversos actores sociales en su experiencia de vida.

El segundo de los factores es el que corresponde a la relación entre universidad y dinámica social, lo que remite al tema de los

modelos de pertinencia social en la actividad de la universidad (Dias Sobrinho, 2008, p. 87), frente a las cambiantes demandas y condiciones sociales, en lo que destacan diversos factores. De una parte el surgimiento de nuevas profesiones y el cambio en los modos de trabajo debido a las permanentes transformaciones en la actividad productiva determinadas por la innovación. De otra parte, los nuevos modos de articulaciones sociales creados por la revolución informática que afecta centralmente la vida de la universidad en el flujo del conocimiento social. Asimismo, un cambio radical en la oferta de servicios educativos que se ha multiplicado, diversificado y que en ciertos casos ha significado un cambio en su naturaleza al convertir la universidad en una actividad de negocios. Finalmente, ha habido modificaciones significativas en los perfiles sociodemográficos de los países con los fenómenos de las migraciones mundiales y el incremento de la población de tercera edad debido a la prolongación de la vida humana, particularmente en los países desarrollados.

El tercer factor operante es el de la relación de la universidad con sus propios modos de gestión lo que remite al tema general de los *modelos de gestión del capital intelectual* que es el principal activo de las mismas. Visto ello en sus tres vertientes como capital humano, estructural y relacional (Peluffo y Catalán, 2002). Considerada desde este ángulo la gestión de las universidades requiere renovar radicalmente sus metodologías y modelos organizacionales para poder aplicar y desarrollar su capital intelectual en relación a los objetivos y metas que se fije la institución en cuanto a su papel de generación de conocimiento y a la pertinencia de sus actividades en su vinculación con el entorno social. Esto implica muy distintos niveles de la actividad de las universidades, pero particularmente cabe señalar el de las configuraciones institucionales para facilitar la interacción con la sociedad. Debido a que el flujo deseable del conocimiento hacia los sectores económicos para los fines de la innovación y el cambio social, no es un resultado que se generará espontáneamente. En la medida que esto requiere relaciones entre

actores, se hace necesario que las instituciones involucradas, particularmente la universidad, realicen construcciones institucionales complejas mediante las cuales establecer la cooperación con los otros actores relevantes de ese proceso.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL UNIVERSITARIA COMO NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA LA UNIVERSIDAD

En la actualidad la noción de responsabilidad social universitaria ha adquirido un nuevo sentido que el de décadas pasadas, ya que con la misma no sólo se busca dar respuesta al sector productivo y las necesidades sociales e individuales, sino que además la vinculación con el entorno tiene un sentido diferente, ya que dicha función debe implicar más intervención e interacción con los diferentes sectores y actores. Las universidades públicas, en el pasado debían dar respuesta a las necesidades sociales, pero tenía dicha función un carácter más paternalista o filantrópico y en la actualidad, a partir del nuevo contrato social, implica que la universidad tenga un sentido más de intervención y de interacción con otros actores, así como un compromiso y responsabilidad social con la gestión y transferencia del conocimiento, en el sentido de una aplicación innovadora del mismo con los distintos sectores de la sociedad (Vallaey, 2006; Martínez de Carrasquero, Mavárez, Rojas y Carvallo, 2008; Beltrán, Íñigo, y Mata, 2014). En consecuencia es necesario reflexionar sobre el nuevo sentido de la responsabilidad social universitaria, pues este no puede limitarse de las respuestas que puedan desarrollar las universidades a las demandas del mercado, sino que debe considerar los desafíos y retos con respecto a las demandas de la sociedad en conjunto que permitan una inserción de éstas en el contexto internacional “e influyan en la promoción de una globalización capaz de superar el paradigma neoliberal imperante” (Tünnermann, 2005).

Asimismo, se deben contemplar las necesidades de nuevo conocimiento que existe, el cual debe responder a la función del contexto

social y cultural en cuanto al beneficio, potencial y capacidad de los actores ante la utilización del conocimiento y su utilidad, ya que si las políticas públicas buscan beneficiar los procesos de intercambio y producción del conocimiento, deben dejar de lado las perspectivas y concepciones simplistas y excluyentes entre disciplinas y legitimación de los resultados de las investigaciones, a una vertiente que proponga caminos diversos que se adapten a las especificidades y al diverso uso del conocimiento científico (Castro y Olmos, 2016; Sousa, 2006).

En ese sentido, las universidades públicas en América latina y México deben orientarse por la visión de la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América latina y el Caribe 2008, ya que su misión debe estar orientada a la formación integral de personas, ciudadanos y profesionales; capaces de abordar con responsabilidad ética, social y ambiental los múltiples retos implicados en el desarrollo endógeno y la integración de nuestros países, y participar activa, crítica y constructivamente en la sociedad.

De esta manera, no puede verse al investigador como un actor o participante independiente o ajeno a las problemáticas sociales o institucionales, ya que el papel que juega la institución que promueve la transferencia del conocimiento es de vital importancia, pues norma o predispone las condiciones y actividades de los investigadores suscritos a ella, que dependen fundamentalmente de las políticas públicas e institucionales, por lo que corresponderán en gran medida la consolidación y promoción de la actividad científica y los recursos humanos y materiales que en esta actividad intervienen (Castro y Olmos, 2014). Por consiguiente y como afirman Vega, Manjarrés, Castro y Fernández (2011), la consolidación y fluidez de las relaciones entre las universidades, la industria, el gobierno y la sociedad en general, conforman una estrategia de gran relevancia para la institucionalización y legitimación de la actividad y generación de conocimiento científico.

La educación superior debe reforzar sus funciones de servicio a la sociedad, y más concretamente sus actividades encaminadas a

erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, el deterioro del medio ambiente y las enfermedades, la cooperación internacional, vinculación y autonomía universitaria. Ya que para que la transferencia, producción e intercambio de conocimiento científico sea dirigido pertinentemente a la sociedad científica y otros actores sociales, es necesario reconocer los mismos procesos de producción del conocimiento, las dimensiones del intercambio y los contextos que intervienen en esta labor, pues hay factores ligados a los investigadores y participantes y por otro lado, los agentes sociales correspondidos al contexto en el que se desenvuelven (Bozeman, 2000).

PERTINENCIA UNIVERSITARIA. DIFERENTES ENFOQUES

En el marco de la globalización hay que observar que se encuentra en una nueva condición sociohistórica bajo el contexto de la sociedad del conocimiento. Esto significa que se enfrenta a nuevas condiciones sociales que provocan cambios en las formas de organización y transferencia del conocimiento.

En función de este proceso la universidad tiene un lugar protagónico, que si bien no es hegemónico, en cuanto comparte la producción y transferencia del conocimiento con otros actores, tiene determinantes institucionales de comportamiento que le exigen cumplir la actividad de producción de conocimiento bajo lógicas distintas que las de otros sectores, y de otros tiempos.

Es necesario reconocer que las universidades públicas tienen como misión la generación y difusión del conocimiento, y con ello dar cumplimiento a la función social que se les encomienda, que son ante todo la formación científica, tecnológica, desarrollo humano y desarrollo sostenible, profesional, y la creación de nuevos conocimientos, estrechamente relacionados. Entonces la pertinencia cobra relevancia al aludirla como el fenómeno por medio del cual se establecen las múltiples relaciones entre la universidad y el entorno.

Manzo (2011) plantea que en América latina el tema de la función social de las universidades es posterior a la Segunda Guerra Mundial y en relación a la consolidación de los sistemas científicos en los entornos universitarios, a nivel internacional a fines de la década de los setentas, que comienza a emerger una nueva actividad universitaria complementaria a las ya tradicionales misiones de docencia e investigación, caracterizada como la “tercera misión”, que se conoce como extensión universitaria. En América latina esta función de extensión, se había consolidado fundamentalmente en torno a problemáticas socio-culturales, en relación a sectores de población desatendidos o carentes de la adecuada asistencia por parte del sector estatal.

En la perspectiva de García Guadilla (2008), en la actualidad tiene una connotación muy específica el tema de la pertinencia y responsabilidad social y las distingue muy enfáticamente respecto al tema de la extensión universitaria. Considera que la función social de la universidad no se cumple de manera cabal a través de las funciones de extensión universitaria. Esta diferencia la analiza desde dos visiones. La primera en que la idea de hablar de extensión, es análogo a algo que se añade, como un apéndice; y la segunda porque las relaciones entre universidad y sociedad en América latina deben ir más allá de las relaciones universidad-mercado (sector productivo).

En contraste con la investigación que se realiza en el mundo empresarial, con fines meramente económicos, para la universidad tiene ante sí la responsabilidad de realizar investigación que genere nuevos conocimientos y que tengan significación social.

En otra perspectiva, Carrillo y Mosqueda (2006) aluden al concepto de función social de la universidad y desde una perspectiva sociológica la definen como un proceso social en el que se interpelean directamente la universidad y el sistema social atravesado por una serie de cambios, coyunturas y contingencias. La función social es el resultado de la interpelación directa entre la universidad (vista aquí como un macroinstitución social) y los procesos sociales en contextos históricos específicos.

La pertinencia se equipara a adecuación y adaptación, donde además, la universidad transita de su autonomía a la heteronomía, al convertirse ya no en un templo del saber, sino parte de la solución a los problemas que la sociedad y economía del mercado requieren.

Para García Guadilla (2008), el término que se utilice, pertinencia, extensión, responsabilidad social, no es el punto de interés, sino que la universidad debe responder al modelo de desarrollo humano y sustentable, donde el capital cultural de la ciencia y la tecnología sean aprovechados, no sólo en función de las necesidades del mercado, del capital económico. En este sentido, la autora da importancia a reconciliar la innovación con la pertinencia social, la tradición con el cambio, la apertura al mundo con identidad propia, revalorar la subjetividad social y la dinámica cualitativa de la vida social.

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) define la pertinencia social desde la óptica del papel que desempeña la enseñanza superior como sistema y por cada una de sus instituciones con respecto a la sociedad, y desde lo que la sociedad espera de la educación superior.

Así en la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América latina y el Caribe 2008, se refrenda el papel de las IES y la relación con sus contextos.

Las instituciones de educación superior deben avanzar en la configuración de una relación más activa con sus contextos. La calidad está vinculada a la pertinencia y responsabilidad con el desarrollo sostenible de la sociedad. Ello exige impulsar un modelo académico caracterizado por la indagación de los problemas en sus contextos; la producción y transferencia del valor social de los conocimientos; el trabajo conjunto con las comunidades; una investigación científica, tecnológica, humanística y artística fundada en la definición explícita de problemas a atender, de solución fundamental para el desarrollo del país o la región, y el bienestar de la población; una activa labor de divulgación, vinculada a la creación de conciencia ciudadana sustentada en el respeto a los derechos humanos y la

diversidad cultural; un trabajo de extensión que enriquezca la formación, colabore en detectar problemas para la agenda de investigación y cree espacios de acción conjunta con distintos actores sociales, especialmente los más postergados (Casalet, 2012).

Por otro lado, la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción 1998, expone en su Artículo 6 Orientación a largo plazo fundada en la pertinencia, cuatro lineamientos básicos:

1. Evaluar la pertinencia considerando la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen
2. Reforzar las funciones de servicio a la sociedad, con actividades que permitan resolver los grandes problemas de la sociedad como la pobreza, violencia, intolerancia, analfabetismo, deterioro del medio ambiente, a través de propuestas inter y transdisciplinarias
3. Aportar alternativas para el desarrollo del conjunto del sistema educativo incidiendo significativamente en los factores para el mejoramiento cualitativo de esos niveles de educación (investigación educativa, capacitación y formación docente);
4. Apuntar a crear una nueva sociedad no violenta y de la que esté excluida la explotación, sociedad formada por personas muy cultas, motivadas e integradas, movidas por el amor hacia la humanidad y guiadas por la sabiduría.

De esta manera, la pertinencia desde la óptica de la UNESCO reviste una perspectiva política que se orienta al deber ser.

Se construye una perspectiva integral de la pertinencia, que si bien está de acuerdo con la necesidad de transformar la universidad, insertándola en el mundo de hoy, en su vinculación con el sector productivo, considera que su función social no se agota en la adecuación y adaptación al mercado, sino que debe ir más allá. Es decir, en construir alternativas que involucren el conjunto de la sociedad (Malagón, 2003; García Guardillá, 2008).

La universidad, debe reconocerse como una institución cuya misión de producción, circulación y aplicación del conocimiento es fundamental para el desarrollo de la sociedad, no sólo en el sentido económico, sino también en una mirada de sostenibilidad, integrando los aspectos económicos, culturales, sociales y ambientales a que haya lugar atender en la aplicación de estos nuevos conocimientos (López y Maldonado, 2002).

De esta manera se atiende a una cadena de circulación del conocimiento como proceso social, que inicia con la producción, continúa con la transferencia y culmina en la aplicación del conocimiento generado.

REFLEXIONES FINALES

La responsabilidad social y pertinencia social es un modelo de gestión aplicable a cualquier tipo de organización. Debe responder a todos los impactos positivos de la sociedad, formar gente, producir conocimiento y transferir ese conocimiento. Como aún son conceptos relativamente nuevos que deben determinar los indicadores de gestión para responder a sus impactos sociales.

Si bien las universidades de los países latinoamericanos no han adoptado en forma homogénea a estas tendencias, los proyectos han sido parciales, limitados y difusos sobre todo si lo comparamos con los ejemplos del proceso de Bolonia. Sin embargo, es indudable que los organismos como la UNESCO y el Banco Mundial (2000), han tenido un papel muy relevante en este proceso de cambio de las funciones de las instituciones de educación superior en México.

Como resultado de los nuevos paradigmas de la “pertinencia y responsabilidad social universitaria”, se observa en algunos académicos un posicionamiento en torno al tema del gobierno y autonomía universitaria, entendido como autodeterminación que conduce el derecho de la comunidad a autogobernarse. La responsabilidad de las instituciones y de los individuos sobre la conducción y

desempeño de su quehacer estarían mediadas por las demandas del medio externo, del mercado o por parte de las comunidades académicas. Como señala Vallaeys (2006), la responsabilidad social universitaria exige de una visión holística, articular los diversos componentes de la institución en un proyecto de promoción social de principios éticos y de desarrollo social equitativo y sostenible, para la proyección de saberes responsables y la formación de profesionales ciudadanos igualmente responsables.

En el panorama actual, “la responsabilidad social” no puede concebirse como una intención de realizar “buenos” actos hacia las necesidades sociales, si no que la universidad debe hacerse responsable de sus impactos y consecuencias en la sociedad. A través de la gestión de los procesos universitarios debe hacerse responsable de la toma de conciencia de sí misma, del quehacer académico y la relación con su entorno y del papel que juega en él.

Si bien la vinculación de la universidad con la sociedad, se encuentra tradicionalmente asimilada a la relación de la universidad con el sector productivo, en ese caso, el componente económico incide significativamente en la definición tanto del concepto de “pertinencia” como de “responsabilidad social”. Vallaeys (2006), dice que al igual que las empresas, las universidades deben superar el enfoque filantrópico de la inversión (como gasto extra), para entenderse a sí misma bajo el nuevo paradigma de la “responsabilidad social”, y por lo tanto, superar el enfoque de la “proyección social y extensión universitaria” como un “apéndice” de su función central, de formación estudiantil y producción de conocimientos, para asumir la verdadera exigencia de la “responsabilidad social universitaria”. Implica un cambio de estructura organizacional como también de cultura institucional, cuyo resultado lleva al desarrollo de nuevas y buenas prácticas que transforman la vida cotidiana institucional, tanto por parte de los tomadores de decisiones como de los académicos e investigadores. De esta forma, la proyección de la universidad en la sociedad debe practicarse con una ética en la que los que los actores se responsabilicen de las consecuencias de sus

actos y efectos, (Vallaey, 2006). Es decir, no se debe de ignorar cuáles fueron los impactos del contrato social de la universidad con la sociedad y viceversa. En ese sentido se estaría hablando del desarrollo de nuevas identidades, nuevas estructuras organizacionales y de una nueva cultura, tanto por parte de los tomadores de decisiones como de los demás actores. Esto ha llevado a ciertos planteamientos e interrogantes respecto a la autonomía universitaria. Para otros la pertinencia y responsabilidad sería un modelo de gestión de las universidades para dar respuesta a las demandas de la sociedad: formación de recursos humanos, investigación básica y aplicada y algunas modalidades de interacción con la sociedad, como la extensión universitaria.

En la medida que la sociedad ha cambiado y que la universidad no tiene el monopolio total del conocimiento, sino que lo comparte con otros actores. En contraste con el enfoque de la demanda, se tiende a asumir la universidad como un actor protagónico de los procesos sociales, económicos y políticos, con capacidad de crítica y de cuestionamiento del status quo o establecimiento, y con capacidad de diálogo e interlocución con el entorno y consigo misma. Los representantes más importantes en la literatura actual son: Carmen García Guadilla, Hebe Vessuri, Carlos Tünnermann Berheim, Víctor Manuel Gómez Campo, François Vallaey, entre otros.

Se trata de un modelo alternativo que no busca soluciones universales ni aplica modelos abstractos. Asume las sociedades del conocimiento como un factor relevante en el trazado de las políticas educativas. Considera la necesidad del cambio organizacional de las instituciones de educación superior, como consecuencia de las macroregulaciones planteadas por los organismos nacionales e internacionales. Enfatiza el papel de la negociación de los actores protagónicos, además toma en cuenta las dinámicas, culturas y trayectorias institucionales. En ese sentido da prioridad a las lógicas políticas centradas en las prácticas culturales de los actores y plantea la intensificación de la integración y participación de una universidad que no esté signada de manera sesgada por los intereses

de las leyes del mercado, propone considerar aquellas políticas de desarrollo científico tecnológico que toman en cuenta paralelamente competitividad y sustentabilidad social, crecimiento económico y equidad social, los aspectos culturales y sociales del país y de los propios grupos e historias institucionales.

En la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior realizada en octubre de 1998, convocada por UNESCO, se consideró que la universidad debía mantener un equilibrio cuidadoso entre los imperativos del desarrollo técnico y el impacto de este último sobre el tejido social y cultural.

A pesar de que existe una clara tendencia orientada a reducir la vinculación de la universidad con la sociedad hacia el espacio de universidad-empresa, hoy en día, existen nuevos paradigmas, a partir de los cuales la vinculación de la universidad con la sociedad, es viable debido a la relación con otros sectores sociales, no estrictamente con los del sector empresarial, con el mercado.

La vinculación de la universidad con la sociedad, implica un cambio de la estructura organizacional como también de la cultura institucional, cuyo resultado lleva al desarrollo de nuevas y “buenas prácticas” que transforman la vida cotidiana institucional, tanto por parte de los tomadores de decisiones como de los académicos e investigadores. En ese sentido se estaría hablando del desarrollo de nuevas identidades, nuevas estructuras organizacionales y de una nueva cultura, tanto por parte de los tomadores de decisiones como de los demás actores.

Para ser viable ese “nuevo contrato”, de la universidad con la sociedad deben ser superadas muchas resistencias en las culturas institucionales arraigadas en el tiempo para poner en primer lugar a la “responsabilidad social” en su agenda institucional. Así como también deben pensarse en cambios en las estructuras organizacionales que permitan hacer viables las gestiones de vinculación entre las universidades y el entorno social.

El hecho de que la “responsabilidad y pertinencia social” de las universidades hayan sido asociados como producto del modelo

neoliberal y pocas veces se hayan considerado como resultado de un proceso y desarrollo de la propia sociedad del conocimiento y de los diferentes sectores sociales, escasamente se ha visto como un proceso de toma de conciencia de sí misma con su entorno, todo ello, hace que, como dice Vayells (2006), este nuevo paradigma implique la superación de un enfoque egocéntrico y la realización de un nuevo contrato social entre la universidad y entorno.

REFERENCIAS

- Altbach, P., Reisberg, L. y Rumbley, L. (2009). *Tras la pista de una revolución académica: Informe sobre las tendencias actuales*. UNESCO: Paris.
- Banco Mundial. (2000). *La educación superior en los países en desarrollo: peligro y promesas*. Washington: El Banco Mundial.
- Beltrán, J., Íñigo, E. y Mata, A. (2014). La responsabilidad social universitaria, el reto de su construcción permanente. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, Núm. 14, (Vol. 5), pp. 3-18.
- Bozeman, B. (2000) Technology transfer and public policy: a review of research and theory. *Research Policy*, 29 (4-5), 627-656.
- Carrillo, M. y Mosqueda, C. (2006). *La función social de la universidad: concepto, transformaciones y perspectivas en el tiempo*. 6º Congreso Internacional Retos y expectativas de la Universidad: "El Papel de la Universidad en la Transformación de la Sociedad". México: UAM
- Casalet, M. (2012). Las relaciones de colaboración entre la universidad y los sectores productivos. Una oportunidad a construir en las políticas de innovación. En *Dilemas de la innovación en México. Dinámicas sectoriales, territoriales institucionales*. J. Carrillo, A. Hualde y D. Villavicencio (coords.) Colegio de la Frontera Norte, México.
- Castro, E. y Olmos, J. (2014). Características de las interacciones con la sociedad de los investigadores de humanidades y ciencias sociales a partir de estudios empíricos. *Revista CTS*, (27) (9) 131-141.
- Castro, E., Olmos, J. y Fernández, I. (2016). La Vinculación Ciencia-Sociedad: Estereotipos y Nuevos Enfoques. *Journal of Technology Management & Innovation*, (11) 121-129.
- De Sierra, T. (2007). *Claroscuros de la profesionalización académica. Estudio de caso de la UNAM y la UAM*. México: UPN / Doctorado en Educación de la Cd. De México.

- De Sierra, T. y Vera de Flachs, C. (2012). Similares agendas de políticas educativas de dos universidades latinoamericanas: UNC y UNAM y sus efectos en la consolidación de nuevas identidades. *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, 15, (2). España.
- García, C. (1998). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América latina*. Caracas: CRESALC/Unesco. Colección Respuestas N° 2.
- García Guardilla, C. (2008). El compromiso social de las universidades. *Cuadernos del Cendes*, 25, (57) enero-abril Bogotá.
- Gibbons, M. et al. (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Pomares / Corredor.
- López, F. y Maldonado, A. (2002). *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales*. Cali, Colombia: UNESCO / Universidad de San Buenaventura / Boston College.
- Malagón, L. (2003). La pertinencia en la educación superior. Elementos para su comprensión. *Revista de la Educación Superior*, XXXII (3), 127, julio-septiembre.
- Martínez de Carrasquero, C., Mavárez, R., Rojas, L., y Carvallo, B. (2008). La responsabilidad social universitaria como estrategia de vinculación con su entorno social. *Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, 15, (3). Universidad de Zulia.
- Sousa, B. (2006). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad, en: La universidad popular del siglo XXI*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias sociales-Universidad Mayor de San Marcos.
- Tünnermann, C. (1998). *Informe Mundial sobre la Ciencia 1998*. París: Santillana/ Ediciones UNESCO.
- Vallaes, F. (2006). *Breve marco teórico de la responsabilidad social universitaria*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de: <http://rsu-niversitaria.org/web/images/stories/BreveMarcoTeodelaResponsabilidadSocialUniv.pdf>, el 6 de marzo de 2019
- Vega, J., Manjarrés, L., Castro, E. y Fernández, I. (2011). Las relaciones Universidad-Empresa: Tendencias y desafíos en el marco del espacio Iberoamericano del conocimiento. *Revista Iberoamericana de Educación*, (57), 109-124.
- Vessuri, H. (1998, septiembre). La pertinencia de la enseñanza superior en un mundo en mutación, *Perspectivas*, XXVIII, (3). Ginebra: Oficina Internacional de Educación, septiembre.

INTERNACIONALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN. LA NOCIÓN DE LOS ACTORES UNIVERSITARIOS

Marco Aurelio Navarro Leal

María Concepción Niño García

INTRODUCCIÓN

Especialmente a la llegada del nuevo siglo, la internacionalización se ha convertido en un imperativo para la agenda de las instituciones de educación superior, si bien su inclusión no ha seguido un proceso endógeno, su intensificación en la agenda de las universidades públicas ha respondido, en buena medida, a su relación con el conjunto de acciones e indicadores que les permiten acceder a posibilidades de obtener un mayor financiamiento gubernamental. En este sentido, dichas instituciones a través de sus dependencias académicas desarrollan actividades de internacionalización que pueden tener un enfoque amplio o restringido, así como orientaciones de competencia o de colaboración académica (Navarro Leal, 2014), en correspondencia con las nociones de globalización e internacionalización que los actores universitarios posean.

Aunque las actividades relacionadas con la internacionalización proporcionan variadas oportunidades de enriquecimiento del desarrollo académico en general; y de la experiencia formativa de los estudiantes, en particular; la valoración que de ésta tienen los

actores institucionales corre el riesgo de perder riqueza al percibirse como efecto de una noción limitada de la globalización, y con ello dejar escapar su potencial para contribuir al desarrollo.

En este orden de ideas, el presente estudio tiene como propósito explorar la noción que sobre la globalización y la internacionalización tienen los directores de algunas dependencias académicas de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), México, ya que de ello en buena parte dependerá el impulso y aprovechamiento que localmente fomenten con dicha actividad. Para ello, en una primera sección se pasa revista a las principales ideas que permiten apreciar, por una parte, las distintas dimensiones de la globalización y la relación que con estas tiene la internacionalización.

Para llevar a cabo la exploración se entrevistó a siete directores de dependencias académicas de dicha universidad, a quienes se les pidió expresaran sus ideas sobre la internacionalización universitaria. En una segunda sección de este escrito se presenta un resumen del discurso mediante el cual expresaron su propia noción de la actividad que aquí nos ocupa, lo cual es brevemente comentado en una tercera sección, para terminar con un conjunto de conclusiones y reflexiones sobre el tema.

GLOBALIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN

Tradicionalmente, el término internacionalización se refiere a la extensión de un asunto hacia otros países. En el caso que nos concierne se refiere a llevar a la educación o algunos de sus aspectos a interactuar con otras naciones. En el caso de la agenda de la educación superior en el presente siglo, la internacionalización aparece estrechamente vinculada a la globalización, al presentarse ésta como un nuevo contexto que impone nuevas demandas en la contribución de la educación superior al desarrollo.

La globalización se enfoca comúnmente desde varias perspectivas o dimensiones (Navarro Leal y Navarrete Cazales, 2016).

Algunos autores enfatizan el desarrollo tecnológico alcanzado, especialmente en el sector del transporte y las comunicaciones que permiten ahora una interconexión masiva, tanto para la transpor-tación física de las personas y las mercancías, como para la trans-misión inmediata de datos en diversos formatos. Esto ha generado notorios avances con aplicaciones para el turismo, el comercio, las agencias de noticias, la salud, la educación y la manufactura; dando lugar, como mencionan Matthews y Sidhu (2005, p. 51) a un mer-cado global, competitivo, integrado, interconectado y sin fronteras. Otros, desde un enfoque sistémico, o desde la llamada teoría del Caos, conciben la globalización como una acción a distancia, en la que la acción de los agentes sociales de algún lugar puede tener re-percusiones importantes en la vida de otros, en otro lugar distante; aunado a esto, la compresión del tiempo y del espacio intensifica la interacción entre las organizaciones sociales y acelera las relaciones de interdependencia de las economías y las sociedades nacionales; por consecuencia, se erosionan las fronteras y las barreras geográfi-cas de la actividad socioeconómica y las relaciones de poder interre-gional (Bray y Martin, 2011, p. 30). En este entramado se explican movimientos políticos de grandes alcances, como los ecologistas, la defensa de los pueblos originarios, los globalifóbicos, entre otros.

La dimensión ambiental de la globalización, ha tomado un auge importante en los foros y acuerdos internacionales, especialmente a partir de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, de donde emergió el concepto del “Globo” como hogar de la humanidad y el de la “comunidad global”. A partir de entonces grandes movimientos civiles se han movilizado para presionar a los gobiernos al establecimiento de acuerdos como el protocolo de Kioto sobre el cambio climático. Los temas de mayor atención por su impacto global son: la contaminación del aire que cruza las fron-teras nacionales; la reducción de la capa de ozono de la estratósfera con incrementos de la radiación ultravioleta; los gases invernade-ro que incrementan el nivel de los mares, provocando desastres en las zonas costeras; una reducción de la diversidad biológica con

consecuencias graves en la naturaleza; la contaminación de los mares que afecta la actividad pesquera. Esta dimensión está fuertemente imbricada con las dimensiones económica y política de la globalización, por lo que la atención a los problemas enunciados se torna compleja (Dalby, 2008).

Sobre la globalización también hay una perspectiva cultural, en la que si bien los medios juegan un papel importante, también los migrantes, portadores dinámicos de elementos de su cultura, al tiempo que consumen otras culturas (Kottak, 2011, p. 46). Pero también las personas locales se enfrentan cada vez con mayor intensidad al impulso de una cultura de consumo de productos y símbolos transnacionales; especialmente los indígenas y las culturas tradicionales que ven mayormente amenazada su autonomía e identidad participan ahora con mayor actividad en la movilización política de distintas expresiones culturales (Kottak, 2011).

La perspectiva económica de la globalización, quizás la más presente e influyente de las perspectivas, es aquella en la que los procesos de recomposición de bloques geopolíticos, así como la apertura de las economías nacionales, han dado pie al libre flujo de capitales transnacionales y a la creación de una nueva división internacional de los procesos productivos. Como menciona Torres (2001, p. iv)

el final de la guerra fría vio la transformación del mundo en una nueva economía global alimentada por una rápida transformación tecnológica, con más veloces transacciones del capital financiero en mercados de capital incrementalmente desregulados [...] lo que ha llevado a algunos analistas a argumentar que estamos viviendo una corporatización del mundo y no solamente una globalización.

En esta perspectiva “transformacionalista” se asume la existencia de una fuerza externa y superior a los estados nacionales y a los grupos sociales (El-Ojeili y Hayden, 2006).

Es importante tener en cuenta que mientras la globalización –ya sea en su dimensión tecnológica, cultural, política o económica– se

refiere al establecimiento de un sistema de relaciones supranacionales; en la internacionalización las relaciones se llevan a cabo desde los límites de cada nación. Por ejemplo, cuando se hace referencia a un sistema económico global, implica que las economías nacionales desbordan los límites de su territorio-nación para articularse a un sistema económico superior o transnacional. Por el contrario, cuando se habla de la internacionalización de una economía nacional se habla de su interacción con las economías de otros países.

El libre comercio, el libre flujo de capital financiero, el libre flujo de capital humano, facilitan y fortalecen la integración de estructuras globales para las que no importan las nacionalidades de origen del capital o de los trabajadores. Como afirma Daly (1999, p. 31) “lo que eran muchos, se convierte en uno”. En una economía globalizada, ya no tiene sentido hablar de equipos nacionales de trabajadores o de capitales, lo que se observa más bien son capitalistas globales, compitiendo entre ellos por trabajadores, por recursos naturales y por mercados, en todos los países (Daly, 1999). En una economía globalizada lo que importa es la ganancia global y no la ganancia relativa de los países particulares que participan en esa.

Desde la perspectiva política, al hablar de un sistema de gobierno global, se hace referencia implícita al desvanecimiento de los gobiernos nacionales. En síntesis, generalmente el término internacionalización se utiliza para referirse a las relaciones entre las naciones, al nuevo impulso que han tomado las relaciones internacionales, el comercio internacional, los tratados y las alianzas entre países. Para la internacionalización las unidades de análisis continúan siendo los estados nacionales.

Es ampliamente aceptado que la globalización plantea implicaciones diversas para la educación superior. Entre éstas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su posicionamiento (2004), identifica algunos elementos específicos, como la sociedad/economía del conocimiento, los acuerdos comerciales en educación, las tecnologías de

la información y la comunicación, temas con implicaciones para la educación superior en términos de calidad, acceso, diversidad y financiamiento, entre otros. El posicionamiento finaliza diciendo que “Está claro que la educación superior enfrenta nuevas oportunidades y retos en su papel de actor y reactor hacia una sociedad más globalizada” (UNESCO, 2004, p. 28).

Si bien apoyar al desarrollo global o a la internacionalización del desarrollo nacional es materia de posicionamiento político de las instituciones o de sus actores, es claro que, ni el primero, ni el segundo consisten en desarrollos exclusivos de una dimensión económica, sino tecnológica, política, social, cultural y ecológica por lo que la participación de la educación superior sería más enriquecedora y relevante con una actuación multidimensional.

LA NOCIÓN DE LOS ACTORES

En la universidad, buena parte de la responsabilidad en cuanto a la implementación de políticas recae en los directores de facultades o de unidades académicas; pues son ellos quienes tienen a su cargo de su operación cotidiana. Más allá de sus competencias directivas, de la forma como entiendan las políticas dependerá el impulso y el sentido que le impriman a la gestión de la internacionalización de sus dependencias.

Se pidió a siete directores, de la universidad mencionada, que comentaran sobre la importancia de la globalización y la internacionalización en sus facultades con el objeto de conocer las dimensiones y el sentido incluidos en su noción sobre dichos aspectos. No fue la intención diseñar una muestra representativa, consideramos que para una exploración fue suficiente una muestra intencional, la información obtenida se vio rápidamente saturada. Se omitió la identificación de los entrevistados por no ser de interés para los propósitos del presente estudio. A continuación se presenta un resumen de sus respuestas, esto por razones editoriales. Para la

elaboración de los resúmenes se ha tenido una atención especial en cuidar con fidelidad las ideas más relevantes para el análisis.

El director 1 expresó que la universidad debe ser más competitiva, competir en el ámbito mundial. Se tienen convenios, las acciones que se han realizado son de movilidad e intercambio de estudiantes, se envían y se reciben; también profesores de universidades extranjeras. Los alumnos pueden realizar estancias para tomar cursos normales o para realizar investigación. Eso mismo pasa con alumnos de intercambio que llegan a la universidad. Sin embargo son más los alumnos que se llegan a los programas de posgrado. También se reciben maestros extranjeros que vienen a estancias de posdoctorado, pero que dan cursos cortos a estudiantes de licenciatura, además de realizar proyectos de investigación.

Manifestó el director que se debe competir con una visión del mundo y preocupación con los problemas mundiales, firmando convenios con universidades extranjeras y con empresas para la realización de investigaciones. Que se pueda competir en el ámbito mundial, con estándares internacionales de calidad, que den a nuestros egresados ese nivel de competencia global. Que la universidad sea más competitiva, que realmente estemos abiertos al mundo, que nuestros egresados tengan la capacidad de integrarse a otros sistemas de producción, a otros ámbitos académicos o bien a la empresa mundial. El mundo no es la ciudad, ni el estado, ni México, sino es todo el mundo, nos afecta todo lo que pasa alrededor del mundo.

Se pretende que los egresados puedan competir a nivel internacional no solamente a nivel local, nacional o regional, sino a nivel internacional. Que no únicamente las fuentes de empleo estuvieran en nuestra localidad, que estuvieran a nivel internacional, que nos vieran de otra manera del exterior y que nosotros pudiéramos detectar oportunidades en el exterior.

Estamos gestionando convenios en Brasil, donde hay una empresa de nuestra área, que nos interesa. Tenemos una gran oportunidad que no debemos dejar ir de las manos. Si no nos internacionalizamos

ahorita no vamos a ser competitivos, la universidad tiene que evolucionar forzosamente hacia ese ámbito o sea no es que queramos, lo debemos de hacer. Somos de las unidades académicas que más movemos estudiantes, profesores que han estado en Ecuador, en Argentina, en Chile, tenemos ahorita cuatro estudiantes en posgrado del Ecuador, vienen dos de Argentina al doctorado, hay un haitiano, nuestra escuela se mueve mucho en el ámbito internacional, hemos tenido paraguayos, bolivianos, algunos que no recuerdo por el momento, pero si hemos tenido mucho movimiento internacional y todo el tiempo nuestros profesores están intentando salir, hemos tratado que sea lo más factible que salgan.

El director 2 declaró que en su facultad se ha seguido un proceso de calidad en la que se han observado los lineamientos nacionales para la internacionalización. Es necesaria la acreditación internacional de los programas educativos, vista como una mejora en la calidad, estar compitiendo con las mejores universidades del mundo y que la investigación que se realice pueda ser útil para atraer recursos, un segundo idioma como parte importante de la internacionalización. Ya se tienen convenios de colaboración con universidades del extranjero para preparar a los estudiantes para que puedan trabajar en cualquier parte del mundo. Se ha tenido movilidad y actualmente se tiene, pero solamente de estudiantes.

El siguiente paso es la acreditación internacional de los programas educativos, ya tenemos la nacional ahora vamos por la internacionalización o sea por la acreditación internacional de los programas educativos que viene en todos los planes de desarrollo tanto como del orden público, como en el de la UAT así se entiende la internacionalización. Tener más investigación para tener más recurso, a través de la investigación se pueden atraer recursos externos, investigación aplicada que es lo que nos interesa, resolver los problemas que nos aquejan es lo que nos interesa.

Se requieren indicadores de forma internacional, por ejemplo, el idioma. Hablar diferentes idiomas para estar a la altura de la internacionalización. Trabajar con gente de otros países sin que haya

la barrera del idioma. Tenemos el proyecto del doctorado con la Universidad de Compostela, va ser un doctorado binacional con doble titulación.

Debemos producir estudiantes que puedan trabajar en cualquier parte del mundo. Los alumnos que salen de la unidad académica podrían irse a cualquier país a trabajar. La movilidad es parte integral de la internacionalización, porque van a ir maestros y alumnos en movilidad y en estancias, alumnos en movilidad y maestros en estancias de investigación, a conocer otras realidades, a investigar sobre el tema que traigan investigando a otras latitudes donde son diferentes costumbres, diferentes idiomas, diferente maneras de vivir y que también vean que lo que tenemos que no es cualquier cosa.

El director 3 manifiesta que la internacionalización debe de ser el buscar oportunidades en otros países, en áreas que acá no se puedan resolver, esto es estar involucrados en los problemas que afectan en otras partes del mundo, que el internacionalizarse daría un renombre a la universidad, que se tengan más convenios de colaboración con empresas, pero también pretende que la movilidad sea en ambos sentidos beneficiándose de los conocimientos de investigadores de otras partes del mundo.

Creo que para nosotros internacionalizarse nos da un renombre como unidad académica y como universidad que nuestros maestros y que nuestros alumnos tengan esa bondad un reconocimiento a nivel internacional para continuar, los beneficios que pudiéramos tener nosotros con maestros investigadores de otros países. Más convenios de cooperación no tanto con universidades sino con empresas.

Un reconocimiento a nivel internacional para continuar, los beneficios que pudiéramos tener nosotros con maestros investigadores de otros países, que vengan a reforzar ciertas áreas en las cuales ellos están más *ad hoc* para poder venir a implementar o a diseñar algo novedoso con nuestros propios investigadores y claro que a su vez esto repercute en la misma formación de los alumnos.

Que nuestros alumnos egresados puedan encontrar un ambiente laboral en otros países. Hemos tenido unos maestros en estancias internacionales que han sido muy provechosas; acabamos de tener algunos del área de sistemas que vienen a reforzar mucho la cuestión con nuestros alumnos, esto es una manera de explotar lo que es la tecnología hacia una internacionalización más viable para poder tener dentro de nuestra unidad académica.

Es un beneficio propio para todos nosotros, no tanto para la universidad, de que nuestros alumnos y maestros estén en áreas muy competentes, porque sabemos que en otros países son muy competentes en ciertas áreas, de innovaciones tecnológicas sobre todo, sabemos ahorita la transferencia de tecnología que tenemos en otra área, simplemente manejar esos rubros que en otros países están trabajando.

El director 4 manifiesta que la internacionalización de la universidad es un paso muy relevante, debe ser la identificación de los rasgos de áreas de conocimiento que son compatibles con las de otros países, que la universidad debe ver el mundo y no quedarse encerrada en lo local o nacional y que el primer paso para la internacionalización es el aprendizaje de un segundo idioma como el inglés, el segundo es la acreditación internacional.

La internacionalización es un asunto muy relevante. Es la identificación de los mismos rasgos de las áreas de conocimiento que son compatibles con otras mismas en otros países, la afinidad y las similitudes entre ellas nos permiten derivar las necesidades que en el campo profesional es necesario poder identificar para que sean similares unas con otras; esto hace que tengamos estándares que se cumplen en nuestro país con respecto a nuestros programas educativos y que tienen que ser de manera similar a los que existen en otros países, eso nos obliga que en ese proceso de internacionalización los parámetros bajo los cuales nosotros situamos a nuestros programas sean comparables con los de otros países.

La universidad no puede quedar encerrada en el contexto regional, ni siquiera estatal, la universidad forma estudiantes que tienen

una importante presencia como se ha planteado en los ejes estratégicos de desarrollo para el estado de Tamaulipas, sin embargo no puede perder el contexto del escenario nacional, al no perder ese contexto del escenario nacional, requiere también tener también la posibilidad de vislumbrar que el nivel competitivo de nuestros estudiantes tiene que permitirle poder avizorar escenarios que estén fuera de México.

Un segundo idioma es un primer paso para la internacionalización; el otro, paralelo a ello, es buscar la certificación acreditación de los programas educativos por entidades internacionales, permite que vayamos alineando estos pasos para internacionalizarse, pero todo esto no tendría la posibilidad sino se va fortaleciendo cada vez más las relaciones internacionales con universidades en otras latitudes, faltaría todavía pensar en cómo insertarnos en los escenarios de los mercados profesionales o de los gremios de los profesionistas que estén alineados tanto de México como del extranjero.

El director 5 entiende la internacionalización como un extra que ofrece un atractivo a las personas a nivel internacional, donde el conocimiento sea común al género humano a nivel mundial, para ello se tienen que orientar los esfuerzos hacia el conocimiento de tipo mundial, para la realización de la internacionalización debe haber un acercamiento con universidades en el extranjero, para eso se debe realizar un análisis de las fortalezas y debilidades de la facultad, con la internacionalización se puede obtener conocimiento de otras culturas.

La internacionalización la entiendo como la estructura de los programas académicos de la institución de modo que ofrezcan un atractivo de adquisición del conocimiento para personas no solamente de nuestra localidad, no solamente de la región o no solamente del país sino a nivel internacional, de otros países, de modo que ese conocimiento que adquieran sea común al género humano y pueda ser aplicado a nivel mundial. Ampliar esa visión a todos los que estamos, nos daría un enfoque de las cosas a todos profesores, alumnos, para que podamos trabajar para orientar nuestros

esfuerzos hacia la oferta de un conocimiento de tipo mundial, un conocimiento atractivo, para cualquier persona o para muchas persona en diferentes lugares del mundo.

Tener un mayor número de profesores con formación en otra cultura, con otra visión sería como abrir mucho la visión precisamente de la institución hacia otros rumbos que antes no se han explorado, muy diferente a lo que se ha manejado hasta ahorita muy hacia el exterior, totalmente diferente, el trabajo sería muy dinámico y sería muy atractivo.

Con la internacionalización se tendría que cambiar la forma de pensar de todos los que estamos aquí e inclusive mi persona como director, pues una institución comienza a cambiar a raíz de quien dirige sus destinos por un periodo de tiempo, en este caso el director en turno bueno es obligado que tiene que cambiar su forma de pensar para intentar cambiar la forma de pensar del resto de los elementos que conformamos esta institución esto es uno de los retos principales.

El director 6 expresa que la internacionalización es una tendencia, un proceso que nos permite tener una visión más amplia, es estar al día en las nuevas tendencias de la educación, las nuevas políticas, de lo que se está haciendo en otras partes del mundo.

Es una política a nivel educativo, una tendencia, un proceso que nos permite tener una visión más amplia para que nuestros egresados tengan una formación que en un momento dado les permita poder insertarse en un ámbito fuera de nuestro país; eso por un lado, para estar acordes a los cambios a las políticas a nivel internacional, esto nos permite en un momento dado, saber cómo estamos, de alguna manera nos permite saber cómo estamos, por otro lado que el estudiante tenga la posibilidad de complementar su aprendizaje en otros entornos de otros países y de esa manera enriquecer su aprendizaje.

La internacionalización es estar al día en las nuevas tendencias educativas, en las nuevas políticas, en lo que está pasando en el mundo entero con relación a la educación, si yo pienso en lo que es

esta carrera, qué están haciendo los de esta carrera en otros países, cuáles son las tendencias educativas, cuáles son las nuevas metodologías, las innovaciones y en un momento dado que nuestros egresados puedan tener acceso en cualquier parte del mundo.

Tenemos que abrirnos, que tenemos que ir más allá de nuestras fronteras, es decir qué está pasando, qué hay de nuevo, qué se está haciendo, qué necesitamos cambiar nosotros, tomar de otros países qué puede ser de beneficio para nosotros en el aspecto educativo, formativo, ver las innovaciones de lo que está pasando y bueno nuestros alumnos egresarían con una visión transcultural con otra forma de ver la profesión.

El Director 7 está enfocado en la adquisición de prestigio, su preocupación es que los egresados vayan y se proyecten en el mundo, su visión está puesta en las universidades de prestigio de Estados Unidos, con que los alumnos hagan servicio social y prácticas profesionales en organizaciones de otros países, las prácticas sí es correcto que las puedan hacer, pero el servicio social no, ya que este debe estar enfocado en prestar un servicio a la comunidad por el otorgamiento del servicio, manifiesta que se tienen relaciones con universidades de todos lados y de primer orden. Define que el estar internacionalizado es sinónimo de calidad en sus estudiantes y que esto otorgará un renombre para que sean aceptados en los centros de trabajo en el mundo.

Ustedes saben que el nombre de una universidad lo da la calidad de sus egresados, si usted dice la universidad de Harvard pues ya sabe que está hablando de una muy buena calidad, si habla usted de Eaton, ya sabe perfectamente que está hablando de gente bien preparada que no sólo se prepara en esa universidad sino que viene de todas las partes del mundo.

Qué orgullo de decir yo soy egresado de la universidad tal o el hecho que sea una garantía que el muchacho que estudia en esta universidad vaya a ser aceptado en cualquier parte del mundo, porque dicen este muchacho es tiene un alto nivel. Ahorita tenemos todo, tenemos las relaciones con las universidades, tenemos

las invitaciones de las universidades, y a pesar de que ahorita ésta ha descendido en su escala, un gran porcentaje de nuestros alumnos han sido bien aceptados.

ANÁLISIS

Como se puede observar de las notas anteriores, la noción que los directores tienen de la internacionalización es un término que no está relacionado con la globalización. La internacionalización no es una respuesta a la globalización, además de que tiene un carácter restringido. Las respuestas de los siete directivos son homologables en un similar relato. Se refieren básicamente a la internacionalización como un medio para asegurar competitividad, acreditando calidad internacional de sus programas como fuente de prestigio y reconocimiento internacional. Prepararse para la acreditación internacional significa actualizarse homologando programas con los de universidades extranjeras de prestigio. Para lo anterior es necesario que tanto académicos como estudiantes participen en actividades de movilidad hacia universidades reconocidas del extranjero. La movilidad de los primeros permite traer ideas y conocimiento sobre lo que otros realizan, para los estudiantes tiene un valor didáctico al conocer las formas de trabajo en programas similares de otras instituciones, ahí la necesidad de aprender un segundo idioma, preferentemente inglés. La movilidad permite entrenamiento para competir por oportunidades de inserción en el mercado de trabajo internacional.

En dos de los directores hubo un momento de atisbo hacia una noción más amplia de la internacionalización al mencionar que la movilidad permitía también la comprensión de otras culturas y sobretodo del ejercicio de la propia profesión en otras culturas; otro director comentó también sobre la movilidad como una oportunidad para conocer las aplicaciones tecnológicas utilizadas en universidades del extranjero. Sin embargo esos comentarios,

no alcanzaron un nivel de argumentación, por su brevedad, al no aportar una mayor claridad de ideas.

HACIA UNA NUEVA NOCIÓN DE INTERNACIONALIZACIÓN

Planteamos al inicio de este artículo que en las últimas décadas las universidades mexicanas, especialmente las públicas, han incluido a la internacionalización como parte importante de su agenda, dado que ello les permite acceder a la obtención de un mayor apoyo financiero gubernamental.

La inclusión de la internacionalización en la agenda de la educación superior se genera como una respuesta a las nuevas demandas que la globalización plantea a las universidades, por lo que las actividades a desplegar por las instituciones se han intensificado, pero su dimensión y sentido en mucho se corresponderá con la noción que de ella tengan los agentes locales, quienes tienen la autoridad para promover y gestionar las actividades. Nos referimos específicamente a los directores, también llamados decanos, de las facultades o unidades académicas en las universidades.

Nos propusimos realizar una exploración sobre la noción que estos agentes institucionales tienen sobre la internacionalización y sobre la globalización, ya que de dicha noción dependerá también la riqueza de las actividades a realizar. Para ello se pasó revista a las distintas dimensiones de la globalización y se advirtió sobre la complejidad de dicho proceso debido al amplio marco de referencia del despliegue de actividades que podrían darse a través de la internacionalización como respuesta a los procesos de globalización.

Además de las dimensiones de la globalización, se explicó la diferencia entre ambos procesos en el sentido de que mientras que en este se desdibujan los estados nacionales frente a las estructuras y procesos supranacionales, la internacionalización se referirá a la interacción entre países, sin que éstos pierdan su soberanía. En este sentido, la internacionalización puede contener las mismas

dimensiones que la globalización, pero sin la supresión de los estados nacionales.

La respuesta más adecuada de los directores hubiera sido aquella que contemplara, primero, una distinción entre globalización e internacionalización; además de que incluyera aspectos variados de ésta en función de la complejidad multidimensional de aquella. Sin embargo el relato de los directores se centra en la función económica de la educación superior y en la misma dimensión de la globalización, ya que la acreditación de los programas como la movilidad académica permitirá a los egresados una mejor inserción en el mercado internacional del trabajo. La distinción entre ambos procesos permitiría, por ejemplo, distinguir entre las restricciones que los gobiernos nacionales imponen para otorgar visas de trabajo a extranjeros, condiciones que en los procesos supranacionales podrían ser diferentes.

Se observó otra noción de internacionalización que no tuvo explicación suficiente para establecer un relato en torno a diferentes dimensiones, como la comprensión, la tolerancia, la inclusión de culturas diferentes, la utilización y diseminación de tecnologías, conocimiento científico e innovación, así como acciones sobre el cuidado del medio ambiente, por poner algunos ejemplos.

Para evitar nociones de la internacionalización reducidas a actividades de movilidad, y en tanto que se trata de un medio y no de un fin en sí misma, sería conveniente promover la ampliación de la internacionalización hacia una noción relacionada con “la educación de ciudadanía global”, la cual, en términos de UNESCO (2015 a, p. 14), “se refiere a un sentido de pertenencia a una comunidad más amplia y a una humanidad común. Enfatiza una interdependencia política, económica, social y cultural, así como una interconectividad entre lo local, lo nacional y lo global”. Permitiría un acercamiento mayor de la educación superior mexicana hacia “una nueva visión de la educación” promovida por el Foro Mundial de Educación, a través de la Declaración de Incheón para la Educación 2030.

REFERENCIAS

- Bray, M., y Martin, M. (2011). Introduction. En M. Martin, y M. Bray, *Tertiary education in small states. Planning in the context of globalization* (pp. 25-33). París: IIEP-UNESCO.
- Dalby, S. (2008). Geographies of global environmental security. En E. Kofman, y G. Youngs, *Globalization. Theory and practice* (pp. 29-39). Nueva York: The Continuum International Publishing Group Inc.
- Daly, H. E. (1999). Globalization versus internationalization. Some implications. *Ecological economics* (31), 31-37.
- El-Ojeili, C., y Hayden, P. (2006). *Critical Theories of Globalization*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kottak, C. P. (2011). *Antropología Cultural* 14a (ed.). México: Mac Graw Hill.
- Matthews, J., y Sidhu, R. (2005). Desperately seeking the global subject: international education, citizenship and cosmopolitanism. *Globalization, Societies and Education*, 3 (1), 49-66.
- Navarro Leal, M. A. (2014). Orientaciones de la internacionalización de la educación superior en América latina. En Z. Navarrete Cazales, y M. A. Navarro Leal, *Internacionalización y Educación Superior* (pp. 107-121). Bloomington, In: Palibrio.
- Navarro Leal, M. A., y Navarrete Cazales, Z. (2016). Presentación. Globalización, internacionalización y educación comparada. En Z. Navarrete Cazales, y M. A. Navarro Leal, *Globalización, internacionalización y educación comparada* (pp. 9-19). México: Plaza y Valdes.
- Torres, C. A. (2001, noviembre). Globalization and Comparative Education in the World System. *Comparative Education Review*, 45, (4), iii-x.
- UNESCO. (2004). *Higher education in a globalized society. UNESCO Education position paper*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2015). *Global citizenship education. Topics and learning objectives*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2015 b). *Incheon Declaration. Education 2030. Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. Incheon Korea: UNESCO.

**¿DE DÓNDE PROVIENE Y CÓMO SE DISTRIBUYE
EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS INSTITUCIONES
DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO?
UN ANÁLISIS COMPARADO DEL PERIODO 2007-2014**

Sebastián Garrido de Sierra

Durante los últimos años, buena parte del debate en torno al financiamiento público asignado a las instituciones de educación superior públicas (IESP) en México suele partir de, versar sobre y limitarse a una de sus dimensiones mediáticamente más atractivas: en términos internacionales, el gobierno mexicano destina pocos recursos públicos a este nivel educativo. De acuerdo con cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2016), en 2013 el gasto público por alumno de nivel superior en nuestro país fue de 7425.8 dólares.¹ Este monto no sólo es el sexto más bajo de los 32 países miembros de la organización que reportaron datos para ese año, sino 39.4% menor que el promedio de la OCDE (12262.7 dólares).²

¹ Las cifras mencionadas en este párrafo fueron tomadas –o calculadas a partir– del indicador B3 de *Education at a Glance 2016*.

² Si consideramos el gasto *total* por alumno de nivel superior (es decir, gasto público y privado), el panorama es aún más sombrío para México. Nuestro país ocupa la última posición de los 35 países de la OCDE, con 7567.6 dólares por alumno. Esta

Este (relativamente) bajo nivel del gasto público por alumno en educación superior está asociado a resultados poco favorables. En 2014 la tasa de primer ingreso³ a educación superior en México fue de 38%, la segunda más baja de los 28 países miembros de la OCDE que reportaron información ese año (OCDE 2016; indicador C3.1). De forma consecuente, aun cuando la tasa de cobertura en el nivel superior creció casi 130% entre 1990 y 2013, dicha tasa era de tan solo 29.4% en este último año (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2017). No es extraño entonces que para 2015 México fuera el miembro de la OCDE con el menor porcentaje de adultos entre 25 y 64 años con estudios de nivel superior (15.6%), 20% por debajo del promedio de todos los países miembros de la organización (2016; indicador A1.4).⁴

Sin duda, estas cifras ofrecen sólidos argumentos para que cada otoño, en el marco de la negociación del presupuesto de egresos de la Federación, tanto el secretario general de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) como los rectores de diversas universidades públicas desplieguen una activa campaña mediática y de cabildeo –a veces conjunta, a veces por separado– para demandar un aumento al *monto* de los recursos destinados a las instituciones que representan y a la educación superior en su conjunto.⁵

El problema, sin embargo, es que al concentrar el debate casi exclusivamente en torno a la necesidad de incrementar el *monto* de recursos a distribuir entre las IESP, el análisis y discusión de los criterios con que se *asignan* y *ejercen* estos recursos queda generalmente relegado a un segundo plano.⁶ Esta situación es particularmente

cifra es 52% menor que el promedio de la OCDE. Ver Indicador B1 en *Education at a Glance 2016*.

³ La OCDE define la tasa de primer ingreso como la proporción de jóvenes adultos que entrarán a la educación terciaria durante su vida (2016, Anexo 3).

⁴ Esta categoría incluye carreras técnicas, licenciaturas, maestrías y doctorados.

⁵ Para un análisis detallado sobre el tema, ver Mendoza (2007).

⁶ Entre las destacadas excepciones se encuentra el trabajo de Javier Mendoza, Romualdo López Zárate (1996) y los autores que han estudiado tanto el proceso de

preocupante si consideramos, primero, que aun cuando México es uno de los países de la OCDE que destina menos recursos públicos por alumno de educación superior, la magnitud del presupuesto asignado a este nivel educativo en nuestro país es enorme, especialmente si lo comparamos con otros rubros del gasto público. Para poner esta afirmación en contexto, es útil mencionar, por ejemplo, que en 2015 el presupuesto federal destinado a la educación superior fue de 123 160 000 pesos (Cortés Macáis, 2015). Esta cifra es casi 35 000 000 000 de pesos mayor que la *suma* del presupuesto aprobado ese año para las 12 instituciones agrupadas en el rubro de Ramos Autónomos (89 597 000 pesos), incluyendo las Cámaras de Diputados y Senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral y el Instituto Nacional Electoral, este último considerando el presupuesto de los partidos políticos nacionales (Secretaría de Gobernación, 2014).⁷

En caso de que la enorme cantidad de recursos públicos destinados anualmente a la educación superior no fuera razón suficiente para incentivar el análisis y debate en torno a cómo se *asignan* y *ejercen* estos subsidios, existe un segundo motivo relevante: el actual esquema de distribución podría tener implicaciones potencialmente inequitativas. En principio, este argumento parece extraño ya que el presupuesto federal asignado anualmente a la educación básica suele ser 3.5 veces más grande que el de la educación superior.⁸ Sin embargo, el panorama cambia radicalmente cuando se compara el presupuesto público por alumno de cada subsistema. De acuerdo

asignación como las consecuencias de los subsidios federales extraordinarios. Ver, por ejemplo, Mungaray, *et al.* (2016).

⁷ La lista la completan la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el (todavía) Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

⁸ Por ejemplo, en 2015 el presupuesto federal asignado a los subsistemas de educación básica y superior fue 432 274 000 y 123 160 000 pesos (Cortés 2015, p. 2).

con la OCDE, en 2013 se destinaban 2.9 veces más recursos públicos a cada alumno de educación terciaria que a cada uno de educación básica (2016; indicador B3.3).⁹

Motivado tanto por el gran volumen de recursos públicos destinados a la educación superior y las posibles consecuencias inequitativas del actual esquema distributivo, este capítulo ofrece una radiografía en torno al origen, evolución y distribución de los recursos públicos asignado a 41 IESP durante el periodo 2007-2014. El principal objetivo de este ejercicio comparado es ofrecer un análisis actualizado que contribuya al debate en la materia, aportando datos relevantes y nuevas preguntas para la discusión.

Para elaborar el análisis que presento en las siguientes páginas utilicé los datos de la versión 2015 del Explorador del Estudio Comparativo de las Universidades Mexicanas (EXECUM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2015). La base de datos del 2015 incluye más de 30 variables para un enorme conjunto de instituciones de educación superior públicas y privadas. En la mayoría de los casos la cobertura temporal va de 2007 a 2014. En este capítulo analizo los datos de 41 IESP: 34 universidades públicas estatales y siete de las ocho universidades públicas federales para las cuales la base de datos de EXECUM incluye información.¹⁰ Todas las cifras de subsidio estatal, federal y total que menciono en el resto del capítulo están expresadas en precios constantes de 2010.¹¹ Para

⁹ Mientras que el presupuesto público por alumno de educación primaria fue de 2 559.7 dólares, el de cada alumno de educación superior fue de 7 425.8 (OCDE 2016). Esta brecha, por cierto, no es reciente. De acuerdo con las cifras presentadas por Rubio (2006, p. 193), en 2005 el gasto público por alumno de educación superior era 4.9 más grande que el destinado a cada alumno de educación primaria.

¹⁰ En el Anexo enumero las IESP incluidas en el análisis. No considero a la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea (UE y FA) porque los datos de su matrícula total –variable que utilicé en la segunda sección del capítulo- tienen cambios atípicos y poco factibles a lo largo del periodo analizado.

¹¹ Deflacté los datos utilizando el índice de precios al consumidor publicado por el Fondo Monetario Internacional. URL: <http://data.worldbank.org/indicador/FP.CPI.TOTL?locations=MX>.

todas las gráficas se emplea como unidad de medida a los millones de pesos.

El capítulo está dividido en tres secciones. En la primera analizo el origen, monto y evolución del subsidio total (es decir, la suma del subsidio federal y el subsidio estatal) asignado a las IESP consideradas. Los datos presentados en esta sección revelan, entre otras cosas, que el subsidio total destinado conjuntamente a las instituciones educativas analizadas creció 27.9% –y de forma casi ininterrumpida– durante los ocho años analizados. La evidencia también revela que si bien en promedio casi 7 de cada 10 pesos recibidos por las universidades públicas estatales provinieron de la Federación, la dependencia de recursos federales de cada IESP varía enormemente (el rango va de 49 a 91%).

En la segunda sección analizo cómo se distribuyó el subsidio federal ordinario –el componente de los recursos públicos más importante para casi todas las instituciones analizadas– entre las 41 IESP. Los resultados revelan que a pesar de los esfuerzos de diversas administraciones federales por aumentar la participación relativa del subsidio federal extraordinario, el subsidio federal ordinario sigue siendo preponderante: en promedio, 86.5% de los recursos federales recibidos por cada IPES es de este tipo. Los datos también indican que existe una gran variación en el monto subsidio federal ordinario asignado a cada una de las 41 IESP analizadas.¹² De forma quizá contraintuitiva, los resultados muestran que una parte significativa de esta variación no se explica por el tamaño de la matrícula o de la plantilla docente de las instituciones institución. Por ejemplo, si se considera la distribución del subsidio federal ordinario por *alumno* o *docente* asignado a cada IESP en 2014, el coeficiente de Gini es, respectivamente, 0.57 y 0.39.

¹² Por ejemplo, mientras que en 2014 la Universidad de Quintana Roo (UQRoo) recibió 104 500 000 pesos, ese mismo año a la UNAM se le asignaron 27 533 200 000 pesos.

La evidencia presentada en la segunda sección ilustra otro resultado interesante. Por un lado, los datos parecen confirmar la naturaleza inercial de la asignación del subsidio federal ordinario: en más de 90% de las ocasiones el monto destinado a una IESP en un año es superior al monto del año previo. Sin embargo, al analizar el cambio porcentual del subsidio federal ordinario asignado a cada una de las 41 IESP entre 2007 y 2014, emergen grandes diferencias que son difíciles de explicar si este tipo de subsidio fuera verdaderamente inercial. Por ejemplo, mientras que para algunas IESP el cambio porcentual del subsidio federal ordinario osciló entre 0 y 20%, para otras estuvo en el rango de 60 y 80%. Para una más –El Colegio de México (Colmex)– el cambio fue negativo.

Concluyo el capítulo presentado diversas reflexiones en torno a la relevancia de los resultados aquí presentados, así como algunas ideas que podrían enriquecer el debate en torno al actual modelo de financiamiento público de las IESP.

SUBSIDIO TOTAL: ORIGEN Y EVOLUCIÓN

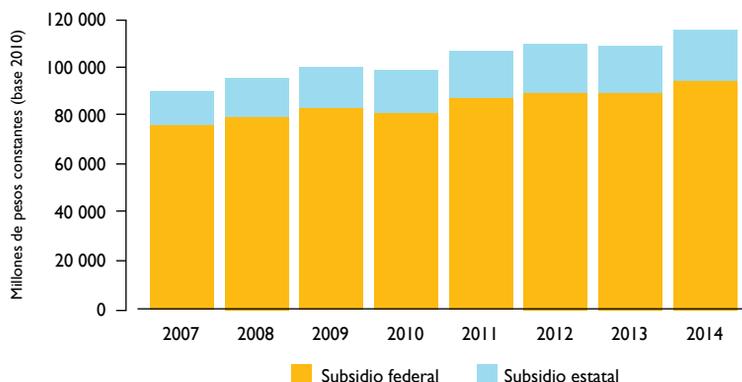
El subsidio total de una IESP puede estar compuesto por dos grandes partidas: el subsidio federal y el subsidio estatal. Mientras que las IESP federales únicamente reciben subsidios de la Federación, las estatales obtienen recursos públicos tanto de la Federación como del gobierno de la entidad correspondiente (Mendoza Rojas, 2011, pp. 17-19; Rubio, 2006, p. 47). La figura 1 muestra el subsidio total anual asignado conjuntamente a las 41 IESP entre 2007 y 2014 (pesos constantes de 2010).¹³ Mientras que la altura de cada barra corresponde al monto del subsidio total (la suma del subsidio federal y estatal), el área gris oscuro representa el monto del subsidio

¹³ A menos que lo indique explícitamente de otra forma, las cifras de subsidios federal y estatal mencionadas en esta sección incluyen tanto el subsidio ordinario como el extraordinario.

federal y el área gris clara el del subsidio estatal. Como ilustra la gráfica, el subsidio total recibido por este conjunto de instituciones creció de forma casi ininterrumpida en el periodo analizado, pasando de 90 919 000 pesos en 2008 a 116 289 800 000 en 2014. Esto representa un incremento de 27.9% en ocho años o aproximadamente 3.5% anual.

Casi tres cuartas partes (73%) del aumento de 25 370 800 000 que experimentó el subsidio total entre 2008 y 2014 se explica por el crecimiento del subsidio federal durante el mismo periodo. Sin embargo, aun cuando en términos *absolutos* el subsidio federal creció más que el estatal durante los ocho años analizados (18 526 000 000 vs 6 845 3000 000) en términos *relativos* el financiamiento público otorgado por los estados a las IESP creció casi dos veces más que el asignado por la Federación: 48.2% vs 24.2%, respectivamente.¹⁴

Figura 1. Subsidio total, federal y estatal asignado anualmente a 41 IESP, 2007-2014

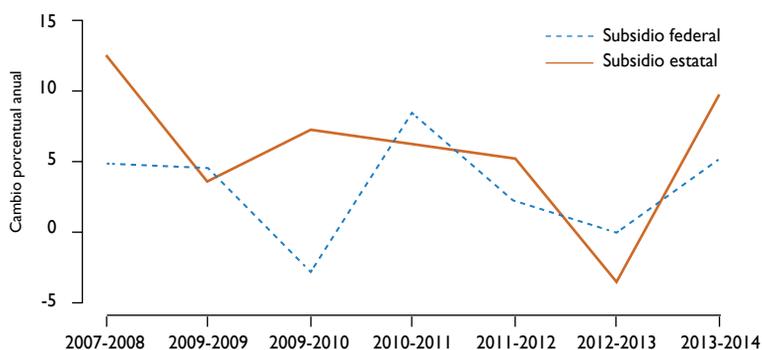


La figura 2 ofrece una perspectiva complementaria a estos datos. Muestra la tasa de cambio anual del subsidio federal (línea

¹⁴ Mientras que el subsidio estatal total pasó de 14 200 400 000 en 2008 a 21 045 700 000 pesos en 2014, el subsidio federal aumentó de 76 718 600 000 a 95 244 100 000 pesos.

entrecortada) y estatal (línea continua) entre 2007 y 2014. La gráfica revela que mientras que los recursos asignados por los estados aumentaron a un ritmo más acelerado que los distribuidos por la Federación en cuatro de los siete periodos interanuales, el subsidio federal creció más “rápidamente” en tres años. La Figura 2 ilustra también que la tasa de crecimiento del subsidio estatal fue mayor a 5% en cinco de los siete periodos, asimismo da cuenta de una contracción de 3.5% ocurrida entre 2012 y 2013. En contraste, la tasa de crecimiento del subsidio federal sólo superó la marca de 5% en dos de los siete periodos estudiados, fue negativa en 2009-2010 (justo después de la crisis económica de 2008-2009), y fue prácticamente cero en 2012-2013.

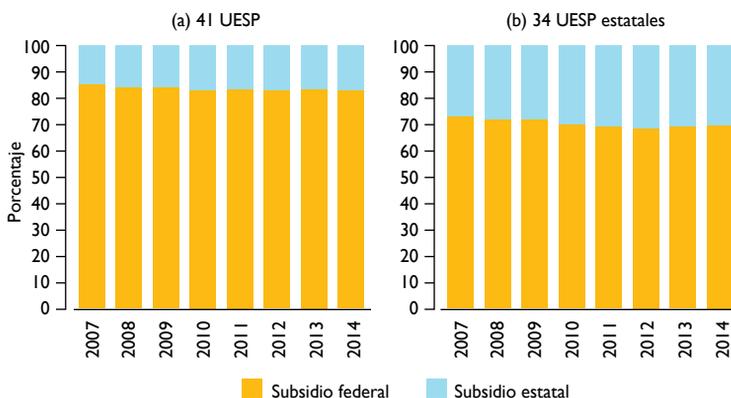
Figura 2. Tasa de cambio anual por tipo de subsidio, 2007-2014



A pesar del relativamente acelerado crecimiento del financiamiento estatal, durante los ocho años analizados la mayoría de las IESP continuaron dependiendo preponderantemente de los recursos distribuidos por la Federación. Las dos gráficas incluidas en la figura 3 ilustran este punto. La gráfica en el panel (a) incluye la misma información que la figura 1, pero en lugar de representar cifras absolutas muestra qué porcentaje del subsidio total asignado a las 41 IESP provino de la Federación (área naranja) y los estados (área azul clara). La gráfica del panel (b) muestra los mismos datos, pero sólo

para las 34 IESP estatales incluidas en el análisis.¹⁵ Ambas gráficas indican que si bien la participación del subsidio federal respecto al subsidio total se redujo progresivamente, en 2014 ésta seguía siendo superior a 80% si consideramos las 41 IESP y de casi 70% si únicamente incluimos a las instituciones estatales.

Figura 3. Porcentaje del subsidio total asignado a las IESP proveniente de la Federación y los estados, 2007-2014

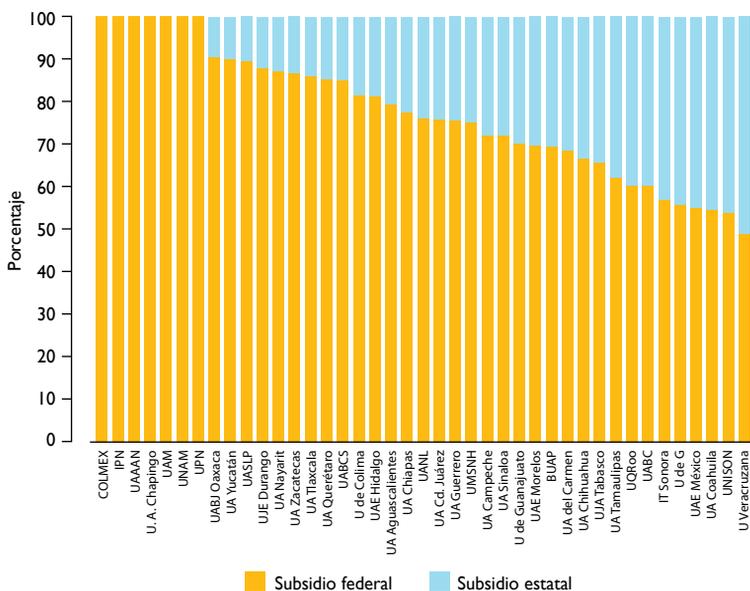


Aunque ilustrativas, estas gráficas impiden ver la enorme variación en la proporción del subsidio federal y estatal recibido por cada una de las 41 IESP analizadas. Con el fin de entender de mejor forma estas diferencias, la figura 4 desagrega los datos de 2014 para cada institución. Por un lado, la gráfica confirma que 100% de los recursos públicos recibidos por las siete IESP federales incluidas en la base de datos de EXECUM provienen del gobierno federal. Por otro lado, ilustra que aun cuando más de 60% del subsidio anual recibido por 28 de las 34 IESP estatales es de origen federal, existen significativas diferencias en las proporciones de recursos federales y estatales obtenidos por cada una. En un extremo está la Universidad Autónoma

¹⁵ Incluyo las dos gráficas pues, como mencioné antes, sólo las IESP estatales reciben recursos de las entidades federativas. Consecuentemente, si sólo mostrara la gráfica del panel (a) estaría subestimando el porcentaje del subsidio estatal recibido por un gran número de IESP analizadas.

Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), institución que en 2014 recibió 90.7% de sus recursos de la Federación y 9.3% del estado. En el otro extremo está la Universidad Veracruzana (UV), la única IESP estatal que en 2014 recibió un mayor porcentaje de subsidio del gobierno estatal que de la Federación (51.2% vs 48.8%, respectivamente).

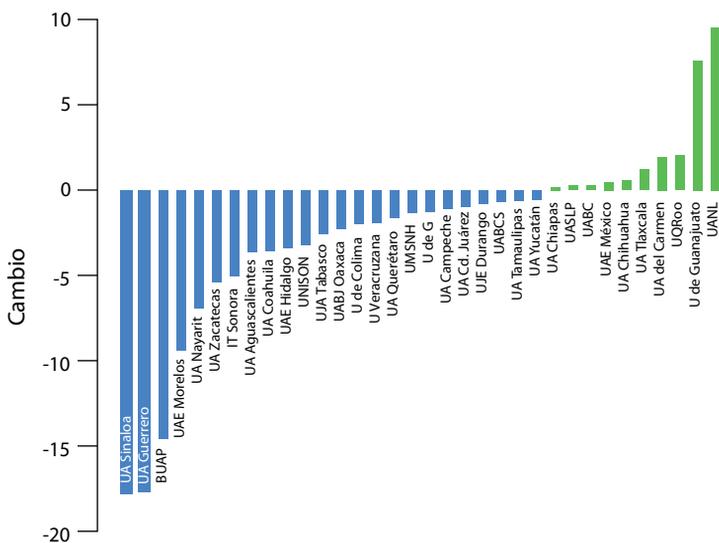
Figura 4. Porcentaje del subsidio total asignado a cada IESP proveniente de la Federación y los estados en 2014



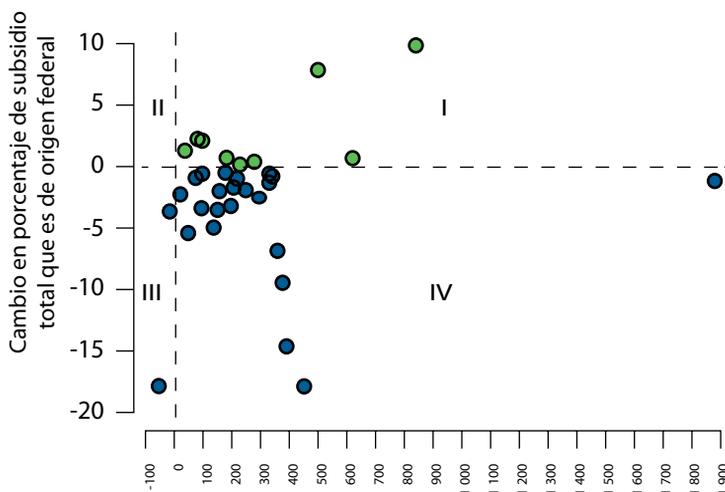
Como es previsible, la proporción del subsidio federal y estatal recibido por las 34 IESP estatales en 2014 (figura 4) no fue constante durante los ocho años analizados. La figura 5 ofrece dos ángulos complementarios sobre la evolución de este balance a lo largo del tiempo. La gráfica en el panel (a) muestra el cambio absoluto del porcentaje del subsidio total que fue de origen federal recibido por estas instituciones en 2014, respecto al mismo porcentaje en 2007. La gráfica indica que para 10 de estos centros educativos (barras blancas), la participación de los subsidios federales en 2014 fue mayor que en 2007. Destacan en particular los casos de la Universidad

Figura 5. Cambio en el porcentaje del subsidio total recibido por 34 IESP estatales que es de origen federal entre 2007 y 2014

(a) Cambio en el porcentaje del subsidio total que es de origen federal



(b) Cambio en porcentaje de subsidio total que es de origen federal vs. cambio absoluto del subsidio federal



Cambio absoluto del subsidio federal (millones de pesos constantes, base 2010)

de Guanajuato (UGto) y la UANL, instituciones en las que la participación de los recursos federales respecto al total de sus recursos públicos aumentó 7.7% y 9.7%, respectivamente.¹⁶

El panel (a) muestra también que de las 24 IESP que registraron una disminución en la proporción del subsidio federal respecto al subsidio total entre 2007 y 2014 (barras azules), en seis la reducción fue mayor a 5%. Sobresalen los casos de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UA Sinaloa), la Universidad Autónoma de Guerrero (UA Guerrero) y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), instituciones para las cuales esta proporción se redujo entre 14.5% y 17.8%.

El incremento o decremento en la participación del subsidio federal respecto al subsidio total de una IESP ilustrado en el panel (a), puede deberse a que el monto absoluto de los recursos federales aumentó o disminuyó, a que el financiamiento estatal se redujo o incrementó, o una combinación de ambas.¹⁷ Con el fin de entender si los cambios reflejados en el panel (a) se deben al aumento o disminución del monto del subsidio federal asignado a cada IESP estatal, el panel (b) muestra la relación entre el cambio en el porcentaje del subsidio total de origen federal recibido por estas instituciones entre 2007 y 2014 (eje vertical) y el cambio absoluto del monto del subsidio federal asignado a la IESP correspondiente (eje

¹⁶ Por ejemplo, la barra correspondiente a la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) indica que en 2014 la participación del subsidio federal en el subsidio total de esta institución fue 9.7% mayor que en 2007 (66.6% vs 76.3%, respectivamente).

¹⁷ Por ejemplo, en el caso de la UANL el incremento de 9.7% de la participación del subsidio federal se debió a que mientras que los recursos provenientes de la Federación aumentaron 834 400 000 pesos entre 2007 y 2014, los recursos estatales se contrajeron 375 400 000 pesos en el mismo periodo. En cambio, la disminución de 17.8% de la participación de los recursos federales respecto al total de los recursos públicos recibidos por la UA Sinaloa ocurrió no porque el monto absoluto de estos subsidios se contrajera (aumentaron 445 200 000), sino porque el crecimiento del subsidio estatal fue mayor durante el mismo periodo: 931 000 000.

horizontal).¹⁸ El color de los puntos del panel (b) se corresponden a las barras del panel (a).

De forma un tanto contraintuitiva, el panel (b) revela que para 22 de las 24 IESP estatales¹⁹ en que la participación porcentual del subsidio federal respecto a su subsidio total se *redujo* entre 2008 y 2014 (los puntos azules en las regiones III y IV), el monto del subsidio federal *aumentó* en el mismo periodo.²⁰ Esto indica que para la mayoría de las IESP estatales la disminución de la participación relativa del subsidio federal no se debió a que se redujera el monto de recursos federales enviados a las instituciones educativas, sino a que el subsidio estatal creció a un ritmo más acelerado que el federal.

SUBSIDIO FEDERAL ORDINARIO: EVOLUCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y CAMBIO

Así como el principal componente del total de recursos públicos recibidos por 40 de las 41 instituciones estudiadas son los subsidios

¹⁸ Para facilitar la interpretación del diagrama de dispersión en el panel (b), la gráfica se divide en cuatro regiones. La I corresponde a los casos en que se redujo el monto absoluto del subsidio federal, pero aumentó la participación del financiamiento federal respecto al total de recursos públicos recibidos por una institución. En la II se ubican las IESP para las cuales aumentó tanto el monto del subsidio federal como el porcentaje de este componente en el financiamiento total de una IESP. La III corresponde a la situación opuesta a la II. En esta se encuentran las instituciones para las cuales se redujeron ambas variables. Finalmente, en la región IV están las IESP para las cuales disminuyó la participación del subsidio federal a pesar de que aumentó el monto de recursos públicos recibidos por la Federación.

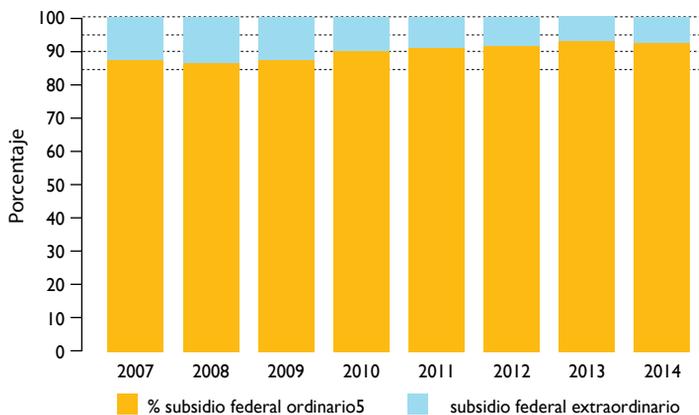
¹⁹ Las dos excepciones son la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) y la UA Guerrero, para las cuales el subsidio federal de 2014 fue 20 000 100 y 57 000 700 pesos menor que el de 2008, respectivamente.

²⁰ Los casos más sobresalientes son los de la BUAP, UA Sinaloa y Universidad de Guadalajara (U de G). Los dos primeros porque a pesar de que la participación del subsidio federal sobre el total del presupuesto público se redujo más de 14% en el periodo estudiado, el monto del subsidio federal se incrementó más de 380 000 000 de pesos. Por su parte, a pesar de que la U de G fue la IESP estatal que registró el mayor aumento en el monto del subsidio federal (casi 1 900 000 pesos), la participación de esta fuente de recursos en 2014 era 1.2% menor que la de 2008.

federales (figuras 1, 3 y 4), la proporción más significativa de este último tipo de subsidio proviene de lo que técnicamente se conoce como *subsidio federal ordinario*. De acuerdo con Mendoza (2011, nota al pie 4), este tipo de subsidio “cubre el gasto corriente destinado a sostener la operación regular de las instituciones” y, por su naturaleza, generalmente es considerado como “inercial”. Es decir, a cada IESP se le da la misma suma que el año previo para cubrir los costos de la nómina y gastos de operación ajustados por inflación (Mendoza 2011, p. 17), pero cuando una institución tiene suerte, un aumento adicional proporcional a lo negociado con el sindicato correspondiente.

La figura 6 muestra el porcentaje del subsidio federal asignado anualmente a las 41 instituciones incluidas en este estudio que fue de tipo ordinario (área naranja de cada barra) y extraordinario (área azul claro). De forma consecuente con lo planteado en el párrafo anterior, más del 85% del subsidio federal aprobado cada año fue de carácter ordinario, y esta proporción aumentó a lo largo del tiempo: pasó de 87.6% en 2007 a 92.5% en 2014,²¹ llegando a su

Figura 6. Porcentaje del subsidio federal ordinario y extraordinario asignado a 41 IESP, 2007-2014



²¹ Al desagrar los datos a nivel institucional, vemos que en 2014 el subsidio federal ordinario representaba, en promedio, 86.5% del subsidio federal total recibido por cada una de las 41 IESP, la mediana fue de 85.3 por ciento. Incluso si sólo se considera a las 34 IESP estatales el promedio es de 83.7%, y la mediana de 85.3 por ciento.

pico en 2013 con 93.1 por ciento. Estas cifras sugieren que a pesar de los esfuerzos de la SEP por aumentar la participación relativa del financiamiento sujeto a concurso y métricas de desempeño (es decir, el subsidio extraordinario) durante las últimas tres décadas, el subsidio federal ordinario sigue siendo preponderante en el modelo del financiamiento de la educación superior.

Con el fin de entender cómo se distribuyó el subsidio federal ordinario entre las 41 IESP analizadas, la figura 7 ofrece dos perspectivas complementarias. Mientras que la gráfica de líneas del panel (a) presenta la evolución del subsidio federal ordinario de cada IESP durante el periodo 2007-2014, la gráfica de barras del panel (b) incluye sólo las cifras para 2014. El primer dato que ilustran ambos paneles es la enorme variación en el monto del subsidio federal ordinario asignado a cada IESP. En 2014, por ejemplo, el rango fue de 104 500 000 UQRoo a 27 533 200 000 millones UNAM.

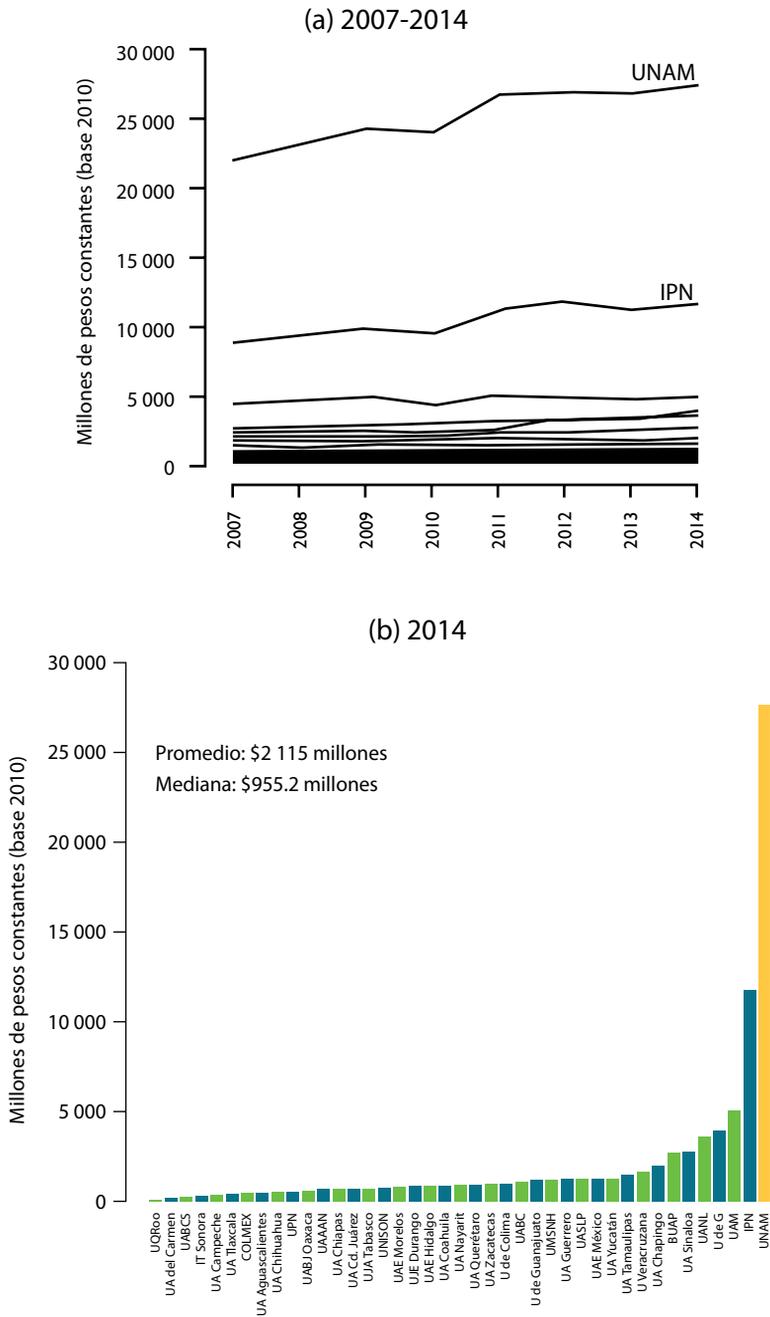
La diferencia es particularmente marcada entre los recursos destinados a la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el resto de las IESP. Aunque las brechas han variado año con año, en 2014 el subsidio federal ordinario asignado a la UNAM (27 533 200 000) fue ligeramente mayor que el otorgado *conjuntamente* al IPN, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la U de G, la UANL y la UA Sinaloa 27 361 000, las cinco IESP con el subsidio federal ordinario más grande después del de la propia UNAM.²² De forma similar, el subsidio federal ordinario que recibió la UNAM en 2014 fue mayor que el asignado ese año a las 32 IESP que recibieron menos recursos federales ordinarios 26 484 500 000.²³

¿Qué factores explican la forma en que se asigna el subsidio federal ordinario de cada IESP? Una primera hipótesis es que las diferencias ilustradas en la figura 7 están asociadas al tamaño de

²² Esto a pesar de que ese mismo año el IPN, UAM, U de G, UANL y UA Sinaloa atendieron conjuntamente 93.9% más alumnos que la UNAM (432,124 y 222,856, respectivamente).

²³ En conjunto, en 2014 estas 32 IESP atendieron 226% más alumnos que la UNAM (721 953 vs 222 856, respectivamente).

Figura 7. Subsidio federal ordinario asignado a 41 IESP, 2007-2014



la matrícula que atiende cada institución. Mientras mayor sea la cantidad de alumnos en una institución, mayor será el subsidio federal ordinario que se le asigna.²⁴ Otra posibilidad es que la forma en que se distribuye el subsidio federal ordinario a cada IESP esté asociada positivamente al número de trabajadores que labora en cada institución.²⁵

La tabla 1 presenta los resultados de cuatro modelos de regresión lineal en los que pongo a prueba estas dos hipótesis para 2014. En todos los casos la variable dependiente es el monto de subsidio federal ordinario recibido por cada IESP. Mientras que en el modelo 1 la variable independiente es la matrícula total atendida por la IESP correspondiente, en el modelo 2 la variable explicativa es el número de docentes que labora en la institución. Idealmente, la variable independiente del segundo modelo debería ser el número total de trabajadores, no de docentes. Desafortunadamente, la base de datos de EXECUM sólo incluye los datos del número de docentes que trabaja

²⁴ Todas las cifras de matrícula que utilizo en este análisis corresponden a la suma de los datos reportadas por el EXECUM sobre la matrícula atendida por cada institución en los niveles de técnico superior, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado. Dado que esta métrica no incluye información sobre la matrícula de nivel medio superior atendida por cada IESP —EXECUM no la reporta—, puede argumentarse, y con razón, que los datos de las universidades públicas que ofrecen este nivel de estudio posiblemente están sesgados. Por ejemplo, las cifras de subsidio federal ordinario por alumno que presento más adelante pueden sobreestimar los valores de aquellas instituciones que atienden a un amplio número de estudiantes de bachillerato como por ejemplo UNAM, IPN, U de G o UANL. Si bien esto es cierto, vale la pena que el lector tenga presente que este sesgo sería en la misma dirección para todas las IESP que ofrecen programas de educación media superior. También vale la pena mencionar que, contrario a lo que podría pensarse, en términos proporcionales la matrícula de nivel medio superior es más grande en instituciones como la U de G 54.8%, la UANL 44.9%, la UA Sinaloa 40.6% o el IPN 36.7%; que en la UNAM 33.5 por ciento.

²⁵ De acuerdo con Mendoza (2011, p. 17), el documento *Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior*, publicado por la SEP en 2005, indica que “a partir de 1988, el modelo de asignación de recursos a las IESP se basa fundamentalmente en el tamaño de la plantilla autorizada de trabajadores académicos y administrativos”.

Tabla 1. Modelos de regresión lineal utilizando datos de 2014

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Log (matrícula)	0.614*** (0.099)	–	0.352*** (0.089)	–
Log (docentes)	–	0.724*** (0.101)	–	0.411*** (0.106)
Constante	-0.027 (0.116)	-0.059 (0.108)	-0.114 (0.090)	-0.116 (.091)
Error estándar residual	0.700	0.648	0.531	0.535
Observaciones	41	41	36	36
R ² ajustada	0.485	0.559	0.294	0.285
F	38.72	51.67	15.61	14.93

Errores estándar entre paréntesis *** p<0.0001 ** p<0.001 * p<0.01

en cada IESP, por lo que éste es el mejor *proxy* disponible.²⁶ Los modelos 3 y 4 son iguales a los 1 y 2, respectivamente, excepto porque excluyen a las cinco IESP que recibieron los mayores montos de subsidio federal ordinario en 2014: UNAM, IPN, UAM, U de G y UANL.

Dado que la distribución de la variable dependiente y de las dos independientes tienen un sesgo considerable, en los cuatro modelos utilizo el logaritmo natural de todas las variables. No incluyo un modelo con las dos variables independientes de forma simultánea porque éstas están positiva y fuertemente correlacionadas (entre 0.785 y 0.946, dependiendo del tipo de coeficiente que se utilice).

Los resultados en la tabla 1 confirman que tanto el tamaño de la matrícula como el de la plantilla docente de una IESP están positivamente asociados con el monto del subsidio federal ordinario asignado a dicha institución, así como que esta relación es estadísticamente significativa en los cuatro modelos. Además, los resultados de los modelos 1 y 3 indican que por cada 10% de incremento en

²⁶ El lector debe estar consciente que al incluir el número de docentes en lugar del número total de trabajadores en los modelos 2 y 4, esta variable puede implicar ciertos sesgos si el número de trabajadores administrativos de un IESP es significativamente mayor que el número de docentes que laboran en la misma.

la matrícula de una IESP, el subsidio federal ordinario asignado a ésta es, respectivamente, 6.1% y 3.5% más grande. Por su parte, los resultados de los modelos 2 y 4 sugieren que por cada 10% de incremento en la planta docente de una institución, el subsidio federal ordinario destinado a la misma se incrementa 7.2% y 4.1%.

Si bien estos datos indican que el monto del subsidio federal ordinario asignado a una IESP está asociado positivamente con el tamaño de su matrícula y plantilla docente, otros datos en la tabla 1 invitan a interpretar estos resultados con prudencia. Por un lado, la magnitud del coeficiente de ambas variables independientes se reduce sustantivamente (de 0.614 a 0.352 en el caso de la matrícula, y de 0.724 a 0.411 en el de los docentes) cuando se excluye del análisis a las cinco IESP que reciben el mayor porcentaje de subsidio federal ordinario (modelos 3 y 4). Esto sugiere que una parte importante de la magnitud de los coeficientes de matrícula y docentes en los modelos 1 y 2 se debe justamente a que el subsidio federal ordinario y la matrícula total o la plantilla docente de la UNAM, IPN, UAM, U de G y UANL son significativamente más grandes que los del resto de las instituciones.

Por otro lado, el hecho de que la R^2 ajustada de los cuatro modelos sea relativamente, baja particularmente en los modelos 3 y 4, revela que una parte importante de la varianza en el subsidio federal ordinario asignado a cada institución no es explicada ni por el tamaño de su matrícula ni por el de su plantilla docente.

Una forma complementaria de entender este último punto es analizando la distribución del subsidio federal ordinario por *alumno* y el subsidio federal ordinario por *docente*²⁷ asignado a cada IESP. Si el tamaño de la matrícula o la plantilla docente fueran la principal variable considerada por la SEP al proponer a la Cámara de Diputados el esquema de asignación del subsidio federal ordinario

²⁷ Si bien la base de datos de EXECUM no incluye el número total de trabajadores de cada institución, sí reporta el número de docentes que labora en ellas. El uso de esta variable puede implicar ciertos sesgos, pero es el mejor *proxy* disponible a partir de los datos incluidos en el EXECUM.

destinado a cada IESP o bien cuando este órgano legislativo aprueba dicho esquema entonces el subsidio federal ordinario por alumno o por docente de todas las instituciones debería ser relativamente similar. Los datos de la base de EXECUM sugieren que esto está lejos de ser cierto.

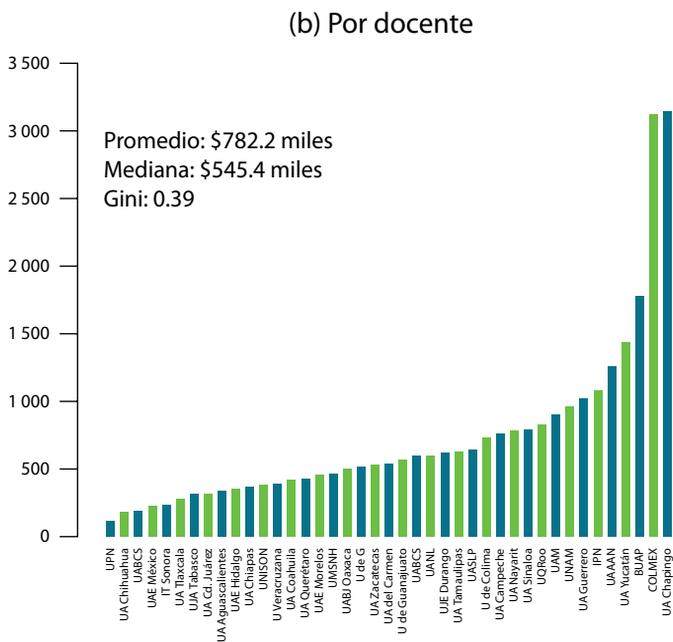
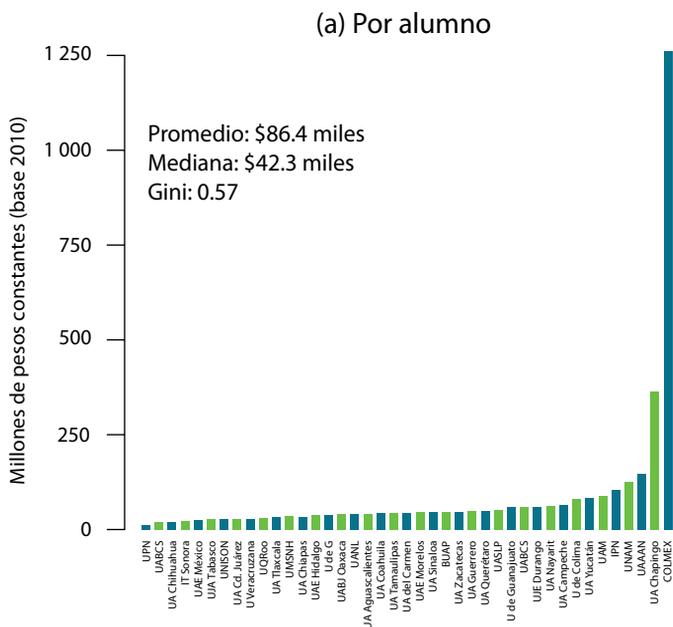
La figura 8 muestra el subsidio federal ordinario por *alumno* –panel (a)– y el subsidio federal ordinario por *docente*²⁸ –panel (b)– asignado a las 41 IESP en 2014.²⁹ Dado que el rango de valores representado en el eje vertical de cada uno de los paneles es diferente, no se debe comparar directamente la altura de las barras en una y otra gráfica.

Los datos de ambos paneles revelan que existe una enorme variación y por lo tanto, desigualdad en el monto del subsidio federal ordinario por alumno y docente asignado a cada institución en 2014. Para el caso del subsidio federal ordinario por alumno, el panel (a) ilustra que la diferencia entre los extremos resulta abismal. Mientras que en 2014 el subsidio federal ordinario por alumno del Colmex fue de 1 262 426 pesos, en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) solo fue de 8 888 pesos. De forma consecuente, el coeficiente de Gini de la distribución subsidio federal ordinario por

²⁸ Al usar el subsidio federal ordinario por docente como *proxy* del subsidio federal ordinario por trabajador, asumo que el número de trabajadores administrativos de cada IESP es muy similar al número de docentes que laboran en la misma. Por lo tanto, mientras más grande sea la diferencia entre el número de empleados administrativos de una IESP respecto al número de docentes que laboran en ella, mayor será el sesgo. Sin embargo, las cifras de algunas instituciones sugieren que el número de trabajadores docentes y administrativos suelen ser similares. Por ejemplo, en el caso de la UNAM la versión 2016 del EXECUM indica que en 2015 esta institución contaba con 28 342 docentes. De acuerdo con la Dirección General de Planeación de esta universidad (UNAM, s/f), ese mismo año la plantilla de personal administrativo de la institución la integraban 29 736 trabajadores. De la misma forma, mientras que el EXECUM 2016 indica que en 2015 el IPN contaba con 10 981 docentes, datos de esta institución señalan que en el primer trimestre de 2016 tenía 9,811 trabajadores administrativos (IPN, 2016).

²⁹ Para construir estas variables dividí el subsidio federal ordinario asignado anualmente a cada IESP entre la matrícula total o la plantilla docente de dicha institución ese mismo año.

Figura 8. Subsidio federal ordinario por alumno y por docente, 2014



alumno de las 41 IESP es de 0.57.³⁰ La magnitud de esta desigualdad es más grande que la registrada en 2014 en la distribución del ingreso en Brasil 0.51 y México 0.48, dos de los países más desiguales de –cuando menos– América latina (Banco Mundial, s/f).³¹ De forma similar, la diferencia entre las IESP que recibieron el mayor y el menor monto del subsidio federal ordinario por docente es muy considerable: 3 142 641 en la Universidad Autónoma de Chapingo (UA Chapingo) vs 116 673 en la UPN. Si bien la magnitud de la desigualdad de la distribución del subsidio federal ordinario por docente es menor que la del subsidio federal ordinario por alumno, sigue siendo considerablemente alta: 0.39.

Las enormes diferencias ilustradas en la figura 8 podrían deberse a que, si bien en un principio el esquema distribución de los recursos sí consideró el tamaño proporcional de la matrícula o la plantilla docente de cada IESP, dado que la asignación anual del subsidio federal ordinario es –en teoría– inercial, con el paso del tiempo el número de alumnos o profesores de cada institución creció de forma desigual y el esquema nunca fue actualizado. Esta explicación es plausible. Sin embargo, al analizar qué tan “inercial” es el subsidio federal ordinario, los datos sugieren que debe haber otros factores en juego.

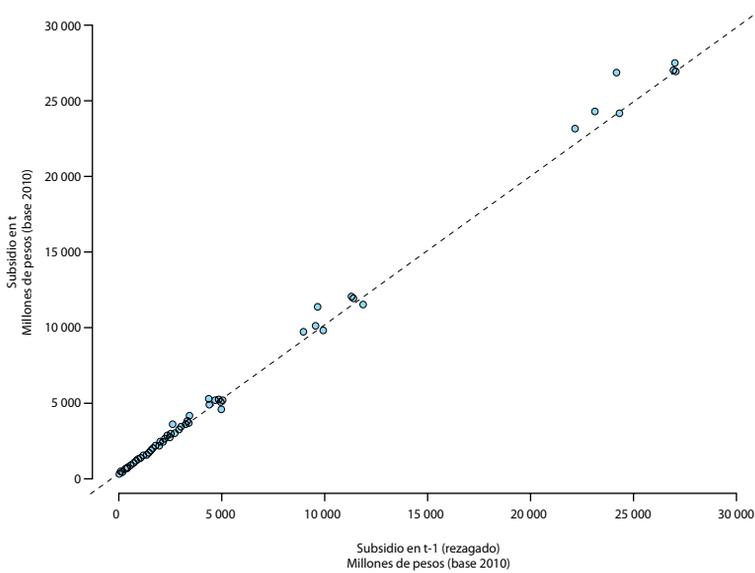
La figura 9 muestra la relación entre el subsidio federal ordinario asignado a cada IESP en un año (eje vertical) y el año previo (eje horizontal) entre 2007 y 2014. En principio, los datos confirman la naturaleza inercial de la asignación del subsidio federal ordinario.

³⁰ El coeficiente de Gini puede tener un valor entre 0 y 1, donde 0 corresponde al escenario hipotético en que cada institución recibe el mismo subsidio federal ordinario por alumno (perfecta igualdad) y 1 la situación hipotética en que una sola institución recibe todo el subsidio federal ordinario por alumno (perfecta desigualdad).

³¹ Aunque la desigualdad se reduce al excluir al Colmex y la UA Chapingo del análisis, las dos instituciones con el subsidio federal ordinario por alumno más elevado, ésta no desaparece: cuando sólo se considera a las 39 IESP restantes, el coeficiente de Gini es de 0.29. Asimismo, la diferencia entre la institución con el valor más alto (Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro [UAAAN]) y el más bajo UPN se reduce, pero sigue siendo muy significativa: 142 925 vs 8 888 pesos.

Por un lado, la gran mayoría de los puntos, 90.6% del total, están por encima de la línea entrecortada de 45 grados. Esto implica que 90.6% de los 328 años-IESP analizados (8 años x 41 instituciones), el subsidio federal ordinario asignado a cada IESP correspondiente al año t fue mayor, en términos reales, al que se le asignó en el año $t-1$. De forma consecuente, la correlación entre ambas mediciones del subsidio federal ordinario es casi perfecta (0.998).

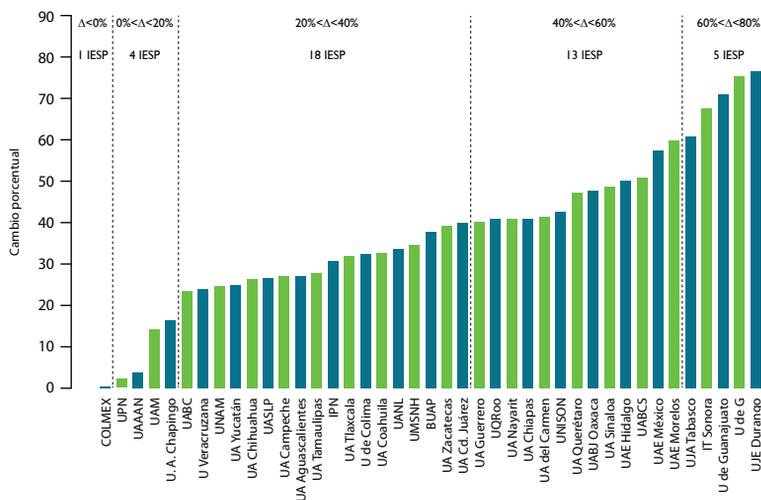
Figura 9. Subsidio federal ordinario asignado cada año (t) vs el monto asignado el año previo ($t-1$), 2007-2014



Partiendo de estos datos, no es sorprendente, tal como lo muestra la figura 10, que el subsidio federal ordinario asignado a 40 de las 41 IESP aumentara entre 2007 y 2014. Lo que resulta más difícil de entender es la enorme variación en el cambio porcentual de este tipo de subsidio entre IESP. La figura 10 muestra que mientras que el subsidio federal ordinario del Colmex fue menor en 2014 que en 2007, para cuatro IESP el subsidio federal ordinario aumentó entre 0 y 20% durante los ocho años analizados. En el otro extremo, el subsidio federal ordinario de cinco IESP creció entre 60 y 80 por ciento.

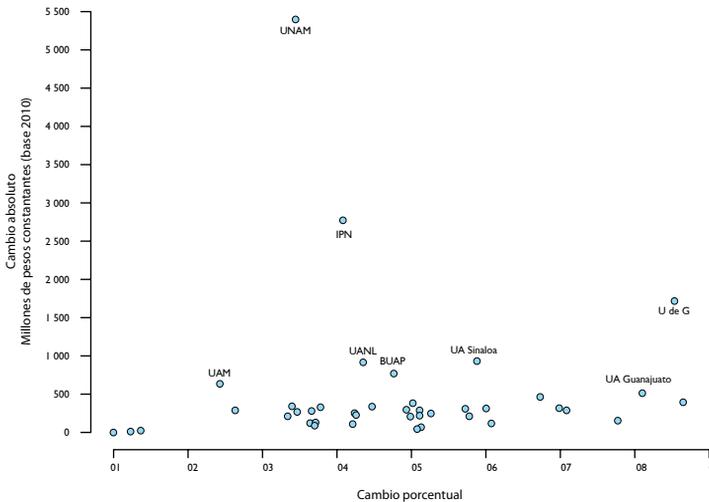
Para las 31 IESP restantes el cambio en el subsidio federal ordinario osciló entre 20 y 60% ¿Cómo explicar estas diferencias si, en teoría, el subsidio federal ordinario debería crecer de forma inercial para todas las IESP?

Figura 10. Cambio porcentual del subsidio federal ordinario asignado a cada IESP entre 2007 y 2014



Por último, la figura 11 compara el cambio porcentual (eje horizontal) y absoluto (eje vertical) del subsidio federal ordinario asignado a cada IESP entre 2007 y 2014. La gráfica revela cuando menos cuatro puntos relevantes. Primero, a pesar de la enorme variación del crecimiento porcentual de subsidio federal ordinario ilustrada por la figura 10, para 80.5% de las IESP, 33 de 41, el cambio absoluto del subsidio federal ordinario fue igual o menor a 500 000 000 de pesos (línea gris punteada). Segundo, siete de las ocho IESP que experimentaron un cambio absoluto mayor a 500 000 000 en el subsidio federal ordinario entre 2007 y 2014 son las mismas siete instituciones que recibieron el mayor monto de subsidio federal ordinario cada año del periodo analizado: UNAM, IPN, UAM, U de G, UANL, UA Sinaloa y BUAP, la UA Guanajuato es una excepción.

Figura 11. Relación entre el cambio absoluto y porcentual del subsidio federal ordinario asignado a 41 IESP entre 2007 y 2014



Tercero, la UNAM es, de manera contundente, la IESP con el mayor incremento absoluto de subsidio federal ordinario entre 2007 y 2014: 5 394 400 000 pesos. Esta cifra es superior a la suma del aumento de subsidio federal ordinario de las 27 instituciones con menor cambio absoluto, excluyendo al Colmex, y ligeramente inferior al incremento de subsidio federal ordinario recibido conjuntamente por el IPN, la U de G y la UA Sinaloa 5 426 500 000 pesos, las tres instituciones con el mayor crecimiento absoluto de subsidio federal ordinario después de la UNAM. Cuarto, los dos puntos anteriores explican en parte por qué a pesar del enorme crecimiento relativo de subsidio federal ordinario experimentado por muchas IESP entre 2007 y 2014, en este último año persistía el enorme sesgo en la distribución de subsidio federal ordinario entre las 41 IESP analizadas.

CONCLUSIONES

El modelo de financiamiento público de la educación superior de México enfrenta diversos desafíos. Sin duda, uno de ellos radica en que, comparado con lo que ocurre con el resto de los países miembros de la OCDE, el monto de recursos destinados a las IESP en nuestro país es relativamente bajo. Sin embargo, los resultados presentados en este capítulo revelan que el actual esquema de financiamiento de las universidades públicas federales y estatales enfrenta muchos otros retos igualmente importantes.

Por un lado, la mayor parte de las instituciones estatales siguen dependiendo de forma preponderante de los recursos provistos por la Federación. Aunque éste no es un tema nuevo ni se limita al campo educativo,³² si debería ser parte central de la discusión en torno a una política general sobre cómo asignar los recursos públicos *federales* y *estatales* a las IESP. Cada año el gobierno federal –a través de la SEP– firma convenios tripartitas en materia de financiamiento con diversas universidades públicas estatales y los gobiernos de las entidades correspondientes. Partiendo de estos convenios, los recursos provistos por las entidades suelen servir para mejorar el subsidio total por alumno o docente de sus IESP, y con ello disminuir parcialmente la desigualdad en la distribución el subsidio federal ordinario descrita en este capítulo. Sin embargo, existen enormes diferencias en los compromisos financieros que cada gobernador quiere o puede hacer para apoyar a las IESP de su entidad, y en muchos casos la asignación efectiva de estos fondos depende de la voluntad del gobernador en turno. Ante esta situación, vale la pena discutir qué alternativas existen para construir un marco normativo que tienda a establecer un piso mínimo o incluso nivelar la participación relativa de los subsidios estatales en el subsidio

³² De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI) (2015), en promedio 84% de los ingresos recibidos por las 32 entidades federativas en 2015 provinieron de participaciones y aportaciones federales.

total recibido por cada universidad pública estatal, así como a incrementar la certidumbre de que los recursos federales y estatales asignados a una IESP será efectivamente distribuidos a la institución correspondiente.

Por otro lado, la evidencia presentada en las páginas previas indica también que, al menos durante el periodo 2007-2014, la proporción del subsidio federal de carácter ordinario asignado a las IPES fue cada vez más grande. Este incremento es relevante por varios motivos. Primero, porque revela que los esfuerzos de la SEP por aumentar la participación relativa del financiamiento federal sujeto a concurso y métricas de desempeño, para con ello tratar de promover/desincentivar ciertas prácticas institucionales, no han tenido el alcance esperado.

Segundo, probablemente más relevante, porque el actual esquema de distribución del subsidio federal ordinario es muy desigual, incluso después de controlar por el número de alumnos y docentes de cada institución educativa. Si bien es factible que parte de la enorme variación en el subsidio federal ordinario asignado a cada IESP pueda explicarse por factores diferentes al tamaño de la matrícula y plantilla docente de cada institución (p. ej., número y tipo de instalaciones que deben mantener, número, tipo y calidad de los programas académicos que ofrecen, servicios no académicos para la sociedad en general, productividad académica de sus investigadores y un largo etcétera), lo cierto es que en este momento es muy difícil determinar si hay algún criterio objetivo que rijan la asignación del subsidio federal ordinario. Los datos aquí presentados incluso indican que el crecimiento porcentual del subsidio federal ordinario no sigue una lógica necesariamente inercial.

Frente a esta incertidumbre, una de las grandes áreas de oportunidad en la materia consiste en transparentar los principios que guían la toma de decisiones de la SEP y la Cámara de Diputados al determinar los montos que asignan anualmente a cada universidad pública federal y estatal. Esto permitirá tener una mucho mejor idea de cuál es la importancia relativa de los criterios objetivos o

las consideraciones políticas al momento de determinar el subsidio federal ordinario de las universidades públicas de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES (2003). Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para las instituciones públicas de educación superior, documento Aprobado en la XXII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, 28 y 29 de noviembre de 2003, Huatulco, Oaxaca. URL: http://www.anui.es.mx/gestor/data/personal/anui.es05/doc/2-Noviembre_2003-Formula_CUPIA_2003.pdf
- Banco Mundial, GINI index (World Bank estimate). URL: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. Consultado el 16 de enero de 2017.
- Cortés Macías, Omar (2015). Evaluación del gasto educativo en México, Reporte de investigación núm. 9, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México. URL: <http://bit.ly/2m86Jb1>.
- INEGI (2015). Finanzas públicas estatales y municipales. URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/>. Consultado el 10/02/2017.
- IPN (2016). Estadística básica, enero-marzo de 2016. URL: <http://www.gestio-nestrategica.ipn.mx/Evaluacion/Paginas/EstadisticaInst.aspx>. Consultado el 12/01/2017.
- López Zárate, R. (1996). *El financiamiento de la educación superior, 1982-1994*. Ciudad de México: ANUIES.
- Mendoza Rojas, J. (2007). *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior: papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007*, México: ANUIES.
- Mendoza Rojas, J. (2011). *Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de Información y Cifras del Periodo 2000 a 2011*, México: DGEI-UNAM.
- Mungaray, A., Ocegueda, M. T., Moctezuma, P. y Ocegueda, J. M. (2016 enero-marzo). La calidad de las Universidades Públicas Estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios. *Revista de la Educación Superior*, 45, (177), 67-93
- OCDE (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. París: OECD, URL: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>
- Rubio, Luis (coord.) (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: Un balance*, Ciudad de México: FCE, SEP.

- SEP (2017). Reporte de Indicadores Educativos, URL: http://www.snie.SEP.gob.mx/indicadores_pronosticos.html. Consultado el 12/11/2016.
- Secretaría de Gobernación (2014). Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015. *Diario Oficial de la Federación*, 3/12/2014. URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5374053. Consultado el 7 de diciembre de 2017.
- UNAM (2015). Explorador de Datos del Estudio Comparativo de las Universidades Mexicanas. URL: <http://www.execum.unam.mx>. Consultado el 7/10/2016.
- UNAM (sin fecha). Personal administrativo de la UNAM, 2015. URL: http://www.estadistica.unam.mx/reportesinstitucionales/reporte_administrativos.php Consultado el 12/01/2017.

EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: MIRAR LAS PRÁCTICAS ACADÉMICAS Y EDUCATIVAS¹

César García García

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se da en el marco de lo realizado por el Grupo de Investigación y Análisis de las Políticas en Educación Superior (GIEPES) a partir de la herencia intelectual de Eduardo Ibarra Colado y del empleo de ciertas consideraciones metodológicas que permiten una aproximación al conocimiento de las universidades públicas mexicanas. El problema que se expone básicamente es que no se conocen los efectos institucionales e individuales de un programa gubernamental que pretende mejorar la calidad de los posgrados, y por ende se carece de una prospectiva de futuro sobre los posgrados de competencia internacional en el país.

El trabajo intenta dar respuesta a una interrogante, ¿cuáles son los efectos de tener posgrados de competencia internacional en una universidad pública mexicana? El método que se empleó para este

¹ La investigación forma parte del Grupo de Investigación y Análisis de las Políticas en Educación Superior (GIAPES) y del proyecto “El efecto de las políticas gubernamentales en las Universidades Públicas Mexicanas” (1989-2009): análisis comparativo de su diversidad y complejidad”. UAM-X.

trabajo fue el estudio de caso, se tomó de manera específica una universidad pública de la región centro sur, según la clasificación que hace la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES): la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) y el único posgrado de competencia internacional que posee.

En la investigación se aplicó como instrumento una serie de entrevistas a los responsables de los posgrados de la UAQ como un primer acercamiento. Las entrevistas recuperan el marco de referencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2015) para evaluar programas de posgrado. Cabe insistir que este trabajo expone la experiencia y los avances de una investigación en curso más amplia que pretende analizar y comparar los posgrados de competencia internacional en las universidades públicas mexicanas de la región centro sur.

GIEPES

Se conformó a finales del 2013 con investigadores de diversas universidades públicas mexicanas y a raíz de la necesidad de transformar un trabajo académico individual a un trabajo colaborativo para entender los cambios impulsados por políticas gubernamentales en las Instituciones de Educación Superior (IES).

El GIEPES recupera el trabajo intelectual realizado por Eduardo Ibarra Colado y sus aportes al conocimiento de la universidad pública desde la modernidad y los estudios organizacionales. Ibarra (1993, 2003) se situaba en la modernidad y más allá de la modernidad para entenderla como un momento histórico en el cual las universidades y los sujetos (estudiantes, profesores, administrativos) estaban cambiando tanto en los modos organizacionales (Ibarra, 1993) como en la mentalidad y la conducta de quienes se encontraban al interior de las instituciones universitarias. Ibarra decía al respecto:

El análisis organizacional de realidades institucionales locales es hoy insustituible si deseamos adentrarnos y comprender los juegos que constituyen los rasgos de la modernidad de nuestras *realidades tardías* y sus contradicciones postmodernas. Entendamos de una vez por todas que la Universidad no se hizo para enseñar, investigar o proteger y propagar la cultura y que no se “moderniza” para asegurar mejor docencia, para apoyar la investigación o para garantizar un mayor acceso de todos a la cultura. Lo que se dice indica lo que no se hace... Realidades modernas plagadas de mensajes posmodernos... declaraciones que se derrumban fácilmente ante la terca realidad: si de calidad se tratara, el aumento de salarios y de presupuestos no serían sólo una promesa siempre postergada [...] Entender esto en sus dobleces más finos, en sus pliegues interiores, exige un esfuerzo sistemático de investigación del que debemos participar todos nosotros (1993, p. XXXIX).

Lo que se expone del legado de Eduardo Ibarra Colado y que continúa el GIEPES son algunos puntos de partida y consideraciones metodológicas para el análisis de las IES y la universidad pública contemporánea en México.

Primer punto de partida.

¿Políticas públicas o políticas gubernamentales?

Los analistas de políticas públicas plantean que una política es *pública* en la medida en que un problema de interés colectivo o general es llevado por diversos actores sociales de una agenda social a una agenda gubernamental. Propiamente esta fase corresponde al diseño o hechura de la política pública.

Lo que considera el GIEPES es que en este momento histórico de modernización –de casi tres décadas– no hablamos de políticas públicas en la educación superior, sino *de políticas gubernamentales* para la educación superior. En el diseño de las políticas para el sector educativo terciario del país intervienen diversas instituciones y actores

sociales, pero las políticas diseñadas e implementadas para este sector más bien han sido una respuesta gubernamental a un marco (o tendencia) internacional y una imposición a las IES del sector público.

Hay un considerable conocimiento experto provisto en forma de asesorías y recomendaciones de agencias mundiales, como el Banco Mundial (1994), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1997) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1998), que han expuesto la crisis de la institución universitaria y una visión sobre cómo debe transformarse ésta. Sin embargo, la crisis que exponen las agencias mundiales para exigir la transformación de la universidad pública no implica una crítica o pérdida irrecuperable o nostálgica de una institución formativa y cultural (Bonvecchio, 1998), sino una falta de adecuación de la universidad –fines, métodos pedagógicos, contenidos, entre otros– a los tiempos actuales, es decir a la lógica de la sociedad capitalista. Esta relación es la que expone con gran atino Clark (1991) al pensar el sistema de educación superior, la universidad emprendedora y el vínculo universidad-mercado-Estado. Frente a esta falta de transformación de la institución universitaria es que por un lado, se abandona el concepto de universidad, y de alguna manera se aplaude y generaliza el concepto de IES.

Segundo punto de partida, una nueva racionalidad

Ibarra (1993, 2003) plantea desde la teoría de las organizaciones y de la modernidad que las políticas gubernamentales para la educación superior están generando *una nueva racionalidad*, es decir cambios en las formas o modos de organización de las instituciones, así como en los modos de pensar y actuar de los sujetos que se encuentran a su interior. Estas nuevas formas de racionalidad se producen en los sujetos de la política, funcionarios universitarios –rectores, directores, coordinadores– administrativos, docentes y por supuesto los estudiantes.

Tercer punto de partida, ¿impacto o efecto?

Quizá no sólo podría pensarse en *un impacto* de la política gubernamental en la educación superior, sino también de la generación de *diversos efectos* de la política para la educación superior. El impacto de una o más políticas gubernamentales implica por un lado, sólo atender una mirada cuantitativa de la política para observar y registrar los resultados de las acciones y programas gubernamentales en educación superior. Pero por otro lado, también el impacto implica un tipo de fuerza externa que choca o se enfrenta con otro objeto. En el caso de la educación superior la política gubernamental no “choca” con las IES, no hay un rechazo o confrontación sino que la política y los programas gubernamentales para educación superior se incorporan de distinta manera y con diferentes resultados.

En el país los programas de financiamiento universitario extraordinario para infraestructura, formación académica, mejoramiento del posgrado, movilidad académica y estudiantil (becas), entre otros, no se han rechazado por las IES. Estos programas se desprenden de políticas gubernamentales de diversificación del financiamiento, evaluación y calidad e internacionalización de la educación superior. Entonces los efectos de las políticas gubernamentales para la educación superior no se perciben como violación a la autonomía de las universidades públicas mexicanas, sino como ajustes de éstas ante políticas y programas para su funcionamiento.

¿CÓMO ANALIZAR LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS?

Algunas consideraciones del GIEPES para el análisis de las políticas para la educación superior implican entender *los efectos de la política* como: producto de procesos macro sociales, políticos y económicos; cambios o acciones institucionales que se dan a nivel de sistemas y subsistemas; y productora de nuevas prácticas educativas y académicas.

a) Efecto de la política como producto de procesos macro sociales, políticos y económicos

Este planteamiento se acerca a los trabajos de algunos autores (Schugurensky, 1998; Altbach, 2004) que estudian la relación entre globalización y sus efectos en educación superior. La diferencia es que aquí la noción de política es clave. En el diseño o hechura de la política intervienen tanto actores sociales como diversos factores estructurales. Los factores sociales, políticos y económicos generan/ producen un tipo de políticas, que a su vez tienen efectos tanto en la estructura social, política, económica y por supuesto en la estructura de los sistemas educativos, incluido el sector educativo terciario.

La política gubernamental de disminución del papel económico preponderante del Estado en la educación superior y el crecimiento del sector privado en este nivel es producto de acuerdos políticos internacionales. De la misma manera la comercialización de la educación superior y la conformación de un mercado académico mundial a través de la movilidad académica pueden ser el producto de acuerdos político-económicos internacionales hechos con agencias mundiales y en el marco de la integración global.

b) Efecto de la política como cambio o acciones institucionales que se dan a nivel de sistemas o sub-sistemas

Desde el neoinstitucionalismo² los efectos de la política son posibles de estudiar desde las instituciones formales e informales y la

² De acuerdo a Buendía uno de los supuestos que se consideran desde el neoinstitucionalismo aplicado al campo de la educación superior es que “la educación representa una institución altamente compleja que da lugar a prácticas contingentes y controvertidas” (2011, p. 10). En ese sentido, “El neo institucionalismo, en sus diversas vertientes económica, política o sociológica, representa un insumo teórico novedoso para explicar diferentes problemáticas en distintos campos organizacionales” (2011, p. 12).

configuración de distintos sistemas. Los efectos de la política como cambios institucionales pueden entenderse en los distintos sistemas científicos, tecnológicos y educativos, y en la puesta en marcha de programas gubernamentales avocados a transformar en este caso la educación terciaria.

En nuestro país el papel central que tiene el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) refleja los cambios y acciones institucionales a nivel de sistemas y subsistemas. El volumen, complejidad de los centros de investigación científica y tecnológica explica los efectos de la política de ciencia y tecnología. El crecimiento y la diversificación de las opciones de educación superior dan cuenta de los cambios o acciones que se han producido al interior del sistema de educación superior y que son efectos de las políticas gubernamentales para el sector terciario. Muchos de estos cambios institucionales operan como leyes y reglamentos. Los cambios en los regímenes de contratación laboral docente, por ejemplo. Pero en otras ocasiones los cambios institucionales se generan a través de diversos programas gubernamentales que operan sobre las instituciones y los individuos.

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Modernización de la Educación Superior (Fomes), los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) son programas de financiamiento universitario extraordinario que establecen cambios institucionales y acciones racionales individuales distintas en las IES. Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) son programas de calidad y evaluación que también establecen cambios y acciones institucionales. En ese tenor el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el Programa de Desarrollo Profesional Docente (Prodep) son programas de estímulos docentes, pero al mismo tiempo juegan como mecanismos de control y de injerencia gubernamental.

La lectura de los efectos de la política a través de los programas gubernamentales se puede hacer de manera cualitativa y

cuantitativa. De manera cuantitativa, a través de criterios, indicadores y porcentajes; cualitativa, cuando los efectos de la política operan en las instituciones formales (en los sistemas educativos) y modifican hasta las funciones sustantivas de la universidad, como lo es la docencia, la investigación y le extensión.

c) Los efectos de la política como productora de nuevas prácticas educativas y académicas

En este punto nos encontramos al interior de los sistemas y de las instituciones de educación superior. Básicamente en el nivel de la acción racional de los sujetos que producen cambios institucionales y que están en la toma de decisiones (como funcionarios o administrativos), así como en la figura del docente.

Acosta (2009) da cuenta, por ejemplo, de cómo en las universidades públicas mexicanas a raíz de diversas políticas y programas que exaltan el uso exacerbado de indicadores para medir la calidad aparece el perfil y *la conducta* del rector como “político”, como “burocrata” y como “gerente”.

Los efectos de las políticas y programas también se hacen evidentes en la generación de nuevas prácticas en los administrativos universitarios. Acosta (2009) afirmaba que la gestión universitaria y diversos programas estimularon los cambios en los usos y costumbres político-administrativas predominantes en las universidades autónomas, con ello se pasó de reglas informales clientelares a prácticas administrativas y de gestión de tipo gerencial, pero que en ninguno de los casos se tradujo en la mejora de la calidad y si en una creciente burocratización de la universidad pública.

En el caso de los docentes, analizar los efectos en la educación terciaria a nivel de las prácticas académicas y educativas de las políticas gubernamentales implica mirar una actividad individual dinámica flexible con pretensiones pedagógicas de transformación de los procesos y estrategias de enseñanza-aprendizaje. Pero también

la unidad mínima de la acción racional que implica la comprensión y la explicación de la conducta y la actitud, la desaparición de viejas prácticas educativas o pedagógicas y el nacimiento de prácticas académicas-administrativas como la búsqueda del prestigio, de los indicadores, la productividad y el estímulo económico. Entonces lo que a continuación se expone es para dar cuenta de algunos efectos poco advertidos ante la mirada cuantitativa y de lo que sucede al interior de una universidad pública mexicana.

POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PRÁCTICAS ACADÉMICAS

EN LAS UPMS: UN CASO

Se presentan aquí algunos avances, resultados y experiencias que se dan en el trabajo de campo para conocer la geografía de las universidades públicas mexicanas de la región centro-sur del país, particularmente el caso de la UAQ. La investigación en curso es sobre los posgrados de calidad y competencia internacional. En ese sentido, se realizaron algunas entrevistas a responsables de los departamentos de posgrado e investigación en la UAQ para conocer cómo alcanzaron a conseguir un posgrado de calidad de competencia internacional.

El supuesto fue que los posgrados de calidad lograron el nivel de competencia al seguir deliberadamente los criterios de calidad que establece el Conacyt, pero con ello también generaron efectos inesperados, a nivel sistémico, institucional y a nivel de los actores sociales implicados. En este caso el punto de interés son los efectos inesperados en las prácticas académicas y educativas de los docentes.

Como breve marco contextual, el PNPC se creó en el 2007 y ha tenido distintas denominaciones desde su instauración en los años 90. El actual PNPC está conformado por cuatro niveles que van de menor a mayor: posgrados de reciente creación, posgrados en desarrollo, posgrados consolidados y posgrados de competencia internacional.

Para pasar de los niveles más bajos a los de competencia internacional, se necesita llevar a cabo una evaluación del posgrado por modalidad (presencial y semipresencial), considerar la experiencia del anterior Programa de Posgrado de Excelencia, así como el trabajo realizado por el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT, 2012) y el Consejo Mexicano del Posgrado (2013).

La última versión de la evaluación (6) del 2015 (Conacyt, 2015) contiene cuatro categorías con 19 criterios. Esta evaluación, según las autoridades busca tener instrumentos de evaluación más claros, pero también considerar el contexto institucional en los posgrados. Según el Conacyt (2015), para que un posgrado alcance los niveles de competencia internacional necesita: una sólida estructura del programa y del personal académico (categoría 1), lo que implica que el programa de posgrado está en constante actualización y que la mayoría (o la totalidad) del núcleo académico es miembro del SNI con líneas de investigación definidas y producción académica (artículos, patentes, entre otras); altos criterios de selección, seguimiento y de los estudiantes, así como su participación en programas de movilidad nacional e internacional (categoría 2); una sólida infraestructura del programa (laboratorios, bibliotecas, espacios) (categoría 3); trascendencia y efectividad del posgrado, así como su vinculación con el sector social o productivo (categoría 4) y financiamiento.

LA UAQ Y SUS POSGRADOS DE CALIDAD: DOS REALIDADES

La UAQ tiene casi 100 posgrados, de los cuales la mitad está en el PNPC, pero aquí hay dos realidades. La primera, donde según los entrevistados no se pretenden posgrados que formen parte de las políticas y programas (como el PNPC o el SNI) que se desprenden del Conacyt. Algunos ejemplos son los posgrados de derecho o administración, los cuales se consideran de calidad, pero no les interesa ser reconocidos por Conacyt.

Uno de los funcionarios universitarios de la UAQ comentaba que se tiene identificados a estos posgrados como profesionalizantes, donde el perfil y experiencia de los profesores es muy alto dado que trabajan como magistrados, pero sólo les interesa la docencia y no ser profesores de tiempo completo.

Hace falta un estudio más profundo de esta realidad, pero al parecer aquí los efectos de la política y los programas gubernamentales para la educación superior es menor considerando que, la acción racional de los profesores de la UAQ se mueve en una lógica académica distinta donde le dan un mayor énfasis a la docencia que a la investigación, y al mismo tiempo las autoridades universitarias reconocen la experiencia y contribución de los profesores.

En los criterios del PNPC, existe este reconocimiento a los posgrados profesionalizantes. Sin embargo, no puede omitirse el peso que este programa del Conacyt le ha asignado a las funciones de investigación científica. Precisamente esta otra realidad es la que hace contraste en la UAQ. La otra realidad en la UAQ es el efecto de la política gubernamental de calidad y evaluación de la educación superior. En ese sentido la UAQ establece también una política institucional y sigue estrictamente los indicadores del Conacyt. Este organismo se ha vuelto un mecanismo regulador de la vida institucional. Académicos y administrativos reconocen la necesidad de cumplir los indicadores, lo que implica la obtención de recursos extraordinarios a través de programas de financiamiento extraordinario como PIFI y el Prodep.

LA UAQ Y LOS POSGRADOS DE CALIDAD Y COMPETENCIA INTERNACIONAL: EL PROPAC

La UAQ sólo tiene un posgrado de competencia internacional, Programa de Posgrado de Alimentos del Centro de la República (Propac). ¿Cómo logró ser un posgrado de competencia internacional? Tres razones lo explican. La primera, como resultado de su

historia: el Propac fue mejorando. Se creó en 1970, ingresó al Programa de Posgrados de Excelencia en 1990 y en el 2014 logró ingresar al máximo nivel, el posgrado de competencia internacional. El nivel de competencia internacional del Propac le fue otorgado a la Maestría en Ciencias y Tecnología de Alimentos. No queda claro aún por qué el programa sólo obtuvo este último nivel en maestría y no en doctorado –el cual tiene el nivel de consolidado– lo que hace suponer que es una cuestión gradual o de estrategia. Pero si esta es la ruta histórica para que los posgrados de calidad sean de competencia internacional los posgrados de calidad de niveles inferiores tardarán años o décadas en lograr este nivel, y queda como duda si los posgrados más antiguos de otras universidades públicas mexicanas han logrado este camino o bien desaparecieron.

La segunda razón que explica cómo un posgrado alcanza a ser de competencia internacional es el perfil SNI del núcleo académico y el papel que cumplen los profesores del posgrado al establecer vínculos o convenios con el exterior. Si es así, la nueva plantilla docente con experiencia internacional augura un camino más corto para que otros posgrados de calidad que se encuentren consolidados logren, como prospectiva, subir al nivel de competencia internacional. La tercera razón implica que los posgrados buscan el camino corto, esto es evaluarse y cumplir con los indicadores para alcanzar o mantenerse en un posgrado de nivel internacional, con ello también empiezan a desaparecer viejas prácticas y a generarse otras prácticas académicas y educativas antes inexistentes.

EL CAMINO CORTO PARA SER UN POSGRADO DE COMPETENCIA INTERNACIONAL

La UAQ al menos en la actual administración –que implica los últimos 8 años– tiene una política institucional muy clara: que los posgrados que se creen pertenezcan al PNPC y aquellos que aún no lo consigan transiten por ese camino. En ese tenor existen condiciones

institucionales para que los planes de estudio y el mapa curricular puedan modificarse-actualizarse y ser flexibles.

En el caso del Propac, tanto en el nivel de maestría como en doctorado, la revisión del plan de estudios es permanente. Básicamente toda la UAQ actúa como una maquinaria con el propósito de ingresar o subir de nivel en el PNPC. Este propósito lo siguen los consejos universitarios, la facultad, los consejos de investigación y posgrado, la dirección, las comisiones especiales, el núcleo académico. De acuerdo a los entrevistados en la UAQ, cada que hay una convocatoria por parte de Conacyt se evalúan los programas de posgrado.

En otro momento las prácticas académicas de los profesores de la UAQ eran la renuencia a los cambios disciplinares o existían intereses personales como defender la apertura, existencia o permanencia de determinada asignatura. Sin embargo con el ingreso del programa al posgrado de calidad y competencia internacional, las prácticas académicas han cambiado.

Los profesores aglutinados en lo que ahora se conoce como el núcleo académico actúan en conjunto porque se beneficia el programa de posgrado, dado que todos pertenecen al SNI, y uno de los requisitos de este programa de estímulos a la investigación es que den clases (o formen recursos humanos altamente calificados) en programas de posgrado de calidad que reconoce el Conacyt. De esa manera se une la flexibilidad con las prácticas y conductas académicas racionales. En una de las entrevistas se expresaba de la siguiente manera:

En el caso de Química este creo que funcionan perfectamente los académicos. El núcleo académico básico tiene sus líneas generales de aplicación y generación de conocimiento, y creo que tienen una sinergia bastante interesante en Química porque lo que quieren es que su programa sea de calidad internacional. En Química veo que por encima de intereses personales lo más importante es el programa, no veo que ahí existan problemas de interés, pero además todos están en la tesitura de son SNI y saben lo que implica que este programa esté en ese nivel.

EL PAPEL DE LOS PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO EN EL SNI

Los posgrados de calidad no pueden entenderse cabalmente sin la participación de otros programas, como el SNI. El SNI se creó en 1984 para evitar la fuga de cerebros frente a la pauperización económica por la crisis económica que México sufrió en los ochentas. Décadas después este programa se volvió un símbolo de estatus, prestigio y un complemento al salario de los profesores de tiempo completo que empezaron a cumplir funciones de investigación.

Actualmente la política educativa y científica gubernamental apuesta a que crezcan los posgrados de calidad que formen recursos humanos altamente calificados y que aumente también el número de investigadores pertenecientes en el SNI. El SNI, como el PNPC, tiene cinco niveles de reconocimiento: candidato a investigador, investigador niveles I al III e investigador emérito.

En el caso de la UAQ el núcleo académico de un posgrado de calidad y competencia internacional es clave. De acuerdo a la información de los entrevistados, hasta el 2016 en el Propac hay una plantilla docente de aproximadamente 25 profesores de tiempo completo, de los cuales dos profesores son nivel III, seis profesores son nivel II, siete son candidato a investigador y 10 profesores son nivel I. Sin embargo, esto también significa que aún en este posgrado de nivel de competencia internacional 50% de los profesores investigadores son candidatos a investigador o investigador nivel I. Lo que nos lleva a plantear, ¿la UAQ o el programa de posgrado tiene acciones específicas para contar con más profesores en el SNI, o que estos suban de nivel dentro de este sistema?

Años atrás la UAQ apoyaba a los profesores de tiempo completo a que obtuvieran su doctorado disminuyendo su carga horaria para que culminarán su tesis de grado, pero recientemente la dinámica ha cambiado. Primero, por política institucional la UAQ sólo contrata académicos que ya posean el grado de doctor, que tengan el perfil Prodep, que estén encaminados a ingresar al SNI o que ya

estén dentro del SNI. Segundo, la UAQ apoyaba, a través de un fondo, a los docentes de tiempo completo para publicar en revistas internacionales (las cuales regularmente solicitan un pago en euros o dólares, dependiendo del país), actualmente ese fondo ha desaparecido. Tercero, la UAQ está contratando a profesores de tiempo completo por sistema de honorarios, además de echar mano de los distintos programas que establece Conacyt –programa de retenciones y repatriaciones, estancias posdoctorales y recientemente las cátedras Conacyt – aunque aún no hay un registro sistemático de ello.

CALIDAD ACADÉMICA ¿CON REGÍMENES LABORALES DISTINTOS?

En el Propac, en el caso de quienes realizan una estancia posdoctoral, es muy posible que la universidad los contrate como profesores de tiempo completo, pero bajo un régimen laboral de esquema de honorarios. En una de las entrevistas se comentaba al respecto:

Lo que pasa es que todo lo que concierne a profesores de tiempo completo es un proceso, a veces, largo, porque muchas veces los profesores entran por horas, por honorarios, por tiempo libre y hasta después puede concursar por una plaza de tiempo completo.

Para abrir nuevas plazas interviene parcialmente el sindicato universitario, el actor principal es la Secretaría de Educación Pública. En ese sentido las plazas para profesores de tiempo completo son abiertas y se concursan. Ese es el trayecto que tendrán que seguir quienes quieran serlo, una carrera que puede tardar años en conseguirse.

EL FIN DE LA ENDOGAMIA ACADÉMICA ¿Y LA JUBILACIÓN?

Para que el Propac alcanzara un nivel de competencia internacional tuvo que empezar con cambios institucionales, uno de ellos el fin de

la endogamia académica entendida como la incorporación de profesores que se formaron como estudiantes en la propia Universidad.

En el Propac los profesores de tiempo completo tienen entre 20 y 28 años colaborando con el posgrado y son egresados del propio programa. En las entrevistas, no se conoce la cantidad de profesores con este perfil, pero si se sabe que están a punto de jubilarse, con lo que el programa –y la universidad en general– próximamente enfrentará el reto de las pensiones.

Entonces para atender el problema de la endogamia académica y de paso el envejecimiento de la planta académica el programa empieza a regirse conforme las exigencias del Conacyt. De acuerdo a uno de los entrevistados la exigencia es

que el 50% de los profesores obtengan su último grado de otra institución externa a la universidad (la UAQ). La verdad es que la mayoría de los profesores del núcleo académico cumple con este requisito. Muchos de los profesores contratados también son aquellos que hicieron sus estudios en el extranjero.

En el caso del relevo generacional en el Propac al parecer un lugar importante lo ocuparán los nuevos profesores de tiempo completo con mayores niveles de formación, experiencia internacional, pero con regímenes laborales distintos a sus pares. Los profesores que fueron parte de la endogamia académica tendrán una pensión, los profesores que harán el relevo generacional difícilmente podrán imaginarlo.

EL CAMINO DE LA EVALUACIÓN Y LOS ESTÍMULOS

Las universidades están en un constante proceso de evaluación. De la misma manera la UAQ evalúa a estudiantes y profesores. Los propios programas de estímulos –como el SNI o el Prodep– funcionan como mecanismos de evaluación. Sumado al marco de la

evaluación, los estudiantes tienen también un papel en la evaluación. En la UAQ los estudiantes evalúan a sus profesores. Según se expresa en las entrevistas: “Hay un periodo de evaluación de los profesores cuando necesitan pasar a estímulos para la carrera docente”. La evaluación docente es importante porque se puede ser un buen investigador, pero un mal maestro. Esto puede sumarse a una tendencia donde hay un gran reconocimiento y estímulo a la investigación los profesores de tiempo completo se inclinan más por esta actividad que la función de docencia. Pero de acuerdo a una de las entrevistas en la UAQ y el Propac no sucede así.

No, aquí me parece que los [profesores] SNI incluso tienen la obligación de dar clases en los tres niveles, licenciatura, maestría y doctorado. Me parece que los profesores [SNI] tienen que dar 10 horas de clase a la semana, o 15 y el resto es para investigación. Todos [los profesores SNI] tienen la obligación de dar al menos una materia en licenciatura.

TUTORÍA Y PUBLICACIÓN

Los posgrados de competencia internacional necesitan formar recursos humanos altamente calificados que produzcan nuevo conocimiento, que realicen tareas de investigación. Esta actividad es tanto para profesores como para los estudiantes del programa. En el caso del Propac se establece en el reglamento la publicación de uno o dos artículos dependiendo de si es el nivel de maestría o doctorado.

Ellos (los estudiantes) saben que por reglamento del programa que tienen que publicar un artículo, no sé en el caso del doctorado, pero parece que les piden hasta dos en revistas indexadas. Con esto se asegura la productividad del estudiante y la del tutor que debe ir pegado al artículo.

El Propac ha alcanzado el nivel de competencia internacional también por sus estudiantes –que tienen una eficiencia terminal del

90%— y por sus profesores que pertenecen al SNI y publican. Una nueva práctica académica que no estaba presente en el programa, ni en los docentes es esto que asegura la productividad del estudiante y del tutor “que debe ir pegado al artículo”. De acuerdo a las entrevistas, que el tutor vaya como coautor en el artículo no está en el reglamento del Propac, pero se hace. En las entrevistas se expresa

Como reglamentado no está, lo que sí sé es que mucha de la producción de los profesores SNI es porque va asociado con los estudiantes para obtener el grado de doctor y tienen como obligación publicar en una revista indexada. No sé si existe en letra (como reglamento) pero se hace.

Esta práctica académica es un arma de doble filo, con distintos efectos positivos y colaterales. El asegurar la producción de los profesores en el SNI y del programa en el Conacyt va asociado a la tutoría y la publicación. Que el estudiante y el tutor vayan como autores en una publicación es una práctica legítima si hay una contribución del docente-tutor-investigador y en relación a un proyecto de investigación. Esto lo reconoce el mismo Conacyt como “evidencias del impacto y la contribución a un programa de posgrado”. Pero también puede darse que la publicación científica sea sólo del estudiante y el profesor tutor —por la figura de poder que tiene— obligue de alguna manera a que el estudiante lo incluya.

Sin embargo, en el caso del Propac, el asunto es menos “espinoso” “polémico” o “controversial”. De acuerdo a los entrevistados de la UAQ, en el programa hay líneas de investigación, cuerpos académicos, se trabaja en laboratorio, prácticamente no es un trabajo en solitario como cuando se produce en otro campo como es el de las ciencias sociales o humanas, que es donde podría presentarse esta controversia. Esto se confirma de la siguiente manera

El punto es que los estudiantes del doctorado, en este programa internacional, tienen que ir adscritos a una línea de generación y aplicación del conocimiento y los tutores trabajan en un tema que está vinculado a la

tesis del estudiante. En ese sentido, yo sí creo que hay correspondencia de que el estudiante lo incluya como coautor.

Aquí (en el programa) hay un trabajo de laboratorio bajo la supervisión del tutor o del director de tesis, además hay revisión del trabajo.

Entiendo que en doctorado tienen un director (de tesis) desde el inicio que los está acompañando durante todo su proceso de formación como doctores y bueno así son responsables de los laboratorios.

PUBLICACIONES INTERNACIONALES “PATITO”

Uno de los requisitos para un posgrado de calidad de competencia internacional es que su núcleo académico perteneciente al SNI publique en revistas arbitradas internacionales. Con ello se generan dos fenómenos. Por un lado, la universidad o los propios profesores tienen que pagar por que su artículo sea publicado. Lo que genera algo que se ha denominado como una expresión del *capitalismo académico*. Por otro lado, esta exigencia de calidad de los posgrados a través del baremo de lo internacional, también genera otras prácticas académicas donde las revistas extranjeras en donde se publica no son de calidad, pero cuentan. En una de las entrevistas se decía

En términos de calidad internacional hay revistas en donde se vale la publicación y otras que son como “patito”. Que no son tan importantes. Por ejemplo, hay revistas como una revista de África que tiene índice y le dan entrada, pero hasta ahí.

Otra práctica naciente que se vuelve evidente en el caso de la UAQ es lo que se puede denominar “publicar por publicar”. En ese tenor, en una de las entrevistas se afirmaba

Se lo digo porque yo hago la revista ciencia UAQ y como sólo tiene LATINDEX, la mayoría del área de las ciencias sociales prefiere publicar aquí porque no tiene otro acceso a las ciencias duras.

EFFECTOS COLATERALES.

BUROCRATIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

¿Existen efectos colaterales generados por cambios institucionales y políticas gubernamentales en la UAQ? Los entrevistados aseguran que los profesores de tiempo completo se quejan de tener que cumplir diversas funciones administrativas –de coordinación– o de participación en programas de estímulos o para obtener financiamiento extraordinario para proyectos y no poder dedicarse exclusivamente a investigar.

Una forma en que la UAQ ha intentado apoyar a los profesores de tiempo completo es asignándoles “administradores de proyecto”, con lo cual se genera también un mayor crecimiento de la estructura universitaria, dicho de otra manera con ello también se genera una burocratización de la universidad.

CONCLUSIONES

En México, la política gubernamental para el nivel de educación superior genera diversos impactos y efectos, que se registran a través del baremo de diversos indicadores de carácter cuantitativo. Por su parte, considerar la generación de efectos implica reconocer que las políticas han sido adoptadas al interior del sistema de educación superior y han modificado en el caso de las universidades la racionalidad, su modo de organización, sus funciones y la conducta de quienes la viven día a día, rectores, coordinadores, profesores y estudiantes.

En ese sentido, convendría entender los efectos de la política como producto o resultado de procesos macro sociales, políticos y económicos; como cambios o acciones institucionales que se dan a nivel sistémico e intra-sistémico; y como productora de nuevas prácticas educativas y académicas.

El último nivel el de las prácticas educativas y académicas ha sido el menos estudiado. Algunas experiencias en el análisis de

las prácticas educativas y académicas en un posgrado de calidad y competencia internacional como la UAQ han arrojado acciones positivas como: propósitos y políticas institucionales comunes para lograr la calidad de los posgrados; conformación de perfiles académicos de investigación; conformación de núcleos académicos; y un camino que apunta al fin de la endogamia académica. Pero por el contrario, la misma experiencia y análisis en relación al único posgrado de calidad y competencia internacional de la UAQ también indica la generación de efectos colaterales como: la simulación en la investigación, la perversión de la tutoría –como las cotutorías–, las publicaciones internacionales patito, el capitalismo académico en las publicaciones en revistas extranjeras –pagar por publicar–, la popularización de los programas de estímulos, un nuevo régimen de contratación laboral precaria –profesores por asignatura o profesores por honorarios– para cumplir con los profesores de tiempo completo y la burocratización de la universidad –con la aparición de la figura de los ayudantes–.

REFERENCIAS

- Altbach, P. (2004). Globalisation and the University: Myths and realities in an Unequal World. *Tertiary Education and Management*. Volumen 10, p.3-25. Doi.10.1023/B:TEAM.0000012239.55136.4b
- Banco Mundial (1995). *El desarrollo en la práctica. La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Banco Mundial. Washington.
- Bonvecchio, C. (1998). *El Mito de la Universidad*. Siglo XXI editores, México.
- Buendía, A. (2011). Análisis institucional y educación superior. Aportes teóricos y resultados empíricos. *Perfiles Educativos*. Vol. XXXIII, núm. 134. p. 8-33. México. IISUE/UNAM.
- Clark, B. (1991). *El sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la Organización Académica*. Editorial, Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México.
- COMEPO (2013). *Diagnóstico del posgrado en México. Ocho estudios de caso*. COMEPO, México.

- Conacyt (2015). *Marco de Referencia para la Evaluación y Seguimiento de Programas de Posgrado Presenciales del 2015*. Conacyt /subsecretaría de educación superior/SEP. Versión 6.0.
- FFCyT (2012). *Criterios de Evaluación Diferenciados por áreas del conocimiento para los programas del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C. México. Disponible en: http://www.foroconsultivo.org.mx/asuntos/academicos/posgrado_criterios.pdf
- Ibarra, E. (1993). *La Universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos Organizacionales*. Universidad Autónoma Metropolitana/Iztapalapa. México.
- Ibarra, E. (2003). *La Universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. UNAM/UAM/UDUAL. México.
- OCDE (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación superior*. México. SEP.
- Schugurensky, D. (1998). Reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónimo? En, Alcántara, A. Pozas, R y Torres, C. *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. Siglo XXI, México.
- UNESCO (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. París, UNESCO.

METODOLOGÍA COMPARADA Y ESTUDIO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Ileana Rojas Moreno

*Qué se entiende por políticas claramente
determina las formas de analizarlas.*

Ball, 1994, p. 15, citado por Yang, 2010

*El examen precedente de los diversos campos
de la investigación social y educativa
comparada e internacional ha puesto de relieve
el notable contraste entre la difusión global
de modelos educativos estandarizados
transnacionalmente y la persistencia
de varias redes de interrelación sociocultural.*

*Más allá de la información específica
de una nación, es este contraste el que constituye
el hallazgo más significativo de la investigación
comparada y el más pertinente
en lo que se refiere a la teoría*

Schriewer, 1996, p. 36.

INTRODUCCIÓN¹

La investigación comparada sobre las políticas educativas ha posibilitado la demarcación de un campo de estudio apoyado, en gran medida, en perspectivas eclécticas de enfoques y métodos de las ciencias sociales, articulándose incluso con otros subcampos de conocimiento tanto de las ciencias políticas, como de la antropología, la economía y las humanidades. De igual forma, los abordajes comparativos sobre reformas educativas se han producido desde diversas perspectivas epistemológicas y teóricas. Destacamos aquí un punto de partida: situar como una constante la compleja y significativa relación entre el contexto socioeconómico, la política y la educación. En este sentido y por lo que concierne al estudio de las políticas educativas desde una perspectiva metodológica comparada, resaltamos la importancia de realizar un riguroso a la vez que detallado trabajo de articulación multinivel.

Con base en estas consideraciones preliminares, en el contenido del presente capítulo desarrollaremos algunas reflexiones sobre la importancia de una lectura sociohistórica vinculante y de contraste para sustentar la investigación comparada enfocada en el análisis de las políticas educativas. Para tal propósito incluimos tres rubros a manera de estructura. En el primer rubro se analizan algunas precisiones en torno a las conceptualizaciones de *política*, *política pública* y *política educativa*, como basamento y guía para una aproximación de contraste entre los planos nacional, regional e internacional. En el segundo rubro destacamos algunas aristas de carácter teórico que han sustentado la investigación comparada en torno a las políticas educativas, atendiendo a dos lecturas de base: la

¹ Documento de trabajo elaborado en el marco del Seminario Interinstitucional Permanente de Educación Comparada (SIPEC) y del Proyecto PAPIIT IN-RN 403813 denominado “Panorama comparativo sobre el manejo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la práctica docente en el Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAYED) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)”.

perspectiva racional derivada del consenso y el análisis crítico desde la perspectiva del conflicto, para concluir con la caracterización de algunos aspectos que han signado la investigación comparativa sobre políticas educativas. Por último, en el tercer apartado ofrecemos algunas anotaciones de índole metodológica a modo de “utillaje”,² proponiendo la utilización de herramientas de soporte para desarrollar una lectura de comparatividad multinivel. En breve, argumentamos que la investigación comparada vista en estos términos habrá de trascender al desarrollo de abordajes opuestos o sesgados, perfiladores de los organismos internacionales o del Estado-nación como las entidades centralizadoras y líderes desde donde se definen e implantan las políticas educativas, ejecutándolas a través de los sistemas educativos; antes bien, mediante este tipo de abordaje metodológico habrán de contextualizarse las dinámicas de participación de comunidades e instituciones propiciadoras de espacios de interacción cotidiana para la transformación y puesta en práctica de las políticas educativas.

***POLÍTICA, POLÍTICA PÚBLICA Y POLÍTICA EDUCATIVA:
PRECISIONES PARA UNA ARTICULACIÓN CATEGORIAL
DE LOS NIVELES LOCAL, NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL***

“Política” es una palabra utilizada muy frecuentemente tanto en documentos oficiales como en investigaciones especializadas, trabajos académicos y comunicaciones diversas, sea de manera informada o no. Sin embargo, la naturaleza del tema y las diversas significaciones implicadas en el término –comportamiento propositivo, gestión, camino o curso de ciertas acciones, estrategia, toma

² Con base en Chartier (1996, pp. 19-22), la noción de “utillaje” alude al ejercicio de acopiar “un conjunto de instrumentos conceptuales (teóricos) y materiales (técnicos)”, disponibles para el desarrollo de la investigación. En este sentido, por “utillaje” nos referiremos al bagaje teórico-metodológico de útiles básicos en el desarrollo de una investigación, en este caso, para el ámbito de la educación comparada.

de decisiones, consenso, entre otros— se han convertido en objeto de investigaciones, interpretaciones y producciones abiertas a la discusión. Dada la polisemia del concepto de “política” y para efectos del presente capítulo se destacan dos precisiones. La primera y de acuerdo con Plano (citado por Aguilar, 2014b, p. 24), alude a una definición mediante la cual usualmente se ubica

un conjunto o secuencia de decisiones [...] más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines [...]. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones [...] de largo plazo [...] o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo.

En cuanto a la segunda precisión, se enfatiza la diferenciación entre política (*politics*) y política(s) (*policy/policies*),³ al considerar que el término “política” está relacionado en general con un esquema de regulación aplicable a un sistema.⁴

Ahora bien, por una parte y de acuerdo con Yang (2010, p. 299, citando a Taylor *et al*) las políticas pueden agruparse en distributivas,

³ *Politics (no plural)*.- the work and ideas that are connected with government” [El trabajo y las ideas que están conectados con el gobierno]. “*Policy (plural policies)*.- the plans of a government or organization” [Los planes de un gobierno u organización] (Cf. Oxford Essential Dictionary, 2016, pp. 313 y 314).

⁴ Retomamos aquí las siguientes puntualizaciones:

1) La palabra “política” (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de “política gubernamental”, “política empresarial [...]”. Por tanto, “política” [*policy*] está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra “política” (*politics*), la cual con frecuencia se considera ligada a “partidarismo” o “corrupción”. (Lasswell, 2013, p. 83). 2) La palabra para referirse a la noción anglosajona de las “políticas” (*policy*) encuentra dificultades en otras lenguas. En muchos idiomas europeos resulta problemático distinguir entre “políticas” (*policy*) y “política” (*politics*). [...] El significado moderno de la noción inglesa *policy* es tomar una medida o formular un plan, una serie de objetivos políticos [...] el significado moderno de la palabra *policy*, que data específicamente del periodo de la segunda posguerra, se refiere a una lógica racional, una manifestación de un juicio meditado. (Parsons, 2012, p. 47).

redistributivas, simbólicas o materiales, racionales o incrementales, sustantivas o procedimentales, regulatorias o desregulatorias, ascendentes o descendentes. Para Yang hay otra demarcación cuyos límites, en la actualidad, se han desdibujado: la que distingue las políticas públicas de las políticas privadas; según este autor, al hablar de “políticas públicas” se enfrenta el reto de manejar una categorización compleja que incluye acepciones como las siguientes: límite para un campo de acción, expresión de un propósito general o deseado en un tema, conjunto de propuestas específicas, decisiones de gobierno, autorización formal, teoría o modelo, programa, producto y resultado, proceso, planes y decisiones, documentos y propuestas. A esta variedad se añaden términos como complemento a las formas escritas: acciones, prácticas, e incluso la inacción de gobiernos, documentos: textos legales y oficiales, diseños, desempeños oficiales, entre otras (Yang, 2010, p. 299 y ss.).

Por otra parte y dado este nivel de generalidad, observamos que de una política (*policy*) es posible derivar, por ejemplo, “políticas públicas” [public policies] o estrategias concretas que están supe-
ditadas o articuladas para concretar ciertos fines. En este sentido y de acuerdo con Lahera (2002, p. 14), “políticas públicas” es un concepto operativo que corresponde a

cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; [ambos aspectos] son desarrollados por el sector público (orientaciones o contenidos) y, frecuentemente, con la participación de la comunidad (instrumentos o mecanismos) y el sector privado (aspectos institucionales, previsión de resultados).

Para este autor, en la delimitación del concepto de “políticas públicas” se incluyen lo mismo políticas de gobierno como políticas de Estado, siendo esta última de más de un gobierno e incluso aquellas que comprometen en su diseño o implantación al conjunto de poderes estatales. En sí mismas, las políticas públicas representan el marco y la estructura de un conjunto de procesos de acción

derivados de objetivos que definen una agenda pública. En breve, en tanto la política [*politics*] abarca en un sentido genérico poder, intereses, competencia, conflicto y representación, las políticas [*policies*], concretamente las políticas públicas [*public policies*] se abocan al debate y la definición de líneas o cursos de acción en función de problemas debidamente acotados.

A partir de estas dos primeras conceptualizaciones pasamos a una tercera, la de “política educativa”. De manera recurrente tanto en documentos de investigación como en documentos prescriptivos se evidencia una estrecha articulación entre la sociedad, la economía y la política, y en esta trama se entreteje la educación, vista en términos de un conjunto complejo y heterogéneo de procesos histórico-sociales con funciones específicas: socializadora e ideológica, cultural, académica, distributivo-selectiva, control y regularización social, económica y formadora de la fuerza de trabajo, ocupacional, investigativa. En este sentido el campo educativo es, entonces, uno de los ámbitos por excelencia para el diseño y el estudio de políticas públicas en cuanto a la formación de los ciudadanos, al definir los objetivos de la educación, la organización del sistema educativo y las líneas de acción a seguir. En breve, toda vez que la educación queda a cargo del Estado, la intervención “estatal” es vista en términos de “política educativa”, la cual puede considerarse como el conjunto de acciones del Estado con el fin de estructurar y regular el sistema educativo. Dichas acciones abarcan desde la definición de los objetivos de ese sistema y su organización hasta la instrumentación de decisiones en acciones concretas. Ligada a este señalamiento, una “política educativa” puede delimitarse en términos de un conjunto de directrices que orienta la interacción entre el sistema educativo, la sociedad y el Estado, dentro de cualquier esquema político-ideológico en el que se ubique esta tríada. Su vínculo con la orientación filosófica e ideológica que subyace en las funciones que la educación habrá de cumplir, la compromete entonces con la concepción del ser humano y del proyecto de sociedad que se determina desde el Estado.

Ahora bien, en una breve mención histórica observamos que desde la Segunda Guerra Mundial han ocurrido impactantes transformaciones económicas, políticas y sociales en el panorama internacional. Tan solo por resaltar algunos de los cambios económicos, ideológicos y geopolíticos más importantes alcanzados principalmente por los países industrializados, destacamos por ejemplo la redefinición del marco del Estado-nación y el afianzamiento del sistema-mundo entretejido con la amplia configuración de redes de interacción global, y por supuesto sus inevitables repercusiones en los diversos sujetos y agrupamientos de la sociedad civil –individuo, familia, escuela, instituciones, empresas, entre otros– (Wallerstein, 2013).⁵ En opinión de expertos como Schriewer (1993, 2011), este contexto ha sido determinante en los procesos de hechura, puesta en marcha y sobre todo en los trabajos de investigación de las políticas sociales.

Un ejemplo de ello lo encontramos actualmente, al observar que la categorización de Estado-nación se encuentra cada vez más expuesta a debate ante los desafíos de los procesos de globalización intensificada, lo que ha derivado en objeciones ante su prevalencia como unidad de análisis primaria en los estudios de política educativa. Lo anterior ha derivado en investigaciones sobre aquellas tendencias a partir de las cuales las fuerzas globales están cambiando drásticamente el rol del Estado-nación en asuntos de educación, atrayendo en forma creciente la atención de estudiosos y expertos hacia los factores que operan tanto en los planos nacionales, como

⁵ Para efectos del presente capítulo, el manejo de las categorizaciones de *Estado-nación* y *sistema-mundo* a manera de unidades de análisis de investigación se sustenta en las siguientes puntualizaciones. El moderno Estado Nacional soberano formalizado a partir de la firma de los Tratados de Paz de Westfalia (1648), representa la base del actual modelo de Estado-nación y el momento fundacional del sistema político internacional contemporáneo. Según explica Wallerstein sobre la categoría de Estado-nación: “un territorio limitado por fronteras que sostiene la SOBERANÍA y el dominio sobre [...] sus ciudadanos [y sobre la de Sistema-mundo, el cual] no es el sistema *del* mundo sino un sistema *que es* un mundo y que puede ser, y con mucha frecuencia, ha estado ubicado en un área menor a la totalidad del planeta” (Wallerstein, 2013, pp. 126 y 127).

regionales e internacionales. Asimismo, el énfasis en los procesos locales ha evidenciado la necesidad de analizar culturas locales, dado el papel significativo que desempeñan en la mediación de influencias globales.

ENLACES ENTRE INVESTIGACIÓN COMPARADA Y POLÍTICAS EDUCATIVAS

Por lo que respecta a la investigación en materia de políticas públicas, observamos un notable avance en las formas de abordaje de asuntos relevantes y de interés general, las cuales de acuerdo con Dahrendorf (citado por Yang, 2010, p. 300 y ss) corresponden con dos fases representativas de interacción social: de *consenso* y de *conflicto*.

Acorde con la fase de *consenso*, en la investigación sobre políticas surgida hacia finales de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló la llamada perspectiva racional, según la cual el proceso de las políticas es visto como una secuencia de eventos que ocurren una vez que un determinado sistema político define, aplica y evalúa estrategias de atención a problemas públicos. Basada en el principio de que el proceso de implantación de las políticas es ordenado y racional, producto de supuestos funcionalistas sobre la forma en la que la sociedad interactúa, esta perspectiva presenta la hechura de las políticas sobre la base de la distribución de etapas distintas y lineales, soslayando el argumento de que cada etapa en sí misma involucra procesos complejos.

De manera complementaria y para contrarrestar las desventajas de la perspectiva racional, surgió el enfoque incrementalista, propuesto por Lindblom a finales de los años 70 (citado por Yang, 2010, p. 302), desarrollando un modelo más realista que el de la perspectiva racional al reconocer las limitaciones de tiempo, inteligencia y otros recursos en el complejo proceso de las políticas, sin un principio ni un final y con límites inciertos. Hacia principios de la década de los noventas, Bowe, *et al* (1992, citados por Yang)

propusieron investigaciones destacando la importancia del contexto como motor de cambio de las políticas, las cuales podrían comprenderse ya sea mediante planes –que abarcan intenciones, ideas, metas, propósitos o planes–, como textos –que incluyen escritos, productos, documentos y artículos– o prácticas –considerando acciones, desempeños y actividades–.

En cuanto a la fase de *conflicto*, encontramos un conjunto de explicaciones enmarcadas precisamente en el enfoque de teorías del Conflicto a partir del cual los problemas de las políticas son demasiado complejos, por lo que difícilmente podrían resolverse mediante la aplicación de fórmulas tecnicistas simplificadas. En este sentido, resulta obligada una lectura de procesos políticos que deje al descubierto niveles y dinámicas de interacción.

Tomando como base la diferenciación entre “política” y “políticas” [*politics/policy, policies*], las investigaciones basadas en teorías críticas y de conflicto ponen el foco en la imposición de intereses, los procedimientos de inclusión y exclusión, y las relaciones de poder en grupos institucionalizados, como elementos componentes en la configuración de las políticas públicas. Nuevamente de acuerdo con Yang (2010), ubicamos el argumento acerca de que las políticas son resultado de conflictos y disputas de intereses en un contexto dado; lo anterior debido a la propia “naturaleza política” de las políticas pues, como expresa Ball (1994) (citado por Yang, 2010, p. 305), en esta lectura parcializada “sólo ciertas influencias y agendas son reconocidas como legítimas, sólo ciertas voces son escuchadas”. Desde esta perspectiva podemos comprender que en el diseño de las políticas es poco probable seguir una secuencia racional o lógica. En todo caso, la hechura de las políticas no es sino el resultado de interminables disputas y el apego a compromisos entre diversos grupos de interés, repetibles hasta lograr su transformación en símbolos de los valores dominantes del grupo con autoridad. En resumen, el conflicto entre diversos grupos sociales es una constante, es la dinámica permanente que vehiculiza los procesos de cambio en la sociedad.

En el caso específico de la investigación comparada sobre políticas educativas, una mirada atenta a las dinámicas de flujos y contraflujos ayuda a perfilar un panorama de búsqueda para comprender que la implantación de estrategias no es un proceso independiente, sino parte de un entretejido de procesos de políticas públicas en el que se va configurando una política en particular. Así, a finales de la década de los años ochenta Maurice (1989) dio a conocer la propuesta de aproximación comparativa denominada “análisis societal” [*cross societal*], en la que subrayó la importancia de trabajar a partir del entrecruzamiento de las dinámicas locales –culturales–, nacionales e internacionales.

Bajo esta lógica de aproximación, cabe señalar que en un primer momento la demarcación del Estado-nación como unidad de análisis primaria hace posible la definición de coordenadas metodológicas; sin embargo, este registro requiere ampliar la búsqueda sistemática a otros ámbitos que presten atención a influencias internacionales y efectos regionales y locales. Como expresan Rizvi y Lingard:

la globalización [ha] reconfigurado al Estado y su autoridad al desarrollar políticas públicas [por lo cual] las políticas nacionales y locales ahora están vinculadas a los discursos políticos educativos globalizados, [a las] presiones por parte de las organizaciones internacionales y redes de política global, y los efectos de la globalización en general. [En este sentido] la globalización no puede ser vista como un fenómeno generalizado, sino que se ha de contemplar como un fenómeno dinámico expresado en historias particulares y configuraciones políticas (2013, pp. 14 y 15).⁶

⁶ Los autores amplían esta idea en los siguientes términos:

el desarrollo de políticas nacionales no podía pasar por alto el desarrollo de las políticas que tenía lugar en todo el mundo; que la globalización producía perfiles demográficos complejos a través de la inmigración y la movilidad global de los trabajadores culturales que generaban nuevos retos políticos y oportunidades para el arte; y esas políticas educativas no se podían separar fácilmente de otros dominios políticos, tales como aquellos relacionados con cuestiones económicas y culturales. Se puede observar que los procesos globales afectan el ámbito cultural de diferentes formas (Rizvi y Lingard, 2013, pp. 14 y 15).

De hecho, proponer como un eje los procesos de globalización para el estudio de la hechura de las políticas educativas ha resultado un apoyo nodal en las investigaciones de corte comparativo. Baste recalcar que las agendas de políticas globales de las últimas décadas han influido en la definición de objetos de investigación comparada en educación, tendentes a brindar sustento a las estrategias de desarrollo socioeconómico en diversos países. Entre otros productos se cuentan las fuentes documentales en torno al traslado en aumento de políticas educativas entre naciones, resaltando la pertinencia de esquemas innovadores sobre planes, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otros escenarios políticos.

Más aún, retomando los argumentos de Rizvi y Lingard (2013, pp. 14 y ss) el panorama actual de la globalización se ha convertido en el proveedor de nuevos retos no sólo en el manejo de datos empíricos, sino en la construcción de nuevos marcos teóricos para la educación comparada. Esto último como resultado de los cambios contemporáneos en las relaciones geopolíticas, articulados con las implicaciones de la intensificación de la globalización. Por otra parte, la perspectiva anteriormente descrita ha aumentado de tal manera la importancia de dichas relaciones, que la conceptualización de los problemas en investigación comparada e internacional hace patente la necesidad de cambios teóricos y metodológicos fundamentales.

Para concluir este segundo apartado enfatizamos algunos rasgos de los aspectos que, de acuerdo con Yang (2010), han caracterizado el ámbito de la investigación comparada a propósito de las políticas educativas. Según el autor, dichos aspectos son: contexto, predominio del conocimiento angloamericano, uso limitado de métodos estadísticos, y tendencias persistentes (Yang, 2010).

a) Contexto

De acuerdo con Yang, los rasgos a destacar en este primer aspecto se sustentan en el argumento de situar la globalización como el

conjunto de procesos económicos, sociales y políticos que ha impactado fuertemente la forma en que las políticas educativas son comparadas. Lo anterior debido a que desde este marco de análisis se reconfiguran y aplican estrategias de reingeniería al poder, las funciones y la autoridad de los gobiernos nacionales. Este entramado al que se le denomina “nexo global-local” –y su correspondiente neologismo *glocalización*– ha derivado en investigaciones comparativas que evidencian que, frente al cambiante orden global, la intervención de los diferentes Estados nacionales se ha acondicionado en la búsqueda de estrategias coherentes para encajar con un mundo globalizado. Según el autor en este panorama tienen lugar “proceso[s] de toma y daca [de] intercambio por [los] que las tendencias internacionales son reformadas para fines locales” (Yang, 2010, p. 309).

Algunos de los resultados que arrojan estos estudios comparativos reiteran el argumento de que las políticas educativas únicamente pueden diseñarse, comprenderse y analizarse en ciertos contextos. Por consiguiente, las decisiones sobre transferencia de políticas no son asuntos independientes, sino parte de procesos de políticas más amplios, que si bien implican en primer lugar a los Estados nacionales, en este complejo juego de fuerzas están comprometidas otras entidades locales, regionales e internacionales.

b) Predominio del conocimiento angloamericano

En el panorama de desigualdad de la producción y distribución internacional de conocimientos que ha reforzado la división de los países en centro y periferia, los estudios comparados sobre política educativa realizados a lo largo de más de medio siglo no han sido la excepción prevaleciendo su carácter “impresionantemente parroquial” (Yang, 2010, p. 312). Este rasgo se refleja en el predominio abrumador del conocimiento angloamericano y su divulgación la mayoría de las veces en el idioma inglés, circunstancias

que han desplazado las contribuciones teóricas propias (indígenas) de otras regiones como Medio Oriente, África, Asia y Latinoamérica, colocándolas así al margen de las principales corrientes teóricas usualmente aplicadas en los estudios comparados sobre políticas educativas.

En este sentido, en el marco de la educación comparada habrán de reconocer y validarse alternativas teórico-metodológicas que alienten el pensamiento crítico y la investigación en torno a temas y problemas complejos derivados de las relaciones entre naciones, regiones y grupos. Si bien actualmente se realizan importantes investigaciones en más centros de educación, que a manera de contrapeso frente a la hegemonía europea y norteamericana, posibilitan la comprensión de escenarios cambiantes en otros países, el predominio de la investigación sobre políticas educativas en países periféricos, sustentada en la construcción teórico-metodológica anglosajona ha dado lugar a interpretaciones superficiales y fragmentarias. Esta situación puede derivar en una comprensión errónea en el análisis comparativo de políticas educativas.

c) Uso limitado de métodos estadísticos

Ligado a los anteriores, este aspecto remarca el carácter del discurso económico dominante en desarrollo de la investigación comparada sobre políticas educativas durante poco más de medio siglo, definiéndose como un marco común para el diseño y la implantación de reformas educativas. De acuerdo con Yang (2010, p. 315), el trabajo de investigadores que discreparon de la aplicación de enfoques predominantes demostró “las limitaciones transculturales” de las propuestas modélicas realimentadas desde el conocimiento anglosajón. El rasgo esencial evidenciado fue la ausencia preocupante de datos estadísticos válidos y confiables para la generalización de propuestas derivadas de los estudios comparados, además de revelar la utilización de investigaciones “genéricas” en ámbitos distintos y en

gran medida ajenos, demostrando un desconocimiento arrogante de las variaciones nacionales, las variantes culturales y las disparidades étnicas y lingüísticas. Ante este problema que desvela una vez más la complejidad que requiere situarse como punto de partida, los estudios de corte cualitativo han cobrado gradualmente un lugar importante en la construcción de teoría para poder comparar políticas educativas de manera situada.

d) Tendencias persistentes

En este aspecto se destacan al menos dos rasgos. En el primero y al ubicar las condiciones sociohistóricas de centros e instituciones académicas en los que se ha impulsado el desarrollo de la investigación comparada sobre políticas educativas, es ineludible el precedente anglosajón combinado con los procesos en aumento de la globalización económica. En este encuadre el surgimiento y predominio de tendencias asentadas en una “mirada occidentalizada” ha resultado inevitable. Para Yang (2010, p. 317), este cauce ha marcado sustantivamente el corte propositivo de los estudios realizados con miras a justificar las preocupaciones normativas con fines de mejora de los sistemas educativos de los países periféricos, a fin de contribuir a su desarrollo.

En el segundo rasgo la llamada “oficialización” prevalece al resaltar en publicaciones oficiales o bien de organismos supranacionales públicos y de empresas privadas, las peculiaridades de una u otra política educativa, con el propósito de atraer la mirada de ministros o inversionistas encubriendo intereses económicos, electorales o de intervención extranjera. Se acordó nuevamente con Yang (2010, p. 318), en este tipo de situaciones se enfrenta “una carencia de pensamiento independiente y crítico” sobre la “versión oficial” de las políticas educativas, el cual puede contrarrestarse sobre la base de investigaciones comparadas versadas en la puesta en práctica de dichas políticas.

ANOTACIONES METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO COMPARADO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

En cuanto al diseño de una investigación de corte comparativo sobre políticas educativas y a modo de organizar su abordaje, nos interesa considerar criterios específicos para definir un esquema ordenador y para ello referiremos aquí muy brevemente los desarrollos de Subirats, *et al* (2012), Ball (2016) y Steiner Khamisi (2015)⁷.

En el caso de Subirats, *et al* y tomando como base su propuesta (2012, pp. 19-33) encontramos tres líneas de agrupación para este tipo de estudios tendentes a la búsqueda de explicaciones, interpretaciones y guías de evaluación, siendo las siguientes: a) identificación y análisis de las políticas educativas centradas en teorías del Estado, para develar y explicar la esencia y la naturaleza de la acción pública vinculándola con alguna corriente teórico-filosófica en particular –pluralista, neomarxista, neocorporativista o neoinstitucionalista–; ubicación de las políticas educativas en la acción pública, a fin de abocarse a la comprensión de la lógica de la función pública; y evaluación de la acción política, centrada en la valoración de los efectos de la acción política, así como de los resultados en función de los objetivos buscados y de los efectos no deseados. De acuerdo con este esquema, los referentes indicados pueden derivar en una perspectiva de abordaje que incluya, en primer lugar, la lógica de acción de una política pública en los niveles político, administrativo y social; en segundo lugar la influencia de las instituciones; y en tercer lugar, los recursos movilizados por los diversos actores, todo

⁷ Por razones de espacio, en este mismo sentido únicamente mencionamos algunos documentos de interés que también se consultaron para la preparación del presente capítulo: Bardach, E. (2015). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*; Behn, R. D. “7. El análisis de política y las políticas” (citado por Aguilar, 2013, pp. 239-264); Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*; Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*; Méndez Martínez, J. L. (2015). *Análisis de las políticas públicas: Teoría y casos*; y Montaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teoría y métodos*.

ello en una combinatoria analítica de análisis de políticas públicas y aportaciones de la gestión pública.

Una segunda forma de organización inicial la encontramos a partir de los señalamientos de Ball (citado por Beech y Meo, 2016). Para este autor la investigación sobre políticas educativas habría de incluir dos ejes de análisis. En el primero de ellos habría de estudiarse no sólo la demarcación de los Estados nacionales, sino además y principalmente la participación de nuevos actores en la política educativa; por ejemplo empresas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En este nivel tendrían que descubrirse aquellas implicaciones que han llevado a la redefinición del papel del Estado y del establecimiento de nuevas formas de gobernar en educación. En el segundo eje tendrían que analizarse los ciclos de hechura de política y la puesta en marcha de las políticas educativas en los niveles macro y microinstitucional, buscando contrastar con las visiones racionalistas y lineales en las que usualmente se sitúan la política educativa –planeación– y la puesta en práctica –acción–.

La tercera propuesta se ubica propiamente en el marco de la investigación comparada y es la desarrollada por Stainer Khamsi (2015) en la cual se toma como punto de partida el manejo de dos conceptos clave, “recepción” y “traducción”, a fin de comprender la lógica de los sistemas educativos mediante el análisis de los procesos de transferencia de políticas. Para la autora, el abordaje comparativo implica, por una parte, analizar a detalle las diferencias fundamentales entre sistemas educativos y, por otra parte, investigar la(s) forma(s) como los actores de políticas públicas enfrentan la importación de políticas educativas internacionales –estándares, modelos, reformas, estrategias–, específicamente aquellas que han arrojado resultados contraproducentes al agravar problemas locales existentes.

Ahora bien, con base en estos tres referentes presentamos algunas anotaciones metodológicas para desarrollar un estudio comparado de políticas educativas. De hecho, en investigaciones precedentes (Rojas Moreno, 2016; Rojas Moreno y Navarrete

Cazales, 2010) hemos replanteado diversas consideraciones tanto de orden conceptual como metodológico en torno al potencial de la investigación comparada en educación, particularmente a partir de las categorizaciones tales como “exteriorización”, “idiosincratización”, “externalización” y “redes de interrelación”;⁸ así como los tipos de comparatividad simple y multinivel aplicables en el ámbito de la investigación.⁹ Lo anterior al considerar la cualidad heurística de estos dispositivos de indagación y su insoslayable complejidad, más que pretender detallar modelos prescriptivos derivados de fórmula alguna de ortodoxia comparatista. Para ello distinguiremos

⁸ Con base en Schriewer (1989, 1993 y 1996) y para efectos del presente capítulo, indicamos de manera abreviada las siguientes puntualizaciones. a) *Exteriorización*: proceso de comunicación referido a un sistema (local, nacional) que se abre al entorno exterior –país, región, mundo–, tanto para dar a conocer sus especificidades como para adoptar influencias externas (o por su manejo en inglés como *to lend* [prestar] y *to borrow* [pedir prestado]). b) *Idiosincratización*: corriente opuesta a la internacionalización, en la que prevalecen dinámicas sociales para conservar y exaltar características y rasgos propios, distintivos de una colectividad –cultura, comunidad, región o país–. c) *Externalización*: corresponde a un conjunto de ópticas para mirar al interior –lo propio– y al exterior –los otros– de un sistema –caso, modelo, país–, pudiendo identificar lo específico –cultural–, lo general –nacional– y la interdependencia mundial –internacional–. d) *Redes de relaciones*: idea-guía para la comparatividad que va más allá de relacionar fenómenos culturales entre sí –contenido fáctico–, abocándose a descubrir “conexiones supuestamente hipotéticas” o “redes” entre distintos fenómenos, manifestaciones empíricas, variables identificables, niveles o sistemas, observables en forma de grupos de datos situados en varios contextos socioculturales para, en un momento posterior, “relacionar esas relaciones” contrastándolas con hipótesis para analizar la capacidad de generalización teórica y sus alcances explicativos.

⁹ De acuerdo con Schriewer (1989) la *comparación simple o de nivel único* se utiliza al relacionar objetos a comparar yuxtaponiéndolos para tomar en cuenta únicamente sus aspectos observables; en este primer nivel se aplica un análisis por campos de características similares obteniendo avances de descripción básica de la información recabada. En lo concerniente a la *comparación compleja o de articulaciones multinivel*, se busca abordar las “redes de relaciones” que pueden establecerse entre los distintos fenómenos, variables o niveles de sistemas, previamente concentrados en estudios monográficos o estudios de caso. Según el autor: “Sucintamente, como método científico-social, la comparación no consiste en relacionar hechos observables [comparación de primer nivel] sino en relacionar relaciones o incluso modelos de relaciones entre sí [comparación multinivel]” (Schriewer, 1989, p. 198).

los planos o niveles de análisis, las interacciones posibles y las estrategias metodológicas que cada uno de ellos requiere, utilizando tanto la organización como los ejemplos de indicadores y preguntas incluidos en la figura 1 y la tabla 1, respectivamente.

En primer lugar y de acuerdo con el Esquema 1, tenemos una vista general organizada acerca de los diferentes niveles de comparatividad desde los cuales y mediante la utilización de categorías analíticas articulantes, podemos situar los diversos planos del trabajo de investigación y las vinculaciones en las que dicha búsqueda se entreteje.

Siguiendo este esquema, observamos también que en los cuatro niveles de comparatividad indicados se llevan a cabo tareas de investigación comunes de recopilación, sistematización y presentación descriptiva de información documental –gabinete–, empírica –estadística– o de campo. Para los niveles nacional y local/institucional el trabajo de base se asienta en los estudios de caso o en los estudios monográficos, y más específicamente en el nivel local/institucional se entretrean los estudios de corte etnográfico, sin que esto signifique que la estrategia del estudio de caso sea privativa solo para estos niveles. Por otra parte, si bien en cada nivel de estudio se delimitan grados de generalidad, profundidad y especificidad, las claves para lograr un entretrejo de comprensión se ubican en dos aspectos de la investigación: la contextualización sociohistórica panorámica, nacional y local; y la articulación multinivel mediante el manejo de categorías analíticas *ad hoc* (figura 1).

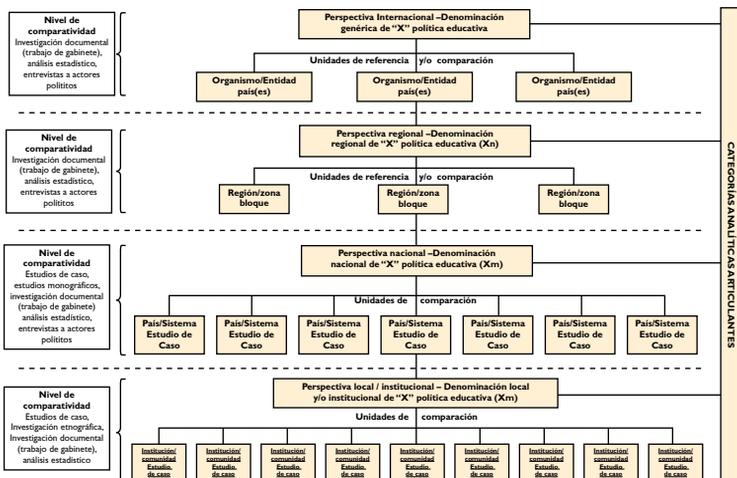
En segundo lugar, en la tabla 1 indicamos algunas de las preguntas que pueden orientar el trabajo de búsqueda, recopilación y sistematización de paquetes de datos para cada uno de los niveles y unidades de referencia –tratados, acuerdos, modelos, sistemas, sociedades, regiones o países– que han adquirido una preeminencia o han configurado un prototipo modélico reconocido en el panorama internacional; así como de las unidades de comparación –países, sistemas, comunidades o instituciones, culturas, grupos étnicos y otros semejantes– y las variables respectivas.

Este tipo de concentrado puede utilizarse como herramienta de soporte para recabar, organizar y desagregar analíticamente la información concerniente a procesos diversos de apropiación y puesta en marcha de determinadas políticas educativas, ya se trate de tendencias convergentes, hechura de políticas, transferencia de políticas –recepción y traducción–, formas de gestión y gobernanza nacionales o locales, surgimiento e interacción de actores políticos en los diferentes planos de interacción, entre otros aspectos que pueden evidenciarse a partir de este trabajo de rastreo de pistas y atado de cabos sueltos que nos ayudarían a vislumbrar la complejidad implícita en los estudios comparativos, reconociendo así sus alcances y limitaciones (tabla1).

Por último, resaltamos algunas de las acciones estratégicas clave en este sentido como son las siguientes:

- Delimitar categorías de análisis *ad hoc* para demarcar redes de relaciones en la hechura y puesta en marcha de políticas educativas.

Figura 1. Análisis comparativo de políticas educativas



Fuente: Elaborada por la autora.

Tabla I. Abordaje comparativo de políticas educativas

Preguntas para delimitar objetos de investigación, hipótesis, objetivos y estrategias de investigación

Perspectiva internacional/global											
DENOMINACIÓN GENÉRICA	CONTEXTOUALIZACIÓN SOCIO-HISTÓRICA	UNIDADES DE REFERENCIA Y/O COMPARACIÓN	POLÍTICA EDUCATIVA IMPLANTADA (AGENDA INTERNACIONAL)	FUNDAMENTACIÓN AMPLIADA	ACTORES POLÍTICOS	OBJETIVOS	VIGENCIA	FINANCIAMIENTO	IMPACTO SOCIOECONÓMICO: BENEFICIOS, RIESGOS/EFFECTOS NO DESEADOS	EVALUACIÓN DE VIABILIDAD	
¿Cómo se denomina la PE en cuestión (reforma, modelo, etc.)?	¿Cuándo, cómo, dónde y por qué se configuró la PE en cuestión? ¿Cómo se vincula con PE's anteriores?	¿Qué organismos, entidades y/o países participaron en la implantación de la PE en cuestión?	¿Qué tratados, acuerdos y/o convenios se establecieron? ¿Qué modalidades de acción se propusieron (reformas, estándares, etc.)?	¿Cuáles son los supuestos de base? ¿Hacia dónde se orienta? ¿Qué alcan-ces tiene y qué estrategias se proponen?	¿Qué actores políticos internacionales participaron? ¿De qué manera participaron?	¿Qué se pretende lograr?	¿Cuál es la duración definida de la PE y cuáles fueron los criterios?	¿A cuánto ascienden los costos estimados? ¿Qué entidades y cómo se ocupan del financiamiento	¿Cuál ha sido el impacto a corto, mediano y largo plazo? ¿Qué beneficios se han obtenido? ¿Qué riesgos se han presentado? ¿Cuáles han sido los efectos no deseados?	¿En qué etapa del proceso y mediante qué tipo de estrategias se evalúa la PE? A partir de los resultados obtenidos, ¿qué decisiones se han tomado? ¿Qué grado de viabilidad se otorga a la PE?	
Perspectiva regional											
DENOMINACIÓN REGIONAL	CONTEXTOUALIZACIÓN SOCIO-HISTÓRICA	UNIDADES DE REFERENCIA Y/O COMPARACIÓN	POLÍTICA EDUCATIVA IMPLANTADA (AGENDA REGIONAL)	FUNDAMENTACIÓN AMPLIADA	ACTORES POLÍTICOS	OBJETIVOS	VIGENCIA	FINANCIAMIENTO	IMPACTO SOCIOECONÓMICO: BENEFICIOS, RIESGOS/EFFECTOS NO DESEADOS	EVALUACIÓN	
¿Cómo se denomina la PE en cuestión en la región?	¿Cuándo, cómo, dónde y por qué se reconfiguró la PE en cuestión? ¿Cómo se vincula con PE's anteriores?	¿Qué regiones, bloques y/o países participaron en la implantación de la PE en cuestión?	¿Qué tratados, acuerdos y/o convenios regionales se establecieron? ¿Qué ajustes y adaptaciones se propusieron (reformas, estándares, etc.)?	¿Cuáles son los supuestos de base? ¿Hacia dónde se orienta? ¿Qué alcan-ces tiene y qué estrategias se proponen?	¿Qué actores políticos regionales participaron? ¿De qué manera participaron?	¿Qué se pretende lograr?	¿Cuál es la duración definida de la PE y cuáles fueron los criterios?	¿A cuánto ascienden los costos estimados? ¿Qué entidades y cómo se ocupan del financiamiento?	¿Cuál ha sido el impacto a corto, mediano y largo plazo en la región? ¿Qué beneficios se han obtenido? ¿Qué riesgos se han presentado? ¿Cuáles han sido los efectos no deseados?	¿En qué etapa del proceso y mediante qué tipo de estrategias se evalúa la PE? A partir de los resultados obtenidos, ¿qué decisiones se han tomado? ¿Qué grado de viabilidad se otorga a la PE?	

Perspectiva nacional											
DENOMINACIÓN NACIONAL	CONTEXTO-UALIZACIÓN SOCIO-HISTÓRICA	UNIDADES DE COMPARACIÓN	POLÍTICA EDUCATIVA TRANSFERIDA (AGENDA NACIONAL)	FUNDAMENTACIÓN AJUSTADA	ACTORES POLÍTICOS	OBJE-TIVOS	VIGENCIA	FINANCIA-MIENTO	IMPACTO SOCIOECONÓMICO: BENEFICIOS, RIESGOS/EFFECTOS NO DESEADOS	EVALUACIÓN	
¿Cómo se denomina la PE en cuestión en cada país y/o sistema educativo?	¿Cuándo, cómo, dónde y por qué se implanta la PE en cuestión? ¿Cómo se vincula con PE's anteriores?	¿Qué países y/o sistemas educativos participaron? ¿En qué nivel y o modalidad educativa se implantó?	¿Qué tratados, acuerdos, leyes y/o convenios nacionales se establecieron? ¿Qué diagnósticos, ajustes y adaptaciones se realizaron (reformas, estándares, modelos, etc.)?	¿Por qué se elige esa PE? ¿Cuáles son los supuestos de base? ¿Hacia dónde se orienta? ¿Qué alcan-ces tiene y qué estrategias compensatorias se utilizan?	¿Qué actores políticos nacionales participaron? ¿De qué manera participaron? ¿Qué vínculos se establecieron?	¿Qué se pretende lograr? ¿Qué se ha podido lograr?	¿Cuál es la duración definida de la PE y cuáles fueron los criterios?	¿A cuánto ascienden los costos estimados? ¿Qué entidades y cómo se ocupan del financiamien-to? ¿Cómo afecta el PIB nacional?	¿Cuál ha sido el impacto a corto, mediano y largo plazo en el país o sistema? ¿Qué beneficios se han obtenido? ¿Qué riesgos se han presentado? ¿Cuáles han sido los efectos no deseados? ¿Cómo se han atendido y qué resultados se han obtenido?	¿En qué etapa del proceso y mediante qué tipo de estrategias se evalúa la PE? A partir de los resultados obtenidos, ¿qué decisiones se han tomado? ¿Qué estrategias se han reformulado? ¿Qué grado de viabilidad se otorga a la PE?	
Perspectiva regional											
DENOMINACIÓN LOCAL	CONTEXTO-UALIZACIÓN SOCIO-HISTÓRICA	UNIDADES DE COMPARACIÓN	POLÍTICA EDUCATIVA RECIBIDA (AGENDA LOCAL)	FUNDAMENTACIÓN TRADUCIDA	ACTORES POLÍTICOS	OBJE-TIVOS	VIGENCIA	FINANCIA-MIENTO	IMPACTO SOCIOECONÓMICO: BENEFICIOS, RIESGOS/EFFECTOS NO DESEADOS	EVALUACIÓN	
¿Cómo se denomina la PE en cuestión en cada comunidad y/o institución?	¿Cuándo, cómo, dónde y por qué se implanta la PE en cuestión? ¿Cómo se vincula con PE's anteriores?	¿Qué comunidades, organizaciones y/o instituciones participaron? ¿En qué nivel y o modalidad educativa se implantó?	¿Qué tratados, acuerdos y/o convenios locales se establecieron? ¿Qué diagnósticos, ajustes y adaptaciones se realizaron (programas, proyectos, "buenas prácticas", etc.)? ¿Qué cambios se reportan?	¿Cuáles son los supuestos de base? ¿Hacia dónde se orienta? ¿Qué alcan-ces tiene y qué estrategias compensatorias se utilizan?	¿Qué actores políticos locales participaron? ¿De qué manera participaron? ¿Qué vínculos se establecieron?	¿Qué se pretende lograr? ¿Qué se ha podido lograr?	¿Cuál es la duración definida de la PE y cuáles fueron los criterios?	¿A cuánto ascienden los costos estimados? ¿Qué entidades y cómo se ocupan del financiamien-to? ¿Cómo afecta la economía local?	¿Cuál ha sido el impacto a corto, mediano y largo plazo en la comunidad o institución? ¿Qué beneficios se han obtenido? ¿Qué riesgos se han presentado? ¿Cuáles han sido los efectos no deseados? ¿Cómo se han atendido y qué resultados se han obtenido?	¿En qué etapa del proceso y mediante qué tipo de estrategias se evalúa la PE? A partir de los resultados obtenidos, ¿qué decisiones se han tomado? ¿Qué estrategias se han reformulado? ¿Qué grado de viabilidad se otorga a la PE?	

Fuente: Elaborado por la autora

- Aplicar formulaciones teóricas sobre tipos de políticas educativas como “acuerdo”, “modelo”, “tratado”, “programa”, “pacto”, “tendencia”, entre otros, con base en las cuales se propongan descripciones analíticas y explicaciones argumentadas.
- Realizar ejercicios de contraste entre unidades de comparatividad –estudios de caso de países, sistemas educativos, formas de gobernanza en comunidades o instituciones participantes–.
- Proponer algunas vinculaciones hipotéticas entre los aspectos destacados de una determinada política educativa –alcances, impacto, efectos–, enfatizando su articulación de los diferentes niveles –internacional, regional, nacional, local– y los contextos socioculturales respectivos –país, cultura–.
- Esbozar un entretejido de este conjunto de articulaciones empíricas y las argumentaciones hipotéticas que presupone la investigación en curso, a fin de poner a prueba la capacidad de generalización teórica y de explicación sobre el qué, el cómo, el por qué y el para qué de determinada política educativa, como podrían ser, por ejemplo, las derivadas del Movimiento Mundial de Educación Para Todos, de la Declaración de la Sorbona o del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés).

COMENTARIO FINAL

¿Cómo realizar una investigación sobre políticas educativas basada en una metodología de corte comparativo? ¿Qué resultados pueden obtenerse? ¿Qué ventajas pueden derivarse de esta estrategia de abordaje? Consideramos que las preguntas anteriores, más allá de fijarse como puntos reflexivos de partida, nos pueden apoyar a modo de cierre para situar e interrelacionar autores, argumentos, enfoques, investigaciones vinculadas; un panorama que nos

permita apreciar lo que ya hay y lo que aún requiere realizarse en este ámbito. Asimismo, conviene recordar el basamento teórico y conceptual indicado, ligado al desarrollo de las anotaciones metodológicas propuestas en el último apartado, y que por la extensión de este espacio capitular hemos tenido que acotar. De hecho, la variedad y amplitud de documentos sobre el estudio de políticas públicas y concretamente de políticas educativas rebasa estos límites, y sin embargo es el abordaje de corte comparativo el que hace posible el recorte que aquí exponemos, no sin antes reconocer que en este espacio multidisciplinario confluyen diversos campos de la investigación social y educativa, en donde los avances de la educación comparada y la educación internacional han puesto de relieve las notables diferencias entre la difusión global de políticas educativas estandarizadas transnacionalmente y la persistencia de múltiples redes de interrelación sociocultural entre sistemas educativos, comunidades e instituciones diversas. Así, trascendiendo los límites de un estudio de caso de un sistema educativo nacional, es a partir de la estrategia comparativa como se revela y configura lo que podrían considerarse uno de los aportes más relevantes de la investigación comparada, en este caso para el análisis de políticas educativas.

En conclusión, estudios de esta índole nos pueden esclarecer aspectos de un amplio panorama en el que la intensificación de los procesos de intercambio de información y comunicación internacionales, la creciente interdependencia entre entidades sociales y políticas anteriormente consideradas como soberanas, y el aumento sin precedentes históricos de una pujante sociedad mundial, se han convertido en objetos de múltiples investigaciones influyendo en la reformulación de teorías. Asimismo, podemos apreciar un crecimiento exponencial de trabajos abocados a analizar detalladamente los orígenes, modalidades y efectos de la difusión global de políticas educativas, demostrando las semejanzas entre sistemas, comunidades e instituciones de naturalezas y estructuras muy diferentes, por lo que concierne a la implantación de modelos,

reformas, tendencias y estándares educativos. Al parecer, el mundo actual se va configurando mediante entrecruzamientos de corrientes presumiblemente opuestas como serían los procesos de internacionalización y de idiosincratización de las políticas educativas, de su difusión global y de las formas de transferencia y recepción específicas en contextos socioculturales acotados, de la difusión mundial de modelos educativos estandarizados pero también de la persistencia de múltiples configuraciones socioculturales que transforman esencialmente el sentido y la puesta en marcha de las políticas educativas.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Estudio introductorio. Autor (Ed.). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. (Colección Antologías de Política Pública, Segunda antología). pp. 15- 84.
- Beech, J.; y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América latina. *Revista Archivos analíticos de políticas públicas*. Vol. 24 N° 23, pp. 1-19. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275043450048>
- Behn, R. D. (2013). 7. El análisis de política y las políticas. Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. (Colección Antologías de Política Pública, Primera antología). pp. 239-264.
- Chartier, R. (1996). *El mundo como representación. Estudios sobre historia cultural*. Barcelona: Gedisa.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <http://ecaths1.s3.amazonaws.com/politicapublica/435499296.Lahera-Parada-Introducci%C3%B3n-a-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>
- Lahera, P. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL,
- Laswell, H. D. (2013). 1. La orientación hacia las políticas. Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. (Colección Antologías de Política Pública, Primera antología). pp. 105-117.
- Maurice, M. (1989). Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des comparaisons internationales. *Revue Sociologie du travail*. XXXI 2/89. pp. 175-190.

- Méndez Martínez, J. L. (2015). *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*. México: El Colegio de México.
- Montaigne, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos/FLACSO-Ecuador/Siglo XXI.
- Oxford Essential Dictionary (2016). Politics y Policy. *Oxford Essential Dictionary*. Reino Unido: Oxford University Press. pp. 314, 313.
- Parsons, W. (2012). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Rojas Moreno, I. (2016). Educación comparada: apuntes y reflexiones sobre la configuración y la delimitación de un ámbito del conocimiento educativo. *Revista Academicus*. Vol. 1. N° 8, pp. 17-29. Recuperado de http://www.ice.uabjo.mx/media/15/2017/05/Art8_2.pdf
- Rojas Moreno, I., y Navarrete Cazales, Z. (2010). Educación comparada: reflexiones para la construcción de una metodología de investigación. Navarro, M. A. (Ed.) *Educación Comparada. Perspectivas y casos*. México, Planea / Sociedad Mexicana de Educación Comparada y World Council of Comparative Education Societies. pp. 53-66.
- Schriewer, J. (1989). La dualidad de la educación comparada: comparación intercultural y exteriorización a escala mundial. *Revista Perspectivas*, XIX, N° 3. pp.415-433.
- Schriewer, J. (1993). El método comparativo y la necesidad de externalización: criterios metodológicos y conceptos sociológicos. Schriewer, J., y Pedró, F. (eds.). *Manual de educación comparada (Vol. II) Teorías, investigaciones, perspectivas*. Barcelona: Pomares-Corredor. pp. 189-251.
- Schriewer, J. (1996). 1. Sistema mundial y redes de interrelación: La internacionalización de la educación y el papel de la educación comparada. Pereyra, M. A. et al (Eds.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares-Corredor. pp. 17-58.
- Schriewer, J. (2011). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. Caruso, M., y Tenorth, H-E. (Comps.). *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Buenos Aires: Granica. pp. 41-105.
- Stainer-Khamsi, G. (2015). 2. La transferencia de políticas como herramienta para comprender la lógica de los sistemas educativos. Ruiz, G., y Acosta, F. (Eds.). *Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica: Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización*. Barcelona: Ediciones Octaedro. pp. 55-74.

- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Wallerstein, I. (2013). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI.
- Yang, R. (2010). La comparación de políticas. Bray, M.; Adamson, B.; y Mason, M. (comp.). *Educación comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires: Granica. pp. 295-320.

II. POLÍTICAS PARA LA FORMACIÓN DOCENTE Y EDUCACIÓN

**EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN
EDUCATIVA EN MÉXICO:
UN ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA**

Francisco Miranda López¹

INTRODUCCIÓN

En el mundo educativo contemporáneo uno de los aspectos de mayor relevancia en la orientación de las políticas y el funcionamiento de los sistemas educativos es, sin lugar a dudas, la evaluación. Su importancia actual radica en al menos tres factores principales:

1. Estructuralmente, en el sector educativo, al igual que en otros sectores gubernamentales, la evaluación se ha incorporado a las acciones de gobierno con la finalidad de garantizar mayor eficiencia y efectividad en sus resultados, en especial en contextos de restricción financiera y reorganización de los estados nacionales.
2. En el terreno educativo, la evaluación se ha convertido en la herramienta más relevante para rendir cuentas ante la sociedad sobre los resultados de los sistemas educativos.

¹ El autor agradece la colaboración para la realización este apartado de: Erica Villamil Serrano, Juana María Islas Dossetti y Eduardo Roberto Carlos Aguiñaga Rincón.

3. La evaluación se ha convertido en un dispositivo para la conducción de los procesos de mejora fungiendo como un generador de información y conocimiento acerca de la situación o estado actual de los componentes, procesos o resultados de la educación, así como del grado o nivel de avance de las acciones y resultados educativos respecto a los referentes de mejora considerados deseables o factibles de ser alcanzados.

Al paso del tiempo, los propios alcances y limitaciones mostrados por los avances de la evaluación educativa tanto en el terreno de los sistemas estandarizados de evaluación de aprendizajes a gran escala –que han sido quizá el *locus* de la misma–, junto a los dispositivos de evaluación de políticas y programas gubernamentales, en la línea analítica de la gestión por resultados, su organización a partir del marco lógico, y el seguimiento y evaluación de su diseño, consistencia y desempeño, han mostrado la necesidad de caminar hacia la conformación de sistemas nacionales de evaluación educativa.

La ruta planteada y la experiencia acumulada en los últimos 20 años, coloca a la evaluación frente a múltiples desafíos que tendrá que sortear: potenciar el uso de sus resultados, disponer de enfoques más integrales, crear sistemas de gobernanza distribuida entre los principales actores de los sistemas educativos, al mismo tiempo de reforzar los mecanismos externos para presionar y dirigir los cambios educativos y articularlos con las lógicas de auto-evaluación, fortalecer los instrumentos normativos para afianzar sus alcances institucionales y crear verdaderas culturas de evaluación y mejora educativa. Muchos de estos desafíos han mostrado diversas dificultades técnicas, políticas e institucionales para poder generar ensamblajes adecuados entre las exigencias técnicas de la evaluación, su pertinencia y legitimidad frente a la diversidad de los sistemas educativos y la aceptación tanto de su carácter formativo como de las consecuencias derivadas de la misma para los diversos actores involucrados.

El documento que se presenta a continuación busca dar cuenta de las características principales del Sistema Nacional de Evaluación Educativa en México (SNEE) tomando distintos referentes analíticos: los avances mostrados en las últimas décadas en América latina, el diseño del SNEE en México en el marco de la reforma educativa iniciada desde 2013 y los principales problemas observados en sus primeras fases de implementación.

LOS AVANCES EN LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA

Como ya lo hemos consignado en otro documento (Miranda López, 2014) la trayectoria de la evaluación educativa, ha mostrado áreas de especial relevancia e interés para las políticas y los sistemas educativos en América latina, entre las cuales se encuentran:

1. La aplicación de pruebas estandarizadas de rendimiento.
2. La construcción de indicadores.
3. La evaluación y autoevaluación de los centros educativos.
4. La evaluación del desempeño de los docentes.

A continuación, se presenta un panorama comparado de los sistemas de evaluación educativa de 18 países latinoamericanos. Se escogió este conjunto de países porque resultan comparables sus condiciones económicas e incluso sus trayectorias políticas y de democratización son parecidas.²

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) ha existido un incremento en el uso de la evaluación de la educación, debido a varios factores entre los que destacan un incremento en la demanda

² Siguiendo a Wayne Parsons (2007), se opta por un análisis bajo el enfoque institucionalista, utilizando un método en el que se compara un tema de política específico en un grupo selecto de países comparables.

por la efectividad, equidad y calidad de la educación; una tendencia hacia la autonomía escolar; las mejoras que se han desarrollado en las tecnologías de la información; y por último, un aumento en la confianza a los resultados de las evaluaciones y una tendencia a la toma de decisiones basadas en evidencia (OECD, 2013).

Los sistemas nacionales de evaluación consisten en los arreglos coordinados para la evaluación, que en última instancia buscan mejorar los resultados de los estudiantes dentro del sistema escolar. Éstos tienen comúnmente varios componentes, la evaluación de: los estudiantes, los maestros, la escuela, del director de la escuela y del sistema educativo; e incluye la articulación entre los componentes para que se encuentre alineada con los objetivos de aprendizaje del estudiante (OECD, 2013). Cada una de estas evaluaciones tiene un conjunto de seis elementos que la conforman:

1. Gobernanza, quién.
2. Capacidades para valorar y hacer uso de la retroalimentación, quién usará los resultados.
3. Objetivo, qué se evaluará.
4. Tecnología de la evaluación, cómo.
5. Propósito, para qué evaluar.
6. Agentes involucrados, con quién (OECD, 2013).

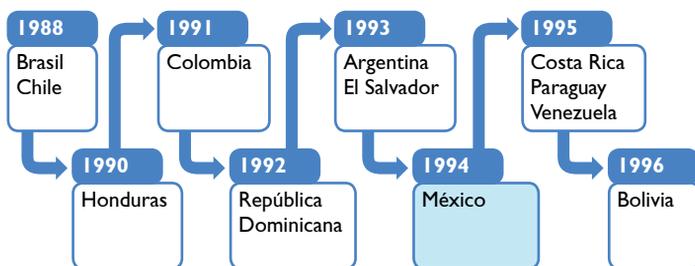
En congruencia con la perspectiva de sistema se ha buscado que los distintos componentes no se encuentren aislados, por ello, se han generado un conjunto de articulaciones que permiten concebirlo como sistema. La primera de estas articulaciones se refiere a la interconexión que existe al interior de cada uno de los elementos, la alineación entre la evaluación sumativa y la evaluación formativa de los estudiantes. Otra articulación es entre los componentes, es decir la relación entre las distintas evaluaciones, que usualmente buscan fortalecerse entre sí. Por ejemplo, la evaluación a la escuela y a los docentes que ejercen en ella. Por último, están las articulaciones de modulación, que son procesos que buscan asegurar la

consistencia entre la aplicación de la evaluación en las escuelas y el sistema educativo. Esto se puede observar en la siempre necesaria coherencia entre las evaluaciones y la agenda nacional de educación (OECD, 2013).

En América latina los primeros antecedentes de evaluación para el aprendizaje datan desde 1975, cuando Bolivia realizó una prueba muestra a nivel regional a los grados de tercero, cuarto, sexto, noveno y duodécimo, sin embargo, este país no volvió a realizar un examen de este tipo hasta 1996 con la aplicación realizada por el Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (SECE). Por su parte, Panamá realizó sus primeros exámenes estandarizados en 1981, no obstante, estos fueron realizados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y no por las autoridades educativas de la nación centroamericana (Ferrer, 2006). El primer sistema como tal de evaluación del aprendizaje surge en Chile y Brasil en 1988: Laboratorio Latinoamericano de Medición de Calidad de la Educación, 1997.

A partir de la evaluación de los sistemas de evaluación del aprendizaje, se desarrollaron los sistemas nacionales de evaluación en los que destacan cuatro grandes tendencias de las cinco consideradas por la OECD, a saber: aplicación de pruebas estandarizadas de rendimiento; construcción de indicadores; evaluación y autoevaluación de centros educativos, y evaluación del desempeño de los docentes.

Figura 1. Año de creación de los sistemas nacionales de evaluación del aprendizaje en américa latina



Fuente: Elaborado por el autor con base en la información de Laboratorio Latinoamericano de Medición de Calidad de la Educación (1997).

La coordinación y manejo de los sistemas de evaluación educativa puede descansar en diversos tipos de órganos. La OECD ha observado que normalmente la responsabilidad sobre los sistemas de evaluación educativa recae en las autoridades educativas a nivel nacional o subnacional, cuerpos gubernamentales que no son parte del sector público, agencias especializadas para la evaluación, oficinas de auditoría, los directivos de las escuelas, los profesores y los padres (OECD, 2013).

Por su parte, Guillermo Ferrer realizó un análisis comparado de los sistemas nacionales de evaluación educativa, centrado en las evaluaciones del aprendizaje de los estudiantes, revisó algunos casos como Bolivia, Chile y México (Ferrer, 2006). En este texto presenta un conjunto de condiciones mínimas que se esperan de los sistemas nacionales de evaluación del aprendizaje:

1. Los propósitos de las evaluaciones de logros de aprendizaje y los usos pretendidos de sus resultados deben de considerarse para el diseño y el inicio del sistema de evaluación.
2. Es imprescindible definir con claridad el grado de autonomía funcional que tendría la unidad evaluadora.
3. Los instrumentos de medición deben estar referidos a las expectativas o metas de aprendizaje que cada país o región se haya propuesto mediante los marcos curriculares nacionales. Para esto se requiere que esas metas estén descritas operacionalmente y ejemplificadas para facilitar la comprensión de todos los actores del sistema.
4. El objetivo y los sujetos de las mediciones deben especificarse, es decir, indicar si se busca evaluar el sistema, a las instituciones, o a los actores individualmente (docentes y alumnos, en especial).
5. Todos los instrumentos de las evaluaciones requieren ser validados en forma experimental, esto es, mediante aplicaciones piloto en el campo. Además, se deben de validar

- de forma específica, cuando se decida evaluar poblaciones cuya lengua materna sea diferente de la lengua oficial.
6. Si además de medir los aprendizajes se considera necesario o conveniente medir los factores escolares y extraescolares, se deben utilizar procedimientos técnicos sólidos para la recolección de datos y su posterior análisis estadístico.
 7. La forma en que se reportan los resultados de las evaluaciones debe guardar coherencia con los objetivos de las mediciones y debe tener en cuenta las necesidades concretas de información de los usuarios.
 8. Realizar la devolución de los datos en forma oportuna, periódica, y asegurando la llegada a la mayor cantidad posible de individuos e instituciones.
 9. Es conveniente facilitar y promover las iniciativas subnacionales de evaluación externa (Ferrer, 2006).

En el caso latinoamericano, la coordinación del sistema nacional de evaluación educativa se ha dado en tres tipos de cuerpos, organismos centralizados pertenecientes a la autoridad central; órganos descentralizados y dependientes de las autoridades educativas nacionales y agencias autónomas. Tomando como referencia los casos

Figura 2. Comparativo entre países y anual sobre el tipo de agencias de evaluación



Fuente: Elaborado por el autor.

Tabla 1. Nombre de agencias de evaluación educativa y marco normativo de países de América latina

País	Agencia	Marco normativo	Organismo
Argentina	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)	Ley de Educación Nacional (LEN) núm. 26.206	Centralizado
Bolivia	Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa	Artículo 83 de Ley Nacional de Educación	Descentralizado
Brasil	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)	Ordenanza núm. 2.255	Descentralizado
Chile	Agencia de Calidad de la Educación	Ley núm. 20.529 Sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización	Autónomo (relación con presidencia a través del ministerio de educación)
Colombia	Facultades de evaluación del Ministerio de Educación	Ley 1324	Centralizado
Costa Rica	El Departamento de Supervisión Nacional	Ley Fundamental de Educación, Ley núm. 38170-MEP, Ley núm. 7600	Centralizado
Cuba	Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (SECE)	Resolución Ministerial núm. 226/03	Centralizado
Ecuador	Sistema Nacional de Evaluación	Acuerdo Ministerial núm. 025-09	Centralizado
El Salvador	Sistema de Evaluación Educativa	Capítulo 2 de la Ley General de Educación	Centralizado
Guatemala	Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa	Acuerdo Ministerial 1092-2007	Centralizado
Honduras	Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (UMCE)	Capítulo IV de la Ley Fundamental de Educación	Centralizado

México	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (inee)	Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Autónomo
Nicaragua	Dirección de Evaluación del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Normativa de Evaluación de los Aprendizajes para la Educación Básica y Media	Centralizado
Panamá	Dirección Nacional de Evaluación Educativa (SINECE)	Ley Orgánica de Educación, Decreto Ejecutivo 423	Centralizado
Paraguay	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE)	Resolución Ministerial núm. 687	Centralizado
Perú	Unidad de Medición de Calidad (UMC)	Artículo 16 de la Ley General de Educación	Centralizado
República Dominicana	Departamento de Pruebas Nacionales	Artículo 61 Ley Orgánica de Educación	Centralizado
Uruguay	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)	Título IV, Artículo 113 de la Ley General de Educación	Autónomo
Venezuela	Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje (SINEA)	Ley Orgánica de Educación	Centralizado

Fuente: Elaborado por el autor con base a las leyes referidas en la tabla.

analizados por Ferrer (2006) podemos observar una tendencia al aumento de la autonomía de las agencias evaluadoras, donde destacan los casos de Chile, México y Uruguay, cuyas agencias evaluadoras son autónomas del ministerio de educación.

Debe destacarse que México es el único caso en el que el órgano coordinador del SNEE se encuentra establecido a nivel constitucional, por su parte las agencias de Paraguay, Guatemala y Cuba son creadas por acuerdos o resoluciones ministeriales. Mientras que el fundamento legal del resto de las agencias se ubica en la ley secundaria de la materia.

Al analizar a los distintos sistemas de evaluación en países latinoamericanos se puede identificar que existe una gran diversidad

en ellos: varían en los componentes a evaluar, los usos que se hacen de la evaluación y los organismos que las administran.

En las características de la evaluación de cada componente, sobre todo las dirigidas a estudiantes, profesores y escuelas, se pueden encontrar un conjunto de categorías comunes referentes a la forma en que se llevan a cabo. Por un lado, están las referentes a la obligatoriedad de la evaluación para los evaluados. En este caso se establece la obligación de participar en la evaluación, llegando a plantear consecuencias legales en caso de no hacerlo. En cambio, cuando sí es posible elegir entre evaluarse o no, entonces se considera que la evaluación es voluntaria.

Por otro lado, se encuentra el tipo de evaluación, refiriendo a la estandarización o no de los instrumentos. Por evaluación estandarizada se entiende a la medición sistemática de un atributo o característica que se hace a partir de estándares o parámetros de referencia claramente establecidos y que se aplica de manera unívoca a una población para establecer, a través de una escala, el grado o nivel de cumplimiento o logro de ese estándar o referente (Froemel, 2009). Por el contrario, cuando la evaluación se centra y ajusta de acuerdo a las características de los individuos que serán evaluados ésta puede llamarse contextualizada.

La centralización de la política de la evaluación se refiere a la concentración de la facultad evaluadora en uno o más organismos y a qué tan directa y constante es la relación entre este organismo con el evaluado (Serra, 1981). Si la tarea de evaluación está concentrada en un solo organismo cuya relación con el evaluado es distante, entonces nos podemos referir a un órgano centralizado, el cual tiene la facultad de evaluar a un componente en particular, como el ministerio de educación o un órgano autónomo encargado de realizar la evaluación a nivel nacional. Por otro lado, si el encargado de la evaluación del componente está dividido en diferentes órganos, con una alta cercanía y una constante relación con el evaluado, se estará frente a un modelo más descentralizado. Por ejemplo, la escuela es la encargada de evaluar a los docentes, el distrito o una

autoridad local es el encargado de evaluar a la escuela de forma autónoma. Así, considerando estos tres elementos es posible caracterizar a los sistemas nacionales de evaluación y a la evaluación de sus componentes en dos categorías teóricamente puras, de acuerdo al nivel de concentración o dispersión de sus diversos elementos. Por un lado, un modelo en el que la evaluación sea centralizada, obligatoria y estandarizada (Modelo A); por otro, uno en el que la evaluación es descentralizada, voluntaria y contextualizada (Modelo B). En la realidad, sin embargo, es posible encontrar una diversidad de formas híbridas o mixtas, es decir, casos que contengan una mezcla de los elementos de estos tipos de evaluación (Modelo C). En la tabla 2 se muestra el esquema de combinaciones posibles de estos elementos.

Tabla 2. Modelos característicos de los sistemas nacionales de evaluación educativa

	Característica		
Modelo	Centralización/ Descentralización	Obligatoria/ voluntaria	Estandarizada/ contextualizada
A	Centralizada	Obligatoria	Estandarizada
B	Descentralizada	Voluntaria	Contextualizada
C	Centralizada	Voluntaria	Estandarizada
	Centralizada	Obligatoria	Contextualizada
	Centralizada	Voluntaria	Contextualizada
	Descentralizada	Obligatoria	Estandarizada
	Descentralizada	Voluntaria	Estandarizada
	Descentralizada	Obligatoria	Contextualizada

Fuente: Elaboración propia

La tendencia de los sistemas de evaluación educativa en América latina es clara en el énfasis puesto en las evaluaciones realizadas por instituciones u organismos públicos o privados a partir de una normatividad específica que regula la pertinencia, calidad y temporalidad de la evaluación. Este tipo de evaluaciones tiene fundamento

normativo explícito en distintos ordenamientos jurídicos, desde el nivel de ley, hasta acuerdos secretariales, reglamentos y diversos lineamientos técnicos. Algunos de estos marcos normativos solo mandatan la realización de evaluaciones señalando las atribuciones correspondientes; otros, además de ello, señalan los criterios a los que habrán de ceñirse en aspectos metodológicos, técnicos y operativos. En otros casos más, los señalamientos regulatorios pueden llegar a definir consecuencias y el carácter vinculante que pueden tener las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Debido al nivel de visibilidad pública que tiene este tipo de evaluaciones, además de la existencia de criterios que regulan y orientan de forma explícita su validez y confiabilidad, los niveles de robustez técnica tienden a ser altos, independientemente de los usos que realicen los diversos usuarios y actores involucrados.

Aunque la mayoría de los sistemas de evaluación de aprendizaje en los países de América latina han compartido los rasgos del modelo A –centralizada, obligatoria y estandarizada–, en el caso de la evaluación de otros componentes se ha combinado con modelos más contextualizados y descentralizados. Esta situación se describe a continuación para cada componente y distintos grupos de países.

Evaluación del aprendizaje

Al observar cuales son los elementos que se evalúan al interior de los sistemas educativos, se puede ver que, con excepción de Bolivia, y Venezuela donde no se encontró información actual al respecto; la mayoría de los países que evalúan el aprendizaje de sus estudiantes lo hace a través de pruebas estandarizadas. Esto no implica que estos países no tengan experiencias en el área, sino que actualmente no tienen ningún mecanismo establecido para la evaluación del aprendizaje de los alumnos, aun cuando su marco legal sí lo considere.

El contenido a evaluar, aunque varía, siempre incluye las materias de matemáticas lenguaje y comunicación. También es recurrente que se evalúe al último grado del nivel primario de cada país. Perú, República Dominicana y El Salvador son los únicos países que no evalúan el último grado de primaria. Los resultados de las pruebas estandarizadas son considerados como insumos para la planeación de las escuelas en la mayoría de los países. Sin embargo, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Ecuador y Argentina no tienen ningún mecanismo para que las escuelas utilicen los resultados de estos exámenes. A nivel del sistema educativo, todos los países tienen establecido dentro de las finalidades del examen el hacer uso de sus resultados para la mejora del sistema. Por su parte, República Dominicana es el único país que hace uso de las pruebas estandarizadas para la entrada al siguiente nivel escolar, ya que lo hace al final del ciclo conocido en México como secundaria y al finalizar la educación media superior.

El tamaño de la población evaluada también ha sido un factor que ha variado en los últimos años, estos cambios se deben a las necesidades y objetivos de las autoridades educativas, los recursos y las coyunturas políticas. Cómo lo menciona Ferrer (2006) la

Tabla 3. Comparativo de tamaño de poblaciones de evaluación del aprendizaje

Año de la evaluación	Maestral	Censal	Ambos
2007	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá (piloto año 2000) y Venezuela (1998).	Chile, Costa Rica, Cuba y República Dominicana.	Bolivia, México Paraguay (Censal para participantes en programa Escuela Viva) y Uruguay.
2016	Nicaragua, Costa Rica, Panamá (hasta 2008), Guatemala, Honduras y México.	Uruguay, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, Chile, República Dominicana y Brasil.	Argentina y Colombia.

Fuente: Elaborado por el autor.

cobertura de las mediciones debe ser consistente con los objetivos de las mismas; por lo que, si el objetivo es conocer el estado del sistema educativo, ya sea en general o entre las regiones, a través del aprendizaje lo mejor puede ser el optar por muestras representativas, ya que se debe tomar en cuenta la complejidad del análisis y los altos costos de levantamientos censales. Aunque se reconoce que un censo permite conocer el aprendizaje de la población objetivo de forma más exacta, además de que permite utilizar las pruebas para la selección de escuelas de un nivel posterior como es el caso de República Dominicana. En general no se observa un patrón en la evolución de los países respecto a los cambios del tamaño de la población evaluada.

Evaluación docente

En lo que respecta a las evaluaciones a los docentes, éstas pueden clasificarse de acuerdo al objetivo que persigan. Básicamente, puede ser para seleccionar a las personas que estarán en el servicio docente o para observar el desempeño *de los docentes en servicio*. Respecto al primer objetivo, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay no tienen un sistema de evaluación de desempeño para el ingreso al servicio docente establecido formalmente. En el caso de Brasil, aunque la ley establece que se debe realizar una evaluación general para el ingreso al servicio docente, éste depende de los estados y su decisión de aceptarlo. Algo similar ocurre en Argentina y Colombia, dónde la evaluación para el ingreso docente está a cargo de los gobiernos subnacionales, aunque en estos países existen mecanismos a nivel nacional para reforzar esta obligación. En el resto de los países, además de Colombia, se realiza una prueba un examen estandarizado de acuerdo al nivel educativo o a la clase en que los docentes buscan impartir lecciones, junto con otros requisitos adicionales, como en el caso de Ecuador, donde el postulante debe de dar una clase muestra.

Resulta más común la evaluación sistemática al desempeño docente. La evaluación tiene siempre un propósito formativo; sin embargo, en los casos de: Chile, Ecuador, Honduras, Perú y República Dominicana, los docentes que fallen en por lo menos tres oportunidades de la evaluación son retirados del cargo. En el caso de República Dominicana el profesor es removido si no cumple con los criterios necesarios para aprobar la capacitación después de la primera falla.

En general, observamos una tendencia hacia modelos de evaluación del desempeño docente obligatorios, con excepción de Paraguay y Guatemala, dónde la evaluación de desempeño es voluntaria, aun cuando es un procedimiento estandarizado y centralizado. El caso de Perú resulta interesante ya que en una primera etapa es estandarizado, obligatorio y centralizado (modelo A). Mientras que en una segunda etapa es contextualizado y descentralizado en cada escuela. Durante esta segunda etapa, un comité de evaluación compuesto por tres actores: 1) el director; 2) un subdirector o coordinador académico del mismo nivel, y 3) un profesor de la misma modalidad, forma, nivel o ciclo que el evaluado y de una escala magisterial superior; realizan una evaluación sobre el desempeño docente en la escuela y en el aula, aunque existe un rúbrica básica elaborada por el ministerio de educación, los criterios aplicados por el comité deben adaptarse al contexto de este Reglamento de la Ley núm. 29944, Ley de Reforma Magisterial, 2013.

Por su parte, en Chile la evaluación consiste en: autoevaluación, portafolio de desempeño pedagógico, entrevista al docente evaluado e informe de referencia de terceros –director y jefe técnico pedagógico–. Todos estos documentos son elaborados por el Ministerio de Educación y se encargan de su procesamiento –una vez que son enviados por medio del sistema electrónico por el profesor evaluado–, el entrevistador, quien es un docente par, y el director y jefe técnico pedagógico quienes realizaron el informe en la Ley sobre Evaluación Docente, 2004.

Honduras por su parte realiza dos tipos de evaluación, una interna de manera anual y una externa cada 3 años, aunque los

critérios de ambas son elaborados por la Secretaría de Educación de ese país. La primera consiste en una autoevaluación realizada por el profesor a través de un formato elaborado por el ministerio de educación; un portafolio de desempeño pedagógico y un reporte del inmediato superior. Por su parte la evaluación externa considera el informe generado por la evaluación interna, el portafolio de desempeño pedagógico y una carpeta de evidencias. Además, se realiza una entrevista al docente evaluado y un informe de referencia de terceros a través de encuestas a profesores pares, padres de familia y educandos. También se realiza una prueba sobre conocimientos específicos, pedagógicos y didácticos (Secretaría de Educación de la República de Honduras, 2015).

Tabla 4. Comparativo de modelos de evaluación docente

Modelo A	Modelo C
Argentina	Paraguay
Ecuador	República Dominicana
Honduras	Colombia
México	Nicaragua
	Chile
	Costa Rica
	Perú
	Cuba

Fuente: Elaborado por el autor.

Evaluación de las escuelas

En lo que respecta a la evaluación de las escuelas, normalmente existe una tendencia a la evaluación periódica de la infraestructura y los materiales educativos con los que cuentan. En varios países las principales herramientas para realizarla son la autoevaluación y el uso de la supervisión escolar constante. En lo que respecta a la frecuencia con que éstas se realizan, algunos países como Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador y Paraguay, evalúan de forma anual. Por su parte,

en México se efectúa de manera cuatrienal y en Chile cada 2 o 4 años, dependiendo de los resultados de los estudiantes en la prueba SIMCE.

La autoevaluación de los centros escolares por parte de los directores y la comunidad de académicos es un componente importante en varios países, pero en los casos de Paraguay, Perú y República Dominicana tiene un papel protagónico. En el caso uruguayo, la evaluación de los centros educativos es obligatoria como lo establece la Ley General de Educación en su Artículo 117, mas no se establece un tiempo para realizarla. Aunque el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed) elabora los instrumentos e indicadores que considere pertinentes, éstos son contextualizados y se centran en: la eficiencia de la administración de los recursos humanos y materiales disponibles y en las condiciones edilicias, equipamiento y mantenimiento de los centros educativos.

Tabla 5. Comparativo de modelos de evaluación de escuelas

Modelo A	Modelo C
Chile	Argentina
Costa Rica	Paraguay
Ecuador	Perú
El Salvador	República Dominicana
Panamá	Colombia
México	Honduras
	Uruguay

Fuente: Elaborado por el autor.

Como corolario de lo anteriormente expuesto, como lo dejan entrever las lecciones aprendidas en el desarrollo de los Sistemas Nacionales de Evaluación en América latina, es necesario puntualizar la necesidad de no desvalorizar las evaluaciones externas sobre los aprendizajes, pero sí reconocer la necesidad de ahondar en el desarrollo de conocimiento de la evaluación de los aprendizajes en el ámbito del aula. Debe de reconocerse que esta última modalidad evaluativa es la que, al final del día, determina las posibilidades y oportunidades educativas de la población que asiste a la escuela.

También debe señalarse que otro de los problemas fundamentales tiene que ver con la difusión y uso de los resultados de las evaluaciones para el diseño de estrategias efectivas de mejora educativa. En general, en América latina la información que aportan las evaluaciones sigue siendo compleja y no se alcanza la comprensión cabal de todos los significados que involucra. Aún más:

La ausencia de participación de los actores que conforman el proceso educativo aunado a modelos evaluativos cada vez más complejos, en lugar de fortalecer cultura evaluativa en las escuelas, ha provocado reacciones no siempre favorables al hecho evaluativo. Esta es una de las razones por las cuales emerge la necesidad de la autoevaluación institucional, ya no solo acotada al central tema de los logros de aprendizajes, sino con un enfoque ampliado de derechos. Y una mirada más sistémica del hecho educativo en el ámbito de la escuela (Duro, 2015, 4)

Se trata probablemente de realizar mayores esfuerzos de integración, tanto de metodologías como de información, actores, normas, políticas y sentidos que al tiempo de garantizar objetividad, certeza e imparcialidad, también impulsen modelos más participativos para conformar mejores culturas de evaluación al centro de los propios sistemas educativos. De manera que será necesario combinar políticas, acciones institucionales y técnicas de evaluación que articulen las lógicas externas con las internas estableciendo puentes de comunicación entre ellas. Ésta parece ser una de las rutas más prometedoras de fortalecimiento de los sistemas nacionales de evaluación y de cuya experiencia inicial se ha empezado a dar cuenta con el SNEE en México, mismo que a continuación se describe.

EL SNEE Y LA REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO

El SNEE apareció por primera vez en 1989, con el Plan Nacional de Modernización Educativa, donde las acciones de evaluación

educativa tenían como objetivo el desarrollo del SNEE como un elemento esencial para la toma de decisiones en favor de la modernización educativa ([PME] 1989-1994, p. 183). Pero fue hasta 1995, con el Programa de Desarrollo Educativo, que éste se estableció formalmente por medio de la Dirección General de Evaluación (DGE) cuyo objetivo era: “coadyuvar al incremento de la calidad de la educación a través de la detección de posibles deficiencias en el proceso de enseñanza-aprendizaje” (Secretaría de Educación Pública [SEP]-DGE, 2002, p. 5).

En el periodo 2000-2006 se desarrolló el Sistema Nacional de Indicadores; además, se enfatizó la rendición de cuentas; así como, el fortalecimiento de la evaluación interna en la escuela con un enfoque en la gestión escolar (Programa Nacional de Educación [PNE], 2001, pp. 77-79). En 2002 se fundó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); se realizaron las pruebas para la evaluación de aprendizajes denominada Examen de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) y además se firmó el Compromiso Social por una Educación de Calidad. De manera conjunta la SEP y el INEE tenían la tarea de la construcción del SNEE, cuyos subsistemas se concebían en ese momento como la evaluación, los indicadores y la información generada de las evaluaciones realizadas.

Durante el sexenio 2006-2012, se efectuaron varios cambios en la evaluación del aprendizaje de los estudiantes con la prueba denominada Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), que se aplicó a partir de 2008. También se realizó el primer examen de ingreso a cargos docentes a través de un examen que fue abierto, el Concurso Nacional Público de Oposición para Ingresar al Sistema Educativo Nacional, tanto para egresados de las escuelas normales como de otras licenciaturas universitarias, aunque para otorgar las plazas se requirió de la participación de la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (Amador, 2009).

La Reforma Educativa de 2013 otorgó al INEE un nuevo rol como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas

para coordinar el SNEE, que es definido por la Ley del INEE como: “un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Ley” (Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [LINEE], 2013).

La Reforma Educativa de 2013 estableció cuatro compromisos fundamentales:

- i) la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado; ii) el reconocimiento del derecho a una educación de calidad para todos y la obligación del Estado para garantizarlo; iii) el nuevo papel del INEE como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas para coordinar el SNEE, evaluar, regular, supervisar, difundir información y emitir directrices de política educativa; y iv) la creación del Servicio Profesional Docente (SPD) basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos (INEE, 2015).

Como parte de la Reforma Educativa de 2013, se considera al SNEE como el garante de la calidad educativa del Sistema Educativo Nacional y al ser el INEE quien lo coordina al SNEE, tiene un gran reto para garantizar los cambios necesarios en el sistema educativo que permitan mejorar los aprendizajes de los estudiantes, por lo que el INEE fue facultado para expedir lineamientos sobre las actividades de evaluación realizadas por las instancias competentes, además de que también genera criterios técnicos al respecto y supervisa la aplicación de las evaluaciones. Se le responsabiliza de la difusión y promoción del uso de las evaluaciones realizadas, generar sistemas de información con los resultados y los principales indicadores sobre el sistema educativo nacional; así como, la emisión de directrices para la mejora de las políticas educativas, a partir del uso de las evaluaciones. Uno de los grandes ejes de la reforma, se encuentra en la creación y desarrollo del servicio profesional docente, bajo un esquema meritocrático centrado en el uso de la evaluación para el

ingreso al servicio docente, la promoción, permanencia y obtención de reconocimiento por parte de los docentes dentro del servicio.

Como parte del desarrollo del SNEE y resultado de las reuniones con las autoridades educativas se creó la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) en la que se establecieron siete ejes que abarcan todos los componentes de la evaluación considerados por la OECD en cada una de sus áreas clave. Además, de incluir dos aspectos no contemplados por dicha institución, a saber, la regulación de los procesos de evaluación y la emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa (figura 3).

Figura 3. Comparativo entre el marco de política de evaluaciones de la OECD y la PNEE

		PARÁMETROS DE EVALUACIÓN Y VALORACIÓN					POLÍTICA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN	
		Tipos de evaluación					Ejes de la PNEE	
		1. Estudiantes	2. Docentes	3. Escuelas	4. Líderes escolares	5. Sistema educativo		
Áreas clave	1. Gobernanza			E6			1. Desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN	
	2. Carácter sistémico de la evaluación: diseño y procedimientos holísticos integrales			E1			2. Regulación de los procesos de evaluación	
	3. Uso adecuado de resultados		E3			E4	3. Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa	
	4. Desarrollo de capacidades en todos los niveles del sistema	E7					4. Difusión y uso de los resultados de la evaluación	
	5. Implementación		E3		E4 E6		E7	5. Emisión y ejecución de las directrices para la mejora educativa
							6. Coordinación institucional	
							7. Fortalecimiento de capacidades institucionales	

Fuente: INEE (2016). Política Nacional de Evaluación de la Educación. Documento Rector. México.

La política que orienta al SNEE en México, plantea cuatro grandes objetivos estratégicos:

- I. Establecer los propósitos, las orientaciones generales de política y las acciones que deberán atender, en el ámbito de la evaluación, todos los actores del SNEE para fortalecer el papel del Estado como garante del derecho a una educación de calidad para todos.

- II. Articular los proyectos de evaluación que impulsen el INEE y las autoridades educativas, así como las estrategias y acciones de difusión de resultados, junto con su uso para la mejora educativa, que se deriven de los mismos en el marco de coordinación institucional que establece el SNEE.
- III. Desarrollar propuestas coordinadas de evaluación que incidan en la mejora de los procesos educativos, el funcionamiento escolar y los resultados de aprendizaje de los alumnos de educación obligatoria.
- IV. Apoyar el diseño de la política educativa con base en la información aportada por las evaluaciones, la emisión de directrices de mejora que se deriven de éstas y la retroalimentación permanente sobre el cumplimiento de las metas sobre la calidad y equidad del SEN (DR-PNEE, 2015).

Esta política se sustenta y configura en siete ejes –cinco centrales y dos transversales–, con metas muy específicas proyectadas al año 2020, cuya misión es contribuir a que el Estado mexicano sea el garante del mandato constitucional, relativo a una educación de calidad para niñas, niños y adolescentes en edad escolar.

El primer eje, “Desarrollo de Evaluaciones de los Componentes, Procesos y Resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN)”, implica desarrollar evaluaciones que permitan disponer de información y conocimiento oportuno sobre el aprendizaje de los alumnos, el desempeño de los docentes, el funcionamiento de las escuelas y la pertinencia de los programas y políticas.

El segundo eje, “Regulación de los procesos de evaluación”, busca generar normas técnicas y entornos para que la evaluación se convierta en un instrumento riguroso, confiable, válido, justo, para lo cual es necesario regularla.

El tercer eje, “Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa”, se enfoca al desarrollo integral de sistemas de información e indicadores que permitan el seguimiento de la problemática educativa, los cuales deben ser ordenados, coordinados y confiables.

El cuarto eje, “Difusión y uso de los resultados de la evaluación”, propone estrategias y acciones para generar modelos de uso y difusión de los resultados de las evaluaciones, además de hacer de la evaluación un ejercicio de rendición de cuentas para la sociedad.

El quinto eje “Emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa”, con base en evaluaciones propias y externas, permitirá al INEE ofrecer elementos de política educativa para atender la inequidad y los problemas educativos que la evaluación visibiliza y dimensiona.

Los ejes sexto y séptimo son transversales. La “Coordinación institucional entre el INEE y las autoridades educativas [y el] Fortalecimiento de capacidades institucionales” permitirán enfrentar dos retos clave que, de garantizar su presencia en la política de evaluación, serán el engranaje necesario para lograr los fines de los demás ejes (Schmelkes, 2016).

La creación de la PNEE, como herramienta clave para el desarrollo del SNEE, ha tenido varios desafíos los cuales se corresponden con la relación entre las autoridades locales y federales, de la siguiente forma: la dependencia financiera y política de las primeras; y la discrecionalidad derivada de los acuerdos corporativos, sindicales y políticos con los poderes fácticos que ha incidido en la falta de transparencia y la rendición de cuentas (Miranda, 2016b). Sin embargo, en el marco del SNEE y la PNEE se han logrado un conjunto de avances hacia el federalismo cooperativo.³

Dentro de estos avances destacan la Conferencia del SNEE, una estructura funcional y organizativa, que se constituye mediante criterios de representación regional y de participación de las autoridades educativas, tanto federal como locales con la finalidad de

³ Se considera a éste como un federalismo de costos compartidos, en el que el gobierno nacional decide a qué políticas dará recursos y cuáles son las condiciones, mientras que el nivel subnacional puede decidir aceptar los términos y, en su caso, coadyuvar en su desarrollo. En este modelo no tiene cabida ni el aislamiento institucional ni el unilateralismo, sino las acciones concertadas por concurrencia legal o concertación política (Miranda, 2016b).

intercambiar información y experiencias relativas a la evaluación educativa (Miranda, 2016b). Esta conferencia ha sido clave en la construcción de la PNEE y en el funcionamiento del SNEE.

Por otro lado, las reuniones regionales para la construcción de la PNEE se constituyeron como un espacio más próximo e informal, donde las autoridades locales y la junta de gobierno del INEE intercambiaron puntos de vista sobre los temas relevantes de las agendas nacional y local de evaluación y mejora educativa. Este modelo se replicó para el intercambio entre dicha junta y la autoridad educativa federal (Miranda, 2016b).

También destacan los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), instrumentos de planeación para el análisis, definición y orientación de las acciones de evaluación y mejora educativa en la educación básica y media superior de las entidades federativas que incorporan tres dimensiones centrales: de lo nacional a lo local, de lo local a lo nacional, y lo propiamente escolar. Desarrollados a través de tres elementos centrales:

1. Una metodología de construcción que parte de la identificación de problemas educativos en términos de brecha y desigualdad, la identificación de sus causas críticas y la identificación de necesidades de evaluación, asociadas al problema y sus causas críticas.
2. Definición de proyectos de evaluación y mejora que precisen su impacto a largo y mediano plazo.
3. Garantizar la viabilidad política de los mismos (Miranda, 2016b).

Por último, el Programa de Mediano Plazo (PMP) del SNEE, del cual los PEEME son parte medular, es el instrumento en el cual se articularán las diversas acciones de evaluación, estatales, federales e internacionales. Actualmente se tienen previstos 126 proyectos de evaluación cuyo planteamiento proviene de las autoridades locales, 24 de las autoridades nacionales, y cinco con carácter internacional.

Uno de los grandes avances en el ámbito del federalismo cooperativo es el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora de Escuelas Multigrado, que se construyó con el consenso de las autoridades locales. Por otro lado, la nueva gobernanza planteada por el SNEE, implica fortalecer las capacidades institucionales locales⁴. Así la PNEE estableció 2 ejes estratégicos en su definición y desarrollo: la coordinación social e institucional y el fortalecimiento de capacidades locales.

En un estudio reciente a cargo del Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR por sus siglas en inglés) en el que se realiza un panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América latina se destaca la importancia que tienen, en su desarrollo y consolidación, cuatro dimensiones:

1. Reconocimiento de la función de evaluación y seguimiento del Estado.
2. Planeación de la evaluación.
3. Metodología de seguimiento y evaluación.
4. Uso de la evidencia (Pérez Yarahúan y Maldonado Trujillo, 2015).

Al respecto, dicho estudio concluye que si bien en las primeras tres dimensiones ha habido avances en la mayoría de los países de la región, en la cuarta dimensión es donde los resultados han sido menores. El uso de la evidencia que aportan las evaluaciones para mejorar es donde todavía se nota un largo camino por recorrer, aunque no por ello ha sido un tema ignorado, ya que forma parte importante del debate en diversos países.

⁴ Construir capacidad institucional significa promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (Willems y Baumert, 2003 en Miranda, 2016b)

Se puede colegir que las conclusiones a las que arriba el estudio anterior, son también aplicables a los SNEE latinoamericanos, donde, como lo muestra Ferrer (2006), el uso de las evaluaciones en la toma de decisiones es aún parco y se ha concentrado principalmente en ámbitos todavía limitados como la capacitación docente, el desarrollo curricular, la selección para la educación superior, y la capacitación para la gestión e incentivos docentes.

Siguiendo las dimensiones planteadas por Pérez Yarahúan y Maldonado Trujillo (2015), puede afirmarse que el SNEE de México ha mostrado avances importantes. En lo que respecta a la dimensión de reconocimiento, se puede observar cómo el sistema de evaluación educativa mexicano es el único planteado en la región latinoamericana en el nivel constitucional, lo que le otorga una importantísima jerarquía normativa y fuerza institucional. En el ámbito de la planeación de la evaluación, el SNEE se encuentra bastante avanzado con la creación del programa de mediano plazo del mismo, y en cada entidad federativa, con los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa. En el terreno metodológico, se tienen logros importantes, dada la robustez técnica de las evaluaciones que realiza el INEE, la gran variedad de métodos involucrados en las entidades federativas para desarrollar evaluaciones de los distintos componentes de los sistemas educativos, así como los dispositivos comprometidos para apoyar y acompañar técnicamente su adecuado desenvolvimiento por parte del INEE.

Por último, a nivel de uso de la evidencia, el INEE lleva acabo la emisión de Directrices para la Mejora Educativa, las cuales son una herramienta que:

enuncian aspectos clave de mejora que pueden contribuir a mejorar la eficacia, pertinencia, coherencia y articulación de los programas y servicios educativos. Su validez se fundamenta en las conclusiones de las evaluaciones, estudios e investigación educativos, en la revisión de las decisiones pertinentes y efectivas del pasado y en la legitimidad de su construcción a

partir de la consulta en foros de interlocución con actores clave para valorar su alcance, contenidos y viabilidad” (DR-PNEE, 2015).

Por lo que se convierten en un instrumento novedoso para el aprovechamiento y uso de las evaluaciones para la toma de decisiones.

Así, la Reforma Educativa del 2013 en México, ha planteado nuevos retos para el INEE. A saber, la recuperación de la rectoría del estado, la evaluación de los aprendizajes, el fortalecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD) y el papel del INEE como el coordinador del SNEE. En este último punto destaca la necesidad de avanzar en la implementación de la PNEE, a través de la integración de las acciones evaluativas de las autoridades educativas y del INEE. Además, han aparecido como problemas fundamentales, tanto la coordinación interinstitucional como el fortalecimiento de las capacidades locales, donde el rol de la asesoría técnica y de la formación de recursos humanos a cargo del instituto ha sido especialmente relevante. En general, el SNEE y la PNEE deberán tener puntos de toque en un nuevo modelo de gobernanza institucional que traspase las restricciones de la desconfianza y la sospecha entre la SEP y el INEE para llegar a nuevos puntos de encuentro con ganancia variable entre todos los actores (Miranda, 2016a).

En suma, la experiencia de implementación del SNEE en los últimos cuatro años pone de manifiesto no perder de vista otras dimensiones estratégicas que específicamente tienen que ver con los procesos de implementación, a saber: la dimensión técnica, política y de operación (Miranda, 2016a).

- *En la dimensión técnica* será necesario establecer una agenda de mejora que permita fortalecer la pertinencia y validez de las estrategias de evaluación y de los instrumentos que de ellas se derivan, buscando que sean consistentes técnicamente, pero al mismo tiempo legítimas frente al sistema educativo y la sociedad en su conjunto.

- *En la dimensión política* será indispensable continuar la lucha por la vigencia de la ley y el respeto al Estado de derecho, por lo que será necesario desarrollar diferentes estrategias de comunicación, sensibilización, apoyo y acompañamiento a los distintos actores involucrados en todos los aspectos relacionados con los procesos de evaluación y sus resultados. Además, será forzoso caminar hacia el establecimiento de un modelo de gobernanza institucional como parte de la normalización de los procesos de evaluación y mejora educativa, lo cual implica cumplir con las atribuciones que a cada instancia involucrada correspondan y desarrollar modelos de juego cooperativo entre los diferentes actores involucrados.
- Finalmente, en la dimensión *operativa* para mejorar la eficiencia y eficacia de todos los procesos organizativos, tecnológicos y de difusión se deberán afianzar y actualizar los protocolos, mejorar las programaciones y los mecanismos de seguimiento, así como atender oportunamente las incidencias observadas en la implementación de tareas. Esto tendrá que formar parte fundamental de la normalización institucional de los procesos de evaluación que deberá traducirse en eficiencia, pero especialmente en sensibilidad para el trato cordial, amable y digno a los sujetos de evaluación.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El establecimiento de la evaluación como un elemento fundamental para que los países latinoamericanos alcancen la calidad y equidad educativa ha sido un avance fundamental en los últimos años, aunque los resultados obtenidos por las diversas evaluaciones nacionales, regionales e internacionales todavía no son los adecuados.

Los sistemas nacionales de evaluación educativa en América latina y México han avanzado a partir de dos matrices institucionales, por un lado, los sistemas de evaluación estandarizada de

aprendizajes y, por el otro, los sistemas de evaluación de desempeño de políticas y programas gubernamentales. Estos sistemas se han desarrollado de manera paralela, aun cuando en algunos casos, han tenido acercamientos relevantes, la mayoría de las veces éstos no han sido suficientes para permitir potenciar sus principales capacidades y beneficios en un esquema mucho más integrado de acciones de mejora, retroalimentación y rendición de cuentas.

En el terreno estrictamente educativo, los sistemas de evaluación se han centrado en amplios mecanismos de medición estandarizada de aprendizajes a gran escala, con algunas tendencias similares en otros componentes educativos, en especial los vinculados a los servicios profesionales docentes.

Si bien la tendencia es claramente marcada en los rasgos de centralización, obligatoriedad y estandarización, crecen cada vez más las presiones para articular estas modalidades educativas con otras más vinculadas al carácter formativo de la evaluación, más contextualizadas y desarrolladas en forma descentralizada.

Con la finalidad de hacer crecer más la legitimidad y la eficacia de los sistemas de evaluación educativa lo que parece una necesidad impostergable es avanzar hacia la conformación de modelos mixtos que al tiempo de garantizar mayor control y robustez técnica de las evaluaciones, permita contar con una mayor participación de los actores involucrados, fortalecer la cultura de evaluación y afianzar la conexión entre los resultados de las evaluaciones y su uso con fines de mejora.

En este contexto, y en el marco de los avances mostrados por el SNEE en México y de la experiencia latinoamericana en la materia, pareciera necesario trabajar en varios aspectos sustantivos como parte de la agenda necesaria de los sistemas de evaluación en el futuro inmediato:

1. Avanzar hacia la construcción de una arquitectura institucional, cultural y política dentro del propio Estado que resignifique cada una de sus acciones dentro de una *nueva*

métrica de evaluación y mejora, orientada al cumplimiento del derecho a una educación de calidad con equidad.

2. En el marco de las evaluaciones del aprendizaje de los estudiantes será necesario transitar hacia enfoques más integrados que permitan extender la idea de obtener “fotografías instantáneas” de la situación del aprendizaje de los alumnos al término de los ciclos escolares, hacia la construcción de modelos más dinámicos de interacción entre procesos educativos y logro académico de los alumnos.
3. Será necesario continuar en la evaluación de componentes y procesos educativos buscando articular el funcionamiento y resultados del sistema educativo con la política, es decir, caminar hacia el reconocimiento de qué tipo y forma de política o de mejora de los servicios educativos es imputable el progreso educativo.
4. Será indispensable construir un nuevo modelo de gobernanza institucional que haga posible los juegos de suma-variable que permitan la cooperación y el trabajo conjunto entre los distintos actores educativos, dentro del estado y de la propia sociedad civil.
5. El tema de los docentes implicará solventar retos de orden técnico –validez y confiabilidad de las evaluaciones– y político –resistencias, reacciones institucionales, a veces todavía clientelares y corporativos–. Solo así se podrá aspirar a la normalización institucional plena de todas las etapas, tiempos, acciones, movimientos y resultados.
6. Al combinar las evaluaciones de resultados del sistema con la de la propia acción gubernamental se impulsa el debate público para fundamentar las decisiones de política educativa.
7. En particular se requerirán políticas de evaluación que atiendan el financiamiento de las evaluaciones, la falta de recursos humanos calificados y la frágil capacidad institucional de muchas dependencias gubernamentales, especialmente en el ámbito local.

8. Cuidar en sobremanera la tendencia maliciosa de evaluar mucho y mejorar poco considerando con realismo los problemas para transitar de una política a una nueva institucionalidad y de ahí a una cultura, moviéndose entre la eficiencia, la eficacia y la credibilidad de una evaluación que mejore efectivamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Amador Hernández, J. C. (2009). *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*. México: CESOP.
- Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (DR-PNEE) (2015). México: INEE.
- Duro, E. (2015). Tendencias y alcances en el campo de la evaluación educativa en América latina. Complementariedad entre modelos externos y procesos autoevaluativos en pos de la mejora continua. Presentado en IV Conferencia ReLac, Lima, Perú.
- Ferrer, G. (2006). *Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América latina. Balance y Desafíos*. PREAL. Recuperado de <http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/Ferrer.Eval..pdf>, el 13 de marzo de 2019.
- Froemel, J. E. (2009). La Efectividad y la Eficacia de las Mediciones Estandarizadas y de las Evaluaciones en Educación. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2(1), 11-28.
- INEE. (2015). Reforma Educativa Marco normativo. México: INEE. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf, el 13 de marzo de 2019.
- INEE. (2016). *El SNEE y la Política Nacional de Evaluación de la Educación*. Avances y perspectivas. México: INEE.
- Laboratorio Latinoamericano de Medición de Calidad de la Educación. (1997). Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación. Laboratorio Latinoamericano de Medición de Calidad de la Educación-UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183651s.pdf>, el 13 de marzo de 2019.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). (2013). México.

- Ley sobre Evaluación Docente, Pub. L. Núm. 19.961 (2004). Chile: Recuperado de https://www.docentemas.cl/docs/marco_legal/Ley_19961.pdf, el 13 de marzo de 2019.
- Miranda López, F. (2014). Introducción. En *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa* (pp. 13-16). México: FLACSO-México.
- Miranda López, F. (2016a). El INEE, la evaluación y la Reforma Educativa en México. Avances, retos y perspectivas. *Pluralidad y Consenso*, 28, 190-211.
- Miranda López, F. (2016b). La PNEE y el SNEE: federalismo cooperativo y capacidades locales. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, 2 (6), 28-33.
- OECD. (2013). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Synergies for Better Learning: An International Perspective. En *Evaluation and Assessment*. París: OECD. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en> el 13 de marzo de 2019.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Davila / FLACSO.
- Pérez Yarahuán, G. y Maldonado Trujillo, C. (2015). Conclusiones: Desarrollo, innovación y práctica. La institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América latina. En *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América latina* (pp. 395-419). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Centro CLAEAR para América latina.
- Programa Nacional de Educación (PNE) (2001). México: SEP.
- PME 1989-1994. (1989). SEP.
- Reglamento de la Ley Núm 29944, Ley de Reforma Magisterial (2013). Recuperado de http://evaluaciondocente.perueduca.pe/media/2016/06/Reglamento_de_la_Ley_de_Reforma_Magisterial.pdf, el 13 de marzo de 2019.
- Schmelkes, S. (2016). Logros y aprendizajes del SNEE frente a la PNEE. En *El SNEE y la Política Nacional de Evaluación de la Educación. Avances y perspectivas* (pp. 18-22). México: INEE.
- Secretaría de Educación de la República de Honduras. (2015). Informe Evaluación de Desempeño Docente. Honduras: Recuperado de http://www.se.gob.hn/media/files/articles/Informe_de_Evaluacion_Docente.pdf, el 31 de marzo de 2019.
- SEP-DGE (2002). *La Experiencia de la Dirección General de Evaluación en la Educación Básica y Normal*. SEP: México.

ANEXO

Leyes y documentos utilizados para los distintos cuadros comparativos sobre los países

País	Documento citado
Argentina	Ley de Educación Nacional (LEN), Pub. L. núm. 26.206 (2006), http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf
Bolivia	Ley de Educación, Avelino Siñani - Elizardo Pérez, Pub. L. núm. 70, http://www.opce.gob.bo/publico/juridico_c/ley
Brasil	Portaria núm. 2.255 (2003), https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=184900
	Ley núm. 10.269 (2001), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10269.htm
	Ley núm. 9.394 - Directrices base de la Educación Nacional, Pub. L. núm. 9.394 (1996), http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_normativa/brasil_ley_nro_9394_1996.pdf
Chile	Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, Pub. L. núm. 20.529, http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635
	Ley sobre Evaluación Docente, Pub. L. núm. 19.961 (2004), https://www.docentemas.cl/docs/marco_legal/Ley_19961.pdf
Colombia	Ley por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el Icfes, Pub. L. núm. 1324 (2009), http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-210697.html
Costa Rica	Ley Fundamental de Educación (1957), http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR TC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC
Cuba	Resolución Ministerial No 226/ 03, http://educaciones.cubaeduca.cu/medias/pdf/986.pdf
Ecuador	Acuerdo Ministerial núm. 025-09 – Implementación del Sistema Nacional de Evaluación, 25–9 §, https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/ACUERDO-025-090002.pdf
El Salvador	Ley General de Educación, 917 § (1996), http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-general-de-educacion

Guatemala	Acuerdo Ministerial 1092-2007 (2007).
	Gobierno de Guatemala-Ministerio de Educación. (2013). Evaluación Educativa Estandarizada en Guatemala: Un camino recorrido, un camino por recorrer. Gobierno de Guatemala, https://www.mineduc.gob.gt/PORTAL/contenido/enlaces/documents/Documento_Evaluacion.pdf
Honduras	Ley Fundamental de Educación, 32724 § (2012), http://www.se.gob.hn/media/files/leyes/Ley_Fundamental_de_Educacion.pdf
	Secretaría de Educación de la República de Honduras. (2015). Informe Evaluación de Desempeño Docente, http://www.se.gob.hn/media/files/articulos/Informe_de_Evaluacion_Docente.pdf
México	Ley General de Educación (1993), https://www.SEP.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
	Ley General del Servicio Profesional Docente. (2013), http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/l.htm
Nicaragua	Ferrer, G. (2006). Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América latina. Balance y Desafíos. PREAL, http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/Ferrer.Eval..pdf
Panamá	Ley Orgánica de Educación, 47 § (1946), consulta.meduca.gob.pa/files/diredocentes/.../1946_ley_00047_25042_2004.pdf
Paraguay	Resolución Ministerial Por la cual se aprueba el Proyecto del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, y se lo ubica en el Departamento de Orientación Educacional y Vocacional, 687 § (1995).
	Resolución DGDE núm. 6-2012 (2012), http://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/6082
Perú	Ley General de Educación, Pub. L. núm.28044, http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf
	Reglamento de la Ley núm.29944, Ley de Reforma Magisterial, 004-2013-ED § (2013), http://evaluaciondocente.perueduca.pe/media/2016/06/Reglamento_de_la_Ley_de_Reforma_Magisterial.pdf
República Dominicana.	Ley Orgánica de Educación, Pub. L. núm. 66-97, http://www.educando.edu.do/files/5513/9964/5391/ley_general_educacion_66-97.pdf
	Ministerio de Educación de República Dominicana. (s/f). Evaluación del Desempeño para Docentes del Ministerio de Educación, http://www.educando.edu.do/Userfiles/P0001/File/Evaluaci%C3%B3n%20del%20desempe%C3%BIo.PDF

Uruguay	Ley General de Educación, Pub. L. núm. 18.437 (2009), https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2599798.htm
Venezuela	Ley Orgánica de Educación, http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Venezuela/Venezuela_Ley_Organica_Educacion.pdf
	Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente (2000), http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_anexo_51_sp.pdf

LAS INERCIAS INSTITUCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Jorge Javier Romero Vadillo

Desde hace ya tiempo se ha vuelto un tópico decir que la educación en México se encuentra en un estado calamitoso. Desde 1992, cuando se publicó –coordinado por Gilberto Guevara Niebla– el libro *La catástrofe silenciosa*, que recogía el diagnóstico del sector educativo llevado a cabo por un grupo de expertos a solicitud de Carlos Salinas de Gortari en 1988, poco antes de tomar posesión de la presidencia de la República, se ha ido abriendo paso una visión muy crítica del sistema educativo creado por el régimen surgido de la Revolución mexicana. Las conclusiones de aquel informe eran contundentes: el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) había dedicado recursos ingentes al sistema educativo y había alcanzado logros notables en la cobertura, pero la calidad de la enseñanza ofrecida era claramente baja. “México es un país de reprobados”, concluía el estudio; ineficiencia escolar, discrepancias e incongruencias entre los planes de estudio de los diversos niveles del sistema educativo, una normatividad y legislación poco clara e ineficiente, irrelevancia de los contenidos educativos, mecanismos de evaluación deficientes para reflejar de manera objetiva el aprendizaje adquirido...

Lo notable de aquel diagnóstico era que por primera vez se reconocía públicamente el fracaso relativo de una de las principales banderas en las que había basado el régimen su legitimidad. El grupo gobernante había justificado tradicionalmente su dominio con base en sus logros sociales y la generalización de la educación era una de las principales conquistas que solía exhibir. Con los datos expuestos resultaba, sin embargo, que el logro se había limitado a cubrir en un alto porcentaje la demanda educativa en un país con una demografía explosiva, pero que el gran esfuerzo educativo iniciado en los primeros años de la década de 1920 había dado magros resultados en la calidad de la educación ofrecida por el Estado: a pesar de la gran cantidad de recursos invertidos durante 70 años, México no contaba con el capital humano necesario para enfrentar con ventaja las condiciones de competencia creadas por la acelerada mundialización de los mercados. Desde entonces, hace ya más de 20 años, la discusión en torno al sistema educativo comenzó a centrarse en la calidad y ya no en la cobertura o en los años promedio de escolarización, como había sido hasta entonces.

No es infrecuente encontrar estudios que ven al sistema educativo mexicano como un absoluto fracaso. Por ello merece la pena hacer un ejercicio de mesura: la educación en México, durante los años del crecimiento sostenido, alcanzó una cobertura comparativamente notable y, a fin de cuentas, México es el mejor colocado entre los grandes países de América latina en los resultados de la tan considerada prueba Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por arriba de Brasil y Argentina y sólo superado en la región –apenas– por Chile y Uruguay. El desempeño educativo de México, en términos de los estándares más ponderados académicamente, es muy malo si se le compara con el de países que han crecido de manera más constante y que hoy tienen mayor índice de desarrollo humano y menor índice de Gini. Sin embargo, no es despreciable si se le compara con

los países con los que comparte trayectoria institucional de inicio (Kaufman y Nelson, 2005, OCDE, 2009).

Para comprender al sistema educativo mexicano en conjunto, sus alcances y sus debilidades, hay que entender su institucionalización, es decir, el conjunto de reglas del juego que han normado la asignación de recursos públicos y que han establecido el sistema de incentivos de los diferentes individuos y organizaciones que participan en él. Para decirlo en otros términos, es necesario poner en claro cuál es el sistema de pagos que se institucionalizó gradualmente desde los orígenes del esfuerzo educativo del régimen posrevolucionario, allá por 1921, pero principalmente a partir de la década de 1940, cuando se consolidó el PRI como partido que controlaba de manera monopolística al Estado.

La gobernación del sistema educativo durante la época clásica del régimen del PRI se basó en el control corporativo de los maestros y en la organización sindical como mecanismo de distribución del gasto educativo; el principal objetivo de esa estrategia fue contener las demandas laborales de los maestros por medio de un sistema de promoción basado en la lealtad política y la represión gubernamental de las expresiones disidentes.

Aunque no se puede establecer de manera concluyente que ha sido la relación corporativa entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Estado mexicano la fuente principal de la baja calidad de la enseñanza en México (Bensunsán y Tapia, 2013), el sistema de incentivos establecido entre los profesores a partir del control monopolístico de su relación laboral por parte del SNTE y del control sindical sobre el proceso de ingreso, promoción y permanencia ha tenido efectos perversos sobre el desempeño laboral de los docentes y es la determinante política más relevante para explicar la ineficiencia del arreglo (Romero, 2002).

La historia comienza con la creación del SNTE, en 1943, después de un proceso que combinó la idea de que la fuerza de negociación gremial aumentaría con una organización unificada con la percepción desarrollada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas

(1934-1940) de que era preferible la centralización estatal de la negociación laboral a un sistema descentralizado entre empresarios y sindicatos diversos. En la idea cardenista, el Estado tendría que jugar de compensador a favor de los intereses de los trabajadores, en tanto que sector más débil. El Estado se comprometía, según los términos del acuerdo político, a velar por los intereses de los trabajadores mientras estos mantuvieran su apoyo político a la coalición de poder. Sin embargo, el equilibrio se modificó en 1946, con el nuevo pacto que dio origen al PRI. Entonces fueron incluidos los empresarios como parte del gran acuerdo nacional corporativo y la fuerza de negociación relativa de los sindicatos disminuyó. Los líderes sindicales comenzaron a operar a favor del arreglo priísta, a cambio de puestos con una buena renta estatal y con capacidad arbitraria de distribución presupuestal. También fue entonces cuando el mecanismo de control sindical se consolidó entre los trabajadores al servicio del Estado, principalmente los maestros, donde a los líderes sindicales pacificadores se les concedieron tajadas relevantes de recursos presupuestales (Middelbrook, 1995).

Una vez constituida la corporación que serviría para garantizar la gobernabilidad en la educación, el régimen pactó con ésta las condiciones generales de trabajo, expedidas por decreto presidencial en 1946 –en preparación del gobierno de Miguel Alemán, sexenio inicial de la época clásica del régimen del PRI–. Desde entonces hasta 1992, en los tiempos de las reformas del gobierno de Carlos Salinas, la decisión sobre la distribución de los puestos de maestros en todo el país se tomaron entre la cúpula sindical oficialista –SNTE– y la burocracia educativa federal –Secretaría de Educación Pública (SEP)–, con una pequeña participación de los gobiernos locales (Loyo, 2010). Esta dupla repartía sus tajadas presupuestales de manera clientelista: ofrecían el puesto como un favor. Todo movimiento de adscripción, ascenso y reconocimiento, era controlado por las comisiones mixtas (sindicato-gobierno) reforzadas por el *Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública* de diciembre 1973. En la práctica la mitad

de los ascensos o cambios los decidía el sindicato y la otra mitad la burocracia educativa.

A partir de la década de 1950, el sindicato magisterial tuvo una cada vez más sólida vinculación con el partido del régimen, con una cuota de cargos de elección correspondiente a su amplia militancia. El líder real del SNTE se convirtió en el dirigente de la entonces poderosa Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) —que agrupaba de manera forzosa a todos los empleados del gobierno federal— mientras en el sindicato de maestros eran válidos suyos los que ejercían los cargos formales. La dirección del sindicato se convirtió en una excelente plataforma para saltar a cargos políticos, ya fuera como legisladores o gobernadores estatales.

La militancia priísta del sindicato fue una de las principales fuentes de movilización electoral en un país donde las elecciones eran un montaje de legitimación periódica del régimen. La movilización electoral de los campesinos, obreros y trabajadores del Estado; todos ellos encuadrados de manera forzada en las corporaciones integrantes del PRI, funcionaba como demostración periódica del control político.

En la división interna del trabajo dentro del PRI, al sindicato de maestros le correspondía contener las demandas laborales de los profesores y garantizar su movilización en las campañas electorales y a la hora del voto. Para conseguirlo, el sindicato utilizó su cuota de capacidad discrecional para decidir sobre la carrera de los maestros. La parte del reparto que le correspondía a la burocracia educativa tenía el mismo sistema de incentivos, pues quienes ocupaban puestos de decisión en la estructura gubernamental del sistema educativo eran también cuadros políticos, no servidores civiles relativamente neutrales. El uso de los recursos educativos fue, así, típicamente clientelista: intercambio de contención y disciplina política por avances en la propia carrera, con las ventajas salariales y las mejoras en jerarquía correspondientes. Para dejar una escuela en un lugar remoto y acercarse a la ciudad, para obtener más horas

lectivas o para ascender a director o inspector se debía ser buen priísta. A cambio, nadie se ocupaba de premiar o sancionar efectivamente el desempeño académico y docente.

Durante la época del explosión demográfica que acompañó al crecimiento económico, las escuelas normales públicas –que ya tenían el monopolio en el sistema de reclutamiento del magisterio federal– se convirtieron en garantía de ingreso a la carrera de profesor: para cumplir la metas del Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria, de 1959, conocido como Plan de los once años, todos los egresados comenzaron a obtener una plaza federal sin importar las calificaciones obtenidas, lo que hacia los años del gobierno de Luis Echeverría se había convertido en un derecho adquirido. Esa práctica generó incentivos negativos en la formación de los maestros, pues no tenía sentido tratar de esforzarse más si todos obtenían lo mismo.

A pesar del relativamente eficaz control clientelista y corporativo del SNTE sobre la mayoría de los maestros, no faltaron movimientos de resistencia, en la medida en la que el control monopólico de la negociación laboral no mejoraba sustancialmente las condiciones salariales del gremio y contenía arbitrariamente sus demandas. En 1956 Othón Salazar levantó el reclamo de los profesores de la Ciudad de México por mejores ingresos y mayor consideración pública, la reacción estatal fue su encarcelamiento y, finalmente, el reconocimiento arbitrario de sus oponentes como dirección formal de la sección (Loyo, 1979). En la década de 1960, en Guerrero hubo maestros –Genaro Vázquez y Lucio Cabañas– que llevaron su confrontación con el régimen a la rebelión guerrillera, pero resultaron expresiones marginales, finalmente aniquiladas. En la mayor parte del país, el SNTE gobernaba a los maestros y repartía el presupuesto estatal a cambio de lealtad al PRI. Los maestros han sido, mayoritariamente, clientela del PRI; con todo, no ha sido menor el papel de la disidencia, en un entorno sindical dominado por la unanimidad, donde los brotes de insurgencia han sido eventuales.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) ha sido una de las pocas expresiones de disidencia sindical de larga duración en México. Desde 1979 la CNTE comenzó a controlar la estructura de diversas secciones del sindicato (Massé, 1990), sobre todo en las zonas campesinas de Oaxaca, Michoacán, Guerrero o Hidalgo (Arnaut Salgado, 1999; Martín del Campo, 1992). Los profesores de esas regiones provenían principalmente de las normales rurales, donde había subsistido una organización de origen cardenista: la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México, en la que los comunistas de la década de 1930 habían tenido influencia y que resurgió radicalizada en la década de 1960. De ahí provienen los cuadros, el discurso y el estilo de negociación de la CNTE, nacida como corriente que reclamaba la democratización del sindicato y más salario, pero con una simbología que se identificaba con los iconos de las guerrillas campesinas y con un adoctrinamiento de carácter revolucionario.

En medio de la crisis económica de la década de 1980, el reclamo salarial de los maestros era justo y no era exclusivo de los más radicales. A partir de 1983 la CNTE, que controlaba ya algunas secciones de la representación sindical, se convirtió en un actor relevante en el reparto del poder sindical, sobre todo debido al impacto público de sus protestas, toleradas por el gobierno, temeroso de agitar su radicalismo y con ello echarlos *pa'l* monte, en tiempos en los que estaba reciente la proliferación de grupos armados. Cuando por fin se alcanzó la estabilidad económica en 1989, la CNTE consiguió que el aumento a los maestros fuera por encima del tope salarial y provocó la caída del líder del SNTE Carlos Jonguitud Barrios, en el poder desde los tiempos de Echeverría, quien fue sustituido por Elba Esther Gordillo por decisión presidencial.

En 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuando irrumpía la pluralidad política en el país, hubo un intento de transformación del sistema de distribución de recursos públicos en el sistema educativo que se reflejó en Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (SEP, 1992). Aquel proyecto de

reforma constaba de tres metas políticas fundamentales. En primer lugar la “reorganización del sistema educativo”, con dos objetivos principales: descentralizar los aspectos administrativos y financieros de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal hacia los gobiernos estatales y crear consejos municipales y estatales en las escuelas para involucrar a maestros, padres y estudiantes en una organización para la “responsabilidad social” que verificara el desempeño de cada escuela. La segunda meta planteaba la “renovación de los materiales y contenidos educativos” por medio de un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. La tercera meta era “elevar la calidad del magisterio”. Para lograr este propósito se elaboraron dos programas: el Programa Emergente de Actualización del Maestro, encargado de capacitar maestros en el uso de nuevos planes y programas, y la carrera magisterial, que supuestamente aumentaría los incentivos vinculados a la formación y el desempeño profesional (Trejo, 1996; Muñoz Armenta, 2005).

El sindicato, ya para entonces liderado por Elba Esther Gordillo, logró controlar los elementos de la reforma que pudieran restarle poder. La descentralización estaba pensada para fragmentar la negociación salarial y dejarla en manos de cada gobierno estatal; sin embargo, el SNTE consiguió que el cambio fuera sólo administrativo, mientras que la negociación salarial se mantuvo centralizada. Los consejos educativos quedaron en el papel.

En cuanto al programa de carrera magisterial, el sindicato logró eliminar cualquier elemento que pudiera debilitar su control sobre la trayectoria laboral de los profesores, con lo que un proyecto diseñado para crear un mecanismo de promoción horizontal que generara incentivos positivos para la formación y el buen desempeño acabó convertido en un mero instrumento para aumentar el salario de una parte de los maestros. El sindicato controló, de nuevo a medias con la burocracia de la SEP, el proceso de otorgamiento de los estímulos de la carrera magisterial, se opuso a que

existieran mecanismos de evaluación para su asignación y propició un sistema de puntuación basado en criterios laborales más que de desempeño.

La principal consecuencia de la reforma de 1992 fue que la burocracia federal comenzó a perder poder de decisión en el sistema educativo y las burocracias locales empezaron a ganarlo; pues el ejercicio de los recursos presupuestarios comenzó a ser trasladado a los gobiernos estatales y con ello una parte de la negociación con el sindicato, sobre todo lo relacionado a las comisiones mixtas que regían al administración de las plazas (Arnaut, 1997). Con el cambio demográfico la demanda de maestros se redujo, por lo que las plazas se convirtieron en un bien escaso y su precio aumentó notablemente. El resultado fue el nacimiento de mercados estatales de plazas de maestros con dos proveedores: el sindicato y las burocracias educativas, aunque también participaban los maestros a punto de jubilarse y que podían disponer de su plaza de manera patrimonial.

En la medida en la que el PRI fue perdiendo el monopolio del poder, el SNTE mostró la fuerza que el arreglo institucional le había dado. Además de la serie de normas que jurídicamente le otorgaban el poder al sindicato, desde la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el reglamento del escalafón de 1973 y las condiciones generales de trabajo de 1946, reproducidas de manera idéntica en cada estado del país, existían una serie de arreglos informales que empoderaban a los líderes seccionales sindicales en cada entidad; de ahí que una vez instaurada la pluralidad en la política local, todos los gobiernos, ya fueran del Partido Acción Nacional (PAN) o del Partido revolucionario Institucional (PRD), tuvieran que negociar con el SNTE para mantener la gobernabilidad y evitar la movilización magisterial, como ocurría ahí donde la CNTE controlaba las secciones sindicales. Las reglas formales le trasladaron a los partidos distintos al PRI las cargas corporativas del arreglo anterior.

El mecanismo de negociación ha operado de manera parecida en las secciones controladas por el PRI y en las dominadas por la

CNTE (Romero, 2002), ya que ésta desarrolló todo su repertorio estratégico alrededor de las reglas formales diseñadas para proteger al SNTE y se convirtió también en una organización especializada en sacar ventaja del arreglo institucional existente, a pesar de su discurso radicalizado y sus poses revolucionarias.

La influencia de la CNTE sobre sus afiliados ha dependido de la capacidad de protegerlos de un cambio institucional que propiciara una mayor competencia basada en los méritos. La CNTE, la cual agrupa actualmente alrededor del 10% de los maestros del país, es un vástago radicalizado del SNTE que igualmente protege el sistema de incentivos politizado y rehúye cualquier mecanismo meritocrático, pues sus bases han construido sus expectativas en torno al marco institucional imperante.

Cuando Vicente Fox y el PAN ganaron la presidencia de la República, el SNTE nacional, que había logrado conservar la disciplina de sus cuadros locales bajo la dirección de Elba Esther Gordillo, determinó el nombramiento del Secretario de Educación Pública y negoció que no se hiciera reforma alguna en la distribución de poder, con lo que mantuvo el control de la proporción de recursos fiscales que tradicionalmente había manejado el sindicato.

Elba Esther Gordillo, la operadora política más eficaz de la última etapa del monopolio corporativo y la que mejor comprendió la capacidad de negociación que le daba el arreglo formal superviviente en el equilibrio de fuerzas resultado de la derrota electoral del PRI, logró pactar en condiciones de fortaleza con el gobierno emergido de la alternancia política. Vicente Fox aceptó el gobierno sindical del sistema educativo a cambio de su apoyo político. Al tiempo que pactaba la supervivencia del arreglo corporativo con el nuevo gobierno, la líder gremial hizo sentir su fuerza dentro del PRI, debilitado por la pérdida de la presidencia de la República, e intentó controlarlo, pero fracasó y optó por la salida: usó su capacidad de movilización clientelista y creó su propio partido: el Partido Nueva Alianza (Panal), con resultados muy positivos sobre su fuerza de

negociación con la endeble coalición política que finalmente condujo a Felipe Calderón a la presidencia de la República.

Sobre el supuesto de que la mínima diferencia de votos con la que Felipe Calderón legitimó su triunfo en la elección de 2006 se debió a los votos de las clientelas magisteriales, Elba Esther Gordillo estableció una coalición con el nuevo gobierno, la cual permitió al sindicato mantener el control de parte sustancial de la política educativa y de su presupuesto, a cambio de apoyo electoral y legislativo arrancado al PRI. El SNTE alcanzó, durante el gobierno de Felipe Calderón, la cima de su poder político autónomo, basado en el control del sistema de incentivos de los maestros. A Elba Esther Gordillo se le otorgó casi directamente la gestión del presupuesto destinado a la educación básica, pues ella determinó el nombramiento de su yerno como subsecretario de educación básica (Ornelas, 2012).

A partir de las elecciones de 2006, el Panal —el partido creado por Elba Esther Gordillo— se convirtió en el nuevo instrumento de negociación de la dirigencia del SNTE, gracias a que podía movilizar una fuerza electoral significativa por medio de la coacción clientelista de los maestros. Aquel profesor que quería una dirección, un cambio de adscripción o una plaza para su hija, tenía que participar en las tareas del partido, hacer campaña por él y mostrar que en su casilla aparecían los votos de su familia. Al ser un partido pequeño, el contrato clientelista resultaba relativamente fácil de monitorear; los mecanismos clientelistas para lograr la movilización política subordinada habían sido desarrollados durante los tiempos del control priísta y ahora servían al sindicato para la negociación autónoma.

Así, dos presidentes panistas vieron limitadas sus supuestas pretensiones de reforma del sistema educativo por la manera en la que el SNTE controló el proceso. Primero Fox intentó impulsar un sistema de evaluación por medio del Compromiso Social por la Calidad de la Educación de agosto de 2002, que creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) pero con atribuciones muy limitadas,

mientras que el sindicato mantuvo el poder de veto sobre todos los procesos relacionados con la evaluación de los maestros. La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) de Calderón se enfrentó en los hechos al boicot sindical armado desde la Subsecretaría de Educación Básica controlada por la líder sindical, al grado de que la Secretaria de Educación, después candidata a la presidencia por el PAN en 2012, Josefina Vázquez Mota, acabó por renunciar por la imposibilidad de superar los vetos sindicales a sus políticas. El proyecto del gobierno de Calderón de crear un concurso de ingreso a las plazas docentes quedó limitado a unos cuantos puestos de nueva creación, mientras que la mayoría de las vacantes siguieron siendo distribuidas con las reglas tradicionales de carácter clientelista.

Durante la campaña electoral de 2012 el candidato Enrique Peña Nieto se mostró cauto y evitó el enfrentamiento con la dirigencia magisterial; incluso respondió negativamente a los cuestionamientos planteados por diversas organizaciones civiles en Diez preguntas por la educación¹ sobre si estaba dispuesto a romper con el arreglo corporativo con el SNTE. Sin embargo, después de la elección, el equipo del presidente comenzó a dar señales de que preparaba una reforma. El día de la toma de posesión Peña Nieto, en un reconocimiento implícito de que era el SNTE el que regía en ese ámbito, aseveró que era necesario recuperar la rectoría del estado sobre el sistema educativo e hizo una oferta concreta: reformar la *Constitución* y la ley para crear el servicio profesional de carrera docente y un sistema nacional de evaluación educativa. En los términos anunciados se trataría de una reforma fundamental al arreglo institucional de la educación en México. Lo más relevante de la propuesta era que un servicio profesional de carrera para los docentes le quitaría al SNTE y a la burocracia de la SEP el control del proceso de ingreso, promoción, estímulos y permanencia de los profesores, que había llevado a que los maestros en México tuvieran incentivos sindicales y políticos en su desempeño y no

¹ <http://10preguntasporlaeducacion.org>

académicos y profesionales. En torno a ese arreglo han medrado en fortuna e influencia política los dirigentes sindicales, mientras que los profesores han quedado convertidos en mera base utilizada como clientela electoral. La reforma anunciada, de haberse concretado adecuadamente, habría propiciado que los profesores recuperaran el control de su propia carrera y hubiera puesto las bases para un sistema educativo donde se premiara la creatividad en el aula, el estudio y la iniciativa de los maestros.

Era evidente que la reforma enfrentaría diversas resistencias. Por un lado, la líder sindical y su camarilla habían demostrado varias veces sus capacidades para hacer frustráneas las buenas intenciones en la negociación legislativa. En 1992 habían salido a festinar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mientras que concentraron sus esfuerzos en la elaboración de una ley general que dejaba en meros enunciados las intenciones reformistas y no modificaba un ápice el control sindical (Trejo, 1996). La primera reacción de la líder frente a los anuncios presidenciales fue un ominoso silencio. Lo que vendría parecía requerir de decisión política y del esfuerzo concertado del gobierno, los partidos y de las organizaciones civiles para alcanzar el cambio necesario.

La reforma constitucional impulsada desde el gobierno bajo el paraguas del Pacto por México suponía la decisión del gobierno de cambiar el equilibrio de poder en la educación a favor del Estado. En un tiempo récord y con una mayoría de votos impensable para un tema de esa relevancia apenas unos meses antes, la Cámara de los Diputados aprobó y envió como minuta para su revisión a la Cámara de Senadores la reforma a los artículos 3º y 73 de la *Constitución* que se pretendía serían la piedra fundacional de un nuevo arreglo institucional en materia educativa.

La reforma constitucional, modificada en el Senado para mejorar algunos de sus aspectos, dejó establecido en el texto constitucional que el ingreso al servicio docente y la promoción a los cargos de dirección o supervisión en la educación básica y media sería con base en concursos de oposición para garantizar los conocimientos

y capacidades correspondientes (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 2013).

Parecía tratarse de un cambio sustancial porque la mayoría de los profesores que hoy se encuentran en servicio han ocupado sus plazas por otras vías: durante años bastó con egresar de una normal pública para tener una plaza docente de manera automática; después, cuando la demanda de nuevos maestros se redujo por el cambio demográfico y por el exceso de egresados de las normales, fueron el SNTE y las burocracias educativas locales los que se apropiaron de la administración de las vacantes. Las plazas, consideradas como patrimonio de los maestros en servicio, han podido también ser heredadas, vendidas o concedidas como prebenda a cambio de lealtad política. A pesar de que durante el gobierno de Felipe Calderón se anunció que todas las plazas se concursarían, en realidad sólo se sometieron a un examen bastante laxo los puestos de nueva creación, mientras que las vacantes surgidas por jubilación, muerte o renuncia de sus ocupantes anteriores siguieron siendo administradas por el SNTE o, en sus zonas de influencia, por la CNTE (Ornelas, 2012).

Supuestamente con la reforma, una vez reglamentada por la legislación secundaria, el sindicato corporativo perdería el control sobre el ingreso y se terminaría con el poder discrecional de las autoridades educativas locales; por lo que los maestros dejarían de deberle el puesto al delegado sindical o al funcionario en turno y se debilitaría sustancialmente el sistema de control clientelista, con lo que los profesores ganarían en autonomía.

La segunda parte de la reforma no era menos importante. Según lo aprobado en la *Constitución*, la ley reglamentaria fijaría los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional; se suponía que la nueva legislación establecería los criterios de la carrera profesional de los maestros para que fueran académicos y profesionales, evaluados de manera obligatoria por una instancia autónoma.

Un tema especialmente polémico de la reforma constitucional fue la inclusión del asunto de la permanencia vinculada también a la evaluación. La estabilidad en el empleo había sido una de las conquistas iniciales del movimiento sindical en su etapa de unificación, mientras que ahora quedaría condicionada a la demostración de que se conservaban las competencias docentes necesarias. La reforma constitucional dejaba claro, sin embargo, que se respetarían los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, con lo que se garantizaba que la reforma no se traduciría en despidos masivos de los profesores en servicio. El reto estaba en diseñar un servicio profesional que proporcionara a los profesores de nuevo ingreso incentivos para mantener sus competencias a lo largo de su carrera, y al tiempo propiciara la mejora permanente de sus ingresos, vinculados a su desempeño, lo que debería reglamentarse en la legislación secundaria.

La creación de un sistema nacional de evaluación educativa encabezado por un órgano autónomo especializado aparecía como la garantía de que el nuevo arreglo pondría en el centro la calidad educativa y la mejora del logro académico. En los términos aprobados, la reforma constitucional significaba el mayor cambio en el arreglo educativo desde la década de 1946.

Una vez aprobada la reforma constitucional, Elba Esther Gordillo comenzó a hacer declaraciones en las que se mostraba en pie de guerra, lejos del tono conciliador y marrullero que la habían caracterizado en otros procesos de negociación entre el Estado y el sindicato. A la presidenta del SNTE le quedaba claro que se trataba de una reforma que implica un cambio en las relaciones de poder y en el modelo de negociación de la política educativa en detrimento del control sindical y de su propia fuerza. Las críticas enarboladas por la que hasta entonces se mostraba como la dirigencia moderada, frente al radicalismo de la CNTE, eran, esencialmente, las que después retomaría el movimiento de insurgencia magisterial en los días de la discusión de la legislación secundaria: que las reformas tenían un carácter neoliberal, que eran impulsadas por la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), que tenían un espíritu de mercado e intenciones privatizadoras –sobre todo por la inclusión, en los artículos transitorios de la reforma constitucional, de la cuestión de la autonomía de las escuelas, donde se establece que los padres de familia serán corresponsables de la gestión de cada centro escolar– y que la evaluación propuesta tenía un carácter punitivo contra los profesores. Los cuestionamientos a la reforma fueron presentados por la dirigencia del SNTE en una carta dirigida a los legisladores, lo que mostraba que la SEP había cerrado ya las puertas a la negociación directa con Gordillo.

Cuando quedó claro que su interlocución con el gobierno se había acabado, Elba Esther Gordillo se mostró dispuesta a inmolarse; afirmó que si ella era la que estorbaba, que hicieran con ella lo que quisieran. Heroína del corporativismo, estaba dispuesta a convertirse en la víctima propiciatoria para saciar la ira contra la catástrofe educativa, pero, eso sí, que no tocaran al sindicato sus privilegios.² Ella ponía su pecho, profética, para convertirse en “La Quina” de sexenio de Peña Nieto. Vino entonces su aprehensión, acusada de diversos delitos de orden federal, al día siguiente, apenas, de la promulgación de la reforma constitucional por el Enrique Peña Nieto.

El encarcelamiento de la dirigente del SNTE se hizo en parte para eliminar obstáculos a la reforma educativa, pero tuvo sobre todo motivaciones políticas de otro tipo (Sánchez Rebolledo, 2013). El desprestigio que la había convertido en uno de los políticos peor valorados por la sociedad, su evidente manejo patrimonial de los recursos del sindicato y la fuerza de la oposición interna representada por la SNTE hacía que su oposición a la reforma resultara endeble. En el fondo, su detención fue una medida disciplinaria, a la manera tradicional del PRI de la época clásica: Elba Esther Gordillo había traicionado al partido, se había independizado y había negociado con el PAN. Era necesario escarmentarla, al tiempo que con

² <http://www.sdptonoticias.com/nacional/2013/02/06/mi-tumba-dira-aqui-yace-una-guerrera-elba-esther>

ello se lograba la aquiescencia de la parte fundamental del SNTE, cuyos dirigentes supervivientes mantuvieron desde entonces una actitud prudente y procuraron evitar el enfrentamiento a pesar del debilitamiento de su posición, mientras que la CNTE fue ganado apoyos ya no sólo en los estados donde tradicionalmente ha controlado a las secciones sindicales, sino en otras regiones del país.

Con Elba Esther Gordillo presa y fuera de la jugada, fue la CNTE la que, con los mismos argumentos esgrimidos por Gordillo en su momento de radicalidad previo a su caída, encabezó la resistencia magisterial contra la reforma. Mientras la SEP elaboró de manera crítica los proyectos de legislación secundaria –sin tomar en cuenta el trabajo de las organizaciones sociales y de la mayoría de los expertos universitarios en el tema–, la CNTE comenzó a movilizar a sus huestes para tratar de frenar una reforma que consideraba contraria a los derechos laborales de los maestros. Frente a ello, era fundamental que el diseño del servicio profesional docente lograra cambiar de fondo el sistema de incentivos de los profesores, de carácter sindical y político, para que fueran el desempeño, los méritos, la creatividad en el aula y la autonomía los nuevos criterios que se valoraran a la hora de obtener ascensos y promociones horizontales –las que hicieran que un profesor tuviera mayor salario y consideración profesional sin abandonar su trabajo frente al grupo–.

El nuevo sistema no podía dejar de lado, sin embargo, el hecho de que las leyes no pueden ser retroactivas en perjuicio de los individuos, ni que difícilmente se podría echar a la calle al 70% de los maestros sin consecuencias políticas mayúsculas. Por eso, el nuevo servicio debería incluir criterios aplicables de inmediato a todas las plazas que se ocuparen a partir de su aprobación –lo que implicaría que se concursasen bajo las nuevas reglas todas las vacantes, las de nueva creación y las que se generaren por jubilaciones, renunciaciones o muerte de los maestros–, al tiempo que establecieran mecanismos de incorporación gradual de los profesores en ejercicio y criterios para aquellos que se negaren a aceptar las nuevas reglas. Para que el servicio profesional docente fuere atractivo a los buenos maestros

con plaza, los beneficios de incorporarse a un sistema en el que los estímulos económicos, la promoción y la permanencia dependieren de evaluaciones de desempeño y rendición de cuentas tendría que ser grandes; sin duda, las mejoras salariales deberían ser jugosas para los profesores profesionalizados, que también deberían ganar en autonomía y en dignidad profesional. Aquellos maestros dispuestos a ingresar al servicio profesional tendrían que contar también con los apoyos formativos necesarios para cumplir con las nuevas exigencias. Nada de ello se reflejaba en el borrador presentado.

En lugar de crear un auténtico servicio profesional, el proyecto que acabó presentando la SEP descansaba en un proceso de evaluación diseñado para separar del cargo a los profesores que no cumplieran con los criterios mínimos de evaluación. Un sistema de incentivos negativos amenazante para los maestros. Con ello, la SEP renunciaba a buscar el apoyo activo de los profesores a un nuevo arreglo que les significara ventajas laborales y aceptó la tesis defendida por organizaciones como Mexicanos Primero e influida por el movimiento de reforma de la educación de los Estados Unidos de que la clave para elevar la calidad de la educación radicaba sólo en la evaluación y no en la mejora de las condiciones laborales de los profesores vinculada al mejor desempeño. En el fondo, el gobierno no estaba dispuesto a invertir recursos en la mejora de la condición de los profesores, con base en la idea de que los maestros mexicanos están bien pagados por lo que hacen y que de lo que se trata es de aumentar las exigencias a su tarea.

El hecho de que el nuevo INEE hubiera sido creado como un órgano constitucional autónomo puso la principal atención en el papel que la evaluación debería jugar en la mejora de la calidad de la educación en su conjunto y desvió la atención de lo que en realidad era el núcleo impulsor del cambio: el diseño de una auténtica carrera docente que modificara la manera en la que los maestros mexicanos viven su desempeño laboral, ahí donde se gestó el desastre educativo nacional.

No hay en lo finalmente aprobado bajo el paraguas del pacto por México un sistema de promoción horizontal que genere incentivos positivos para la mejora constante del desempeño de los profesores. Apenas si se avanzó respecto al ya existente concurso de ingreso en cuanto a los mecanismos de reclutamiento; la evaluación quedó sólo como amenaza de despido y no como herramienta para la mejora. Un sistema profesional auténtico debería establecer un horizonte de carrera atractivo para sus integrantes: aquellos que superaren un listón de ingreso alto después tendrían la oportunidad de ir mejorando su posición en la medida en la que se fueren promoviendo sin que ello significare su abandono a la docencia frente al grupo. La evaluación debiere ser un elemento, entre otros, para obtener la promoción a las siguientes categorías y niveles, mientras que la separación del puesto debiere ser excepcional en un sistema bien diseñado.

La elaboración del proyecto del sistema nacional de evaluación de la educación se dejó en manos de los integrantes del consejo del INEE, al que la reforma había otorgado autonomía constitucional y cuyos integrantes habían sido nombrados por el Senado antes de que existiera ley que normara su funcionamiento; las atribuciones del nuevo organismo serían decididas en la práctica por los encargados de aplicarlas. En la medida en la que el nombramiento de los nuevos comisionados había alcanzado un alto grado de consenso, lo que ellos elaboraren tendría también la aceptación plural de los legisladores. Las reformas a la Ley General de Educación fueron, fundamentalmente adecuaciones para ponerla a tono con la reforma constitucional, con lo que el centro del litigio quedó en torno a la Ley General del Servicio Profesional Docente.

El principal defecto de la legislación secundaria finalmente aprobada fue que no creó un servicio nacional docente, encargado de la gestión de la carrera de los maestros de todo el país, sino un conjunto de reglas de operación para que cada entidad federativa u organismo desconcentrado creare su propio sistema de gestión de plazas; la ley falla en la diferenciación entre la carrera de los maestros

y la plaza laboral. Un servicio profesional consistente debió partir de esa diferenciación inicial, con el objetivo de que los maestros pudieran diseñar su trayectoria profesional con independencia de la adscripción concreta en la que estuvieran en cada momento.

De acuerdo con la ley aprobada, cada estado o cada organismo descentralizado en el caso de la educación media –que en la nueva legislación mantuvo el apellido de superior cuando ya no lo es más– gestiona su propio conjunto de plazas docentes. Si bien se establece el concurso de oposición para ocupar todos los puestos vacantes, las autoridades educativas locales son las encargadas de llevar las asignaciones de plazas de acuerdo a los lineamientos aprobados por el INEE y sujetos a la aprobación de la SEP, pero con amplio margen para decidir sobre la adjudicación concreta de los puestos a concursar. Se creó así, no un servicio profesional nacional, entendido como un sistema de certificación para poder concursar plazas concretas en cualquier lugar del país, sino 32 sistemas locales, más los correspondientes a los organismos de bachillerato, con reglas diferenciadas y recovecos para la discrecionalidad clientelista de las autoridades educativas locales.

La promoción se entiende esencialmente como el paso para ocupar puestos de dirección y supervisión. Si bien la ley incluye un capítulo sobre “la promoción en la función”, ésta se entiende sobre todo como la ocupación de puestos no docentes.

Un servicio profesional auténtico debió poner el énfasis en la promoción entre categorías y niveles que no implicara el abandono de la labor frente al grupo. Un sistema en el cual las evaluaciones y los méritos en el desempeño, la formación y el liderazgo académico repercutieran en mayor salario y mayor autoridad sin abandonar el aula. En la ley este proceso se envía a un programa operado por las autoridades locales de acuerdo a los lineamientos expedidos por la SEP; el corazón del sistema de incentivos positivos para que los maestros buscaran su mejora constante quedará en reglamentos de carácter local, y si bien se vincula débilmente el sistema de promoción a los mecanismos de evaluación, éstos se

establecían por separado, con el acento puesto en sus consecuencias negativas, como la separación del cargo si en un periodo máximo de 6 años y dos procesos de capacitación no se lograra superar el proceso evaluativo. Puesto así, se subraya el carácter punitivo de la evaluación, señalado tanto por el sindicato oficial como por la CNTE, en lugar de destacar su papel en el reconocimiento del buen desempeño. Ahí se centró la oposición de las fuerzas sindicales contra la ley.

Además, el vincular la carrera del maestro a la plaza y no separar el concurso por el puesto concreto de la pertenencia al servicio deja en manos de las autoridades educativas locales –y seguramente del sindicato– la movilidad de escuela a escuela; en ese proceso, por tanto, se mantiene la discrecionalidad que permitiera el intercambio clientelista: si la plaza ganada está en la punta del cerro, ahí se quedará el profesor a menos que le hagan el favor, ya sea el sindicato o la autoridad administrativa. Además, los maestros estarán atados al estado donde ganen la plaza y no podrán buscar opciones en otras entidades, cosa que sí permitiría un sistema que operara como una certificación nacional.

El reto de la CNTE, con su maximalismo irreductible, condujo a que del lado de los promotores de la reforma sólo se buscara aprobar la ley de inmediato y se le presentara como si fuera un ordenamiento pulcramente diseñado al que nada había que cuestionar, so pena de ser ubicado como cómplice de los rebeldes. Mientras, del lado de la CNTE no había argumento que valiera para mover sus posiciones y les permitiera encontrar avances e incluso triunfos históricos en la creación de un servicio profesional cuyo resultado más importante sería liberar a los maestros del control corporativo y clientelista al que habían estado sometidos por décadas. Un servicio profesional bien diseñado, con incentivos claros y mecanismos de promoción basados en el mérito le otorgaría a los profesores la autonomía respecto al caciquismo de la cúpula sindical por la que lucharon los profesores del Movimiento Revolucionario del Magisterio liderado por Othón Salazar en los tiempos de plomo

del régimen autoritario o por la que dieron la vida muchas otras víctimas de los líderes atrabiliarios Jesús Robles Martínez, Carlos Jonguitud Barrios o Elba Esther Gordillo.

La CNTE, sin embargo, ha arriado sus banderas originarias de transformación democrática de la vida sindical para convertirse en una coalición defensora del arreglo establecido en el sistema educativo por el régimen autoritario a partir de 1946. Los dirigentes de la CNTE –o al menos la mayoría de ellos–, en la medida en la que fueron ganado el control de las secciones sindicales en diferentes regiones del país, comenzaron a utilizar los mecanismos tradicionales desarrollados por el sindicalismo oficial para garantizar el apoyo clientelista de las bases y, en lugar de representar una opción democrática que enarbolará la causa de la autonomía de los maestros, han reproducido los mismos vicios del sindicalismo vertical desarrollado por el PRI, sólo que envueltos en un lenguaje distinto, extremadamente radical pero contradictorio, pues mientras lanzan soflamas incendiarias, su objetivo principal es obtener y controlar una parcela de rentas del Estado en calidad de plazas vitalicias obtenidas de manera automática.

Muchos profesores de México viven en condiciones muy difíciles, en regiones remotas y en situaciones laborales deplorables. Sin duda, merecerían un sindicato que defendiera sus intereses laborales de manera efectiva y que buscara su mejora económica y un mayor reconocimiento social. El SNTE no ha cumplido históricamente esa función y ha operado más como un instrumento de control político, mientras ha usado a los maestros como base para negociar las posiciones y las prebendas de sus dirigentes. No ha surgido entre los maestros mexicanos una opción organizativa que realmente se proponga la construcción de una nueva relación con el Estado basada en la democracia, la pluralidad y la autonomía de los docentes. La CNTE, a pesar de su disposición a adoptar estrategias insurreccionales, no ha construido una auténtica alternativa al modelo corporativo que ha predominado durante 70 años.

La creación de un servicio profesional docente que genere un sistema de incentivos académicos y profesionales y erradicare toda discrecionalidad burocrática y sindical en el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los maestros podría servir como ariete para destruir la articulación política autoritaria en el sistema educativo. También debería la reforma eliminar la discrecionalidad burocrática en el otorgamiento de las plazas y establecer reglas claras que eliminen el clientelismo y el favoritismo político. La reforma debería servir para beneficiar a los maestros, no para amenazarlos o señalarlos como culpables de una situación en la que ellos mismos han sido tan víctimas como los niños educados por maestros mal preparados y mal pagados.

Pero, ¿de verdad, a pesar de sus defectos, la ley del servicio profesional docente tiene avances? Entre el cantinflismo legislativo – que, por ejemplo, llama definitivas a plazas que no lo son– y las contradicciones de un texto que parte de una concepción errónea, los cambios esperables serán marginales. La visión de los maestros mexicanos prevaleciente entre quienes elaboraron el modelo es la difundida por el documental *De panzazo*: unos maestros, desarraigados y flojos que no quieren ser evaluados porque saben muy poco. Esos profesores, encarnados en la batalla final en los “revoltosos” de la CNTE; son el opuesto del guapo mancebo, elegante, alto y barbado que aparecía en la propaganda del gobierno a favor de la reforma por aquellos días. Ese maestro ideal, que enseña matemáticas complejas a niños de primaria y hace que los sigan en su asalto al cielo desde las paredes de su salón de clase, era el reflejo de la fantasía de quienes quisieran correr a todos los profesores feos, indígenas y pobres para sustituirlos con otros bien vestidos y gallardos, finlandeses de preferencia.

Entre plazas de base “definitivas”, que sin embargo están siempre bajo amenaza, y otros retruécanos de la alquimia legislativa nacional, lo que quedó es un diseño cicatero de un gobierno que no quiso apostar recursos para el reconocimiento de los buenos maestros, ni quiso darles un horizonte de mejora material de sus condiciones

de vida; cuando mucho, les conceden un programa de estímulos de incorporación voluntaria, gestionado por los gobiernos estatales —con todo el margen de arbitrariedad que eso suele implicar— y sujeto a disponibilidad presupuestal, reelaboración del fallido programa de carrera magisterial de 1992. En lugar de premiar a los buenos maestros, el modelo apuesta por castigar a los malos con el despido, pero de tal manera que todo el sistema de incentivos queda alineado a la baja: si tengo tres oportunidades y seis años para aprobar la evaluación, pues busco aprobarla en la última oportunidad y de panzazo.

Con las reformas es probable que se modifiquen marginalmente los derechos de propiedad y las relaciones de poder en el sistema educativo. En primero lugar, el mercado de plazas queda relativamente limitado, pues ahora todas las vacantes serán objeto de concursos de oposición organizados por las burocracias educativas locales, con lineamientos establecidos por el nuevo y autónomo INEE y con convocatorias aprobadas por la SEP federal; con ello parecería que el sindicato pierde una fuente importante para establecer contratos clientelistas. Sin embargo, no existen criterios nacionales para el otorgamiento de plazas con base en el orden de prelación del concurso y aunque acotado, el poder de las autoridades locales seguirá siendo alto en la distribución de los puestos y quedan resquicios para la discrecionalidad.

En el caso de las promociones a puestos de dirección y supervisión, las nuevas reglas eliminan formalmente el poder sindical y limitan la arbitrariedad de las burocracias locales, pues también serán obtenidas por medio de concursos de oposición con lineamientos establecidos por el INEE y convocatorias aprobadas por la SEP. La operación de los concursos, empero, queda en manos de las autoridades educativas de los estados, donde el sindicato mantiene una fuerte injerencia, pues en al menos 20 entidades, al momento de la reforma, son líderes del SNTE con plaza de director o de maestros los que se desempeñan como titulares, subsecretarios o funcionarios de primer nivel en la secretarías de educación locales. En la medida en

la que sean ellos los encargados de echar a andar la operación de la reforma, la posibilidad de que el proceso se lleve a cabo de acuerdo con las inercias institucionales informales les es amplia.

Los mecanismos para que un maestro pueda cambiar de adscripción seguirán siendo un procedimiento sometido a la discrecionalidad burocrática con notable influencia sindical directa o a través de sus representantes en las secretarías de educación locales, mientras que el programa que sustituirá a la fallida carrera magisterial de 1993 también será administrado por las burocracias locales y no tendrá el carácter de un auténtico sistema de promoción en el puesto con incentivos positivos para la mejora en el desempeño. Además, con los cambios introducidos a última hora en la Ley del Servicio Profesional Docente, al sindicato le queda el tramo de poder derivado de los litigios laborales que se den como resultado del nuevo sistema de evaluación de los maestros, que puede conducir a su despido; el control clientelista tendrá en ese proceso un nuevo cemento. Así, las relaciones de poder y los “derechos de propiedad” en la educación mexicana apenas se han transformado en los márgenes.

La dependencia de la trayectoria y la resistencia al cambio han sido los elementos que han determinado la transformación pronunciadamente incremental del sistema educativo mexicano. Si bien el cambio institucional formal de la reforma reciente es relevante, la mayor parte de las prácticas tradicionales van a subsistir. Si los profesores no perciben ventajas en el cambio de modelo, los efectos de la nueva legislación sobre la calidad educativa tenderán a ser marginales. A final de cuentas, el objetivo político de la reforma reciente no fue, como se dijo, la recuperación de la rectoría del Estado sobre la educación sino la recuperación de la rectoría del PRI sobre el SNTE.

REFERENCIAS

- Arnaut Salgado, A. (1997). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1992*. México: Colmex / CIDE.
- Arnaut Salgado, A. (1999). *El movimiento magisterial en México: avances y retrocesos*. México: Radio Educación.
- Bensunsán, G. y Tapia, A. (2013). El SNTE y la calidad educativa. Una agenda de investigación, *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 4, octubre-diciembre, México: UNAM
- Coalición Ciudadana por la Educación (2010). *¿Qué pasa con la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil*. México: Coalición Ciudadana por la Educación.
- Diario Oficial de la Federación* (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones II, VII, y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 26 de febrero.
- Kaufman, R. y Nelson, J. M. (2005). *Políticas de reforma educativa. Comparación entre países*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América latina y el Caribe.
- Loyo Brambila, A. (1979). *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: ERA.
- Loyo Brambila, A. (2010). *Para entender. El sistema educativo. México en su bicentenario*. México: Nostra editores.
- Martín del Campo, J. (1992). La CNTE, pasado y presente. *El Cotidiano*, 50. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. (UAM-A).
- Martínez, N. y Nieto, F. (2013, abril 18). En educación, más calidad y controles. *El Universal*, p. 1.
- Massé Narváez, C. E. (1990). *Movimiento magisterial 1979-1981: primeras grietas en la estructura corporativa del SNTE*. México: UAM-Xochimilco.
- Middlebrook, K. J. (1995). *The Paradox of Revolution. Labor, The State and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore, Estados Unidos: Universidad John Hopkins.
- Muñoz Armenta, A. (2005). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992-1998*. México: Ibero.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009). *PISA Results: What Students Know and Can Do*. París: OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*. París: OCDE.
- Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón Gordillo*. México: Siglo XXI Editores.
- Peña Nieto, E. (2012). *Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República*. México: Presidencia de la República.
- Romero, J. J. (2002). Las causas institucionales del desastre educativo. *Cartas de Relación*, núm. 2, abril, México: Fundación Socialdemócrata de las Américas.
- Romero, J. J. (2013). La nueva distribución del poder en la educación. Recuperado de <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/la-nueva-distribucion-de-poder-en-la-educacion>, el 21 de marzo de 2019
- Sánchez Rebolledo, A. (2013, febrero 28). La maestra, punto final. *La Jornada*, 28 de febrero, p. 25.
- Secretaría de Educación Pública (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México: SEP.
- Trejo, G. (1996). La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio. En R. Roett, (comp.). *El desafío de la reforma institucional en México*. México: Siglo XXI.

HACIA UNA GENEALOGÍA DE LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN MÉXICO

Zaira Navarrete Cazales

INTRODUCCIÓN

Adentrarnos a la historia de cualquier entidad social, sirve no sólo para conocer su genealogía, en el sentido foucaultiano, sino también para lograr comprender su desarrollo, permanencia y transformación a través del tiempo; preguntarse cómo ha llegado a ser lo que es hoy. De tal forma que para llegar a comprender los procesos de formación de profesores en México nos es necesario rastrear su emergencia y procedencia, las condiciones que la hicieron posible y que la llevaron a constituirse de esa manera. Por ello, hacemos uso de la genealogía como herramienta analítica que nos permite: “percibir la singularidad de los sucesos, fuera de toda finalidad monótona; encontrarlos allí donde menos se espera y en aquello que pasa desapercibido por carecer de historia” (Foucault, 1992, p. 7). Realizar trabajo genealógico supone el uso de dos nociones:

1. Emergencia [*Entstehung*] la cual se produce siempre en un determinado estado de fuerzas, es una irrupción. “Las diferentes emergencias que pueden percibirse no son las figuras de una misma significación; son más bien efectos de

sustituciones, emplazamientos y desplazamientos, conquistas disfrazadas, desvíos sistemáticos” (Foucault, 1992, p. 18).

2. Procedencia [*Herkunft*]

Es la fuente, la procedencia; es la vieja pertenencia a un grupo –el de la sangre, el de la tradición– [...] La procedencia permite encontrar bajo el aspecto único de un carácter, o de un concepto, la proliferación de sucesos a través de los cuales (gracias a los cuales, contra los cuales) se ha formado (Foucault, 1992, pp. 12-13).

Esta investigación es de corte cualitativo, utilizamos en esta pesquisa fuentes primarias que constituyeron un *corpus* de documentos históricos sobre la formación de profesores en México –conferencias, oficios, documentos sobre la historia institucional de la carrera, *inter alia*–, con los cuales realizamos una breve reconstrucción histórica.

El significado del concepto formación que asumimos, alude a la construcción permanente, continúa de algo o alguien. En el caso particular del sujeto, éste está formándose a cada instante y durante toda su vida. Esta formación, permanente e incompleta puede darse en diversos espacios de participación del sujeto como el familiar, escolar, laboral, de recreación, entre otros. Por lo que la formación resulta ser contingente, a menos que sea intencionada y con objetivos de aprendizaje específicos, pero aun así está siempre presente la contingencia de que el sujeto pueda formarse con otros conocimientos además de los específicos, planteados y planeados en una situación dada. Cada sujeto se forma, según su contexto y curiosidad epistémica, sus modos de aprender y potencialidades. En este sentido, cada sujeto es tarea de su propia realización-formación en un contexto dado (Navarrete Cazales, 2016).

Diversos teóricos, de distintas procedencia disciplinaria, han dilucidado sobre la cuestión de la *formación*. Sin embargo, son los filósofos quienes más se ocuparon del tema. Por ejemplo, los griegos, desde los sofistas pasando por Sócrates, Platón y Aristóteles, se *preocuparon* por la formación del “hombre” en diversos temas como la

felicidad, el espíritu, la religión, matemáticas, filosofía, ciudadanía, lógica, ética, política, entre otros, esta *preocupación* fue práctica. Es decir, se ocuparon de la “buena” formación del hombre pero no de una dilucidación conceptual del término formación. Por ejemplo, Aristóteles (1995), menciona que la formación se piensa ontológicamente, desde la base de un proceso natural o técnico. Es hasta el siglo XVIII que con autores alemanes como Herder, Goethe, Humboldt¹ se empieza a reflexionar rigurosamente sobre la formación [*Bildung*] ya como concepto; es decir, se empieza a producir una elaboración conceptual sobre el tema de la formación. Herder, Goethe, Humboldt, usan y atribuyen al término el sentido de orientación hacia la realización humana y el logro de la autonomía espiritual, de una configuración armoniosa, estética, de una personalidad coherente, utilizando como medios el cultivo del ingenio y del buen gusto, el refinamiento de las formas expresivas (Göttler, 1962, p. 47).

Finalmente es con Hans-Georg Gadamer (1900-2002), con quien el término formación se conceptualiza y es utilizado hasta nuestros días de formas más o menos parecidas. Formación es un concepto genuinamente histórico, y precisamente de este carácter histórico de la “conservación” es de lo que se trata en la comprensión de las ciencias del espíritu. El hombre siempre está en el camino de la formación pues su mundo está conformado por el lenguaje y costumbres. El retorno a sí, producto de la asimilación de todo lo anterior, constituye la esencia de la formación (Gadamer, 1993, pp. 40-43).

¹ De acuerdo a Gadamer, 1993, Kant no empleaba todavía la palabra formación en este tipo de contextos, hablaba de la “cultura” de la capacidad o de la “disposición natural”, que como tal es un acto de la libertad del sujeto que actúa. Así, entre las obligaciones con uno mismo, menciona la de no dejar oxidar los propios talentos, y no emplea aquí la palabra formación. Hegel en cambio habla ya de “formarse” y “formación”, precisamente cuando recoge la idea kantiana de las obligaciones para consigo mismo.

En resumen, al término “formación” en la filosofía griega se le daba un primer uso referido a la forma natural, física, externa de dicha palabra –durante la Edad Media se le otorgaba un sentido más religioso–. Con el Idealismo y el Clasicismo alemán cambia la concepción de la palabra formación, cambia el contenido y, después de abandonar el aspecto físico de la formación, esta palabra empieza a ser vinculada a la cultura y el nuevo ideal de una formación del hombre se considera el “ascenso a la humanidad”. Así, el sistema de relaciones que en torno a un concepto se construye y cobra sentido sólo es posible dentro de una configuración social específica, en el que está siendo producido, significado, apropiado y utilizado.

En los siguientes apartados realizamos una revisión histórica de la formación de profesores en México: siglos XIX y XX así como de los enfoques teóricos prevalecientes en cada época de formación magisterial: proyectos de educación nacionalista, rural, socialista, unidad nacional, plan de 11 años, reforma, descentralización y modernización. Posteriormente presentamos el contexto nacional actual, siglo XXI, en el que se están formando los profesores mexicanos, así como los retos a los que están siendo enfrentados y cómo están siendo resueltos. Concluimos con algunas reflexiones finales.

HACIA UN RASTREO GENEALÓGICO DE LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN MÉXICO

La formación de profesores en México es relativamente reciente. Durante la época colonial no existieron intentos serios tendientes a lograrlo; la educación, que se dirigía mayoritariamente a los sectores acomodados, era atendida por clérigos, y una vez que empezó a despertarse el anhelo por la instrucción entre los estratos sociales medios, aparecieron los maestros particulares no religiosos. El mundo novohispano se vio en la necesidad de reglamentar este servicio, por lo que en el año de 1600, Gaspar Zúñiga y Acevedo, conde de Monterrey, expidió la *Ordenanza de los maestros del nobilísimo*

arte de leer, escribir y contar. Este documento puede considerarse como una de las primeras disposiciones sobre educación elemental en nuestro país; en él se precisan los requisitos para ser docente en aquellos años (Curiel Méndez, 1982).

Para el siglo XIX, una vez consumada la independencia en 1821, la formación de profesores se convertirá en una necesidad social. La tarea referente a la atención de la educación elemental era urgente, pero la solución no podía provenir del Estado que atravesaba frecuentemente crisis políticas y económicas, sino a través de la iniciativa privada; por eso en el mes de febrero de 1822 se fundó en la Ciudad de México la compañía lancasteriana.² La cual resolvió el problema de formación de profesores y creó la escuela Sol en ese año, en honor al diario denominado del mismo nombre, que constituía el órgano oficial del grupo masónico escocés. Esta escuela estaba ubicada en el edificio de la extinguida inquisición.

La segunda escuela se llamó Filantropía y estaba ubicada en el convento de los betlemitas, posteriormente a la compañía lancasteriana le fueron donados otros exconventos y se le dio más apoyo cuando José María Tornell asumió su presidencia. Tal fue el éxito de la compañía que fue contemplada con carácter oficial por la Dirección General de Instrucción Pública en toda la nación (Tanck de Estrada, 1968; Baranda 1887). Así aparecieron las primeras normales lancasterianas,³ a las que rápidamente le siguieron otras escuelas

² El sistema lancasteriano tuvo su origen en Inglaterra con Bell y Lancaster. La Escuela Lancasteriana cubrió las necesidades educativas del país durante la mayor parte del siglo XIX, hasta 1890. Este sistema,

Resolvió el problema de la formación de profesores de dos maneras: por un lado el alumno más avanzado del grupo (monitor) era habilitado por el maestro, para que a su vez instruyera a 10 ó 20 alumnos, lo que permitía la capacitación cotidiana de los monitores en el aula, que se convertirían a la postre en maestros. Por el otro, además de la formación de maestros a través de la capacitación de los monitores, se instruía a jóvenes para las tareas de la docencia, considerándose a este adiestramiento como la Normal lancasteriana propiamente dicha” (Curiel Méndez, 1982: 428).

³ “En esa época había en la República Mexicana mil trescientas escuelas primarias, á las que concurrían cincuenta y nueve mil setecientos cuarenta y cuatro alumnos” (Baranda, 1887, p. 19).

normales creadas al interior del país como por ejemplo en el estado de Oaxaca, que dispuso en 1824 el establecimiento de la Escuela Normal de Enseñanza Mutua; en 1825, Zacatecas fundó otra, con el nombre de Escuela de la Constitución; y en 1828, Guadalajara y Chiapas creaban su Escuela Normal, posteriormente lo harían Colima, Yucatán y Veracruz.

Hacia el año de 1870 la compañía lancasteriana empezó a decaer. Para esas fechas el país había fijado ya los grandes objetivos de la educación nacional contenidos en las leyes orgánicas de educación en 1867 y 1869. Surgía ya la nueva corriente de la pedagogía mexicana (Plascencia, 1992). Así, los intentos sistemáticos y formales de la educación normal se iniciaron con los avances pedagógicos de la Escuela Modelo de Orizaba, fundada por Enrique Laubscher en 1883. En ella se experimentó con éxito un novedoso plan de estudios y métodos de enseñanza para la instrucción primaria, apoyado en los principios de la enseñanza objetiva (Curiel Méndez, 1982).

En 1885 se incorporó a la Escuela Modelo de Orizaba el connotado pedagogo suizo Enrique C. Rébsamen, quien contribuyó a la importante tarea de Laubscher atendiendo los cursos de pedagogía. Rébsamen inició su obra pedagógica con la fundación de una Academia Normal, con cursos de perfeccionamiento para profesores. El proyecto y la organización eran avanzados para su época y marcaron rumbos de trascendencia para la pedagogía mexicana contemporánea. A decir de Rébsamen: “Lo que caracteriza a la escuela normal es la aplicación teórico-práctica de la doctrina para formar hombres y para formar ciudadanos, y esta doctrina como tal, deber ser científica y debe ser práctica”. En esta tesitura, la enseñanza de *ciencias pedagógicas* fue impartida por Rébsamen, la de *cursos prácticos* por Laubscher. El alumnado de la academia se integró con profesores provenientes de diversas regiones. Por primera vez se diseñó un plan sistemático en los programas de la ciencia pedagógica, que comprendía tres grandes rubros: pedagogía, general o filosófica; histórica; y práctica o aplicada. La academia tuvo tal éxito que repercutió en todo el país. Los maestros que en ella estudiaban se

convirtieron en voceros y propagadores de este impulso pedagógico, y se hizo evidente la necesidad de fundar instituciones semejantes. Ante el progreso de los alumnos, el gobernador Juan Enríquez decidió continuar la reforma educativa en el estado de Veracruz, por lo que en diciembre de 1886 fundó la Escuela Normal de Jalapa, institución que cubriría los requerimientos educativos del estado y consolidaba la reforma educativa en esta entidad.

El éxito que se obtuvo en el estado de Veracruz sirvió de ejemplo a otras regiones del país, tanto que en 1887 se inaugura la Escuela Normal para Profesores de Enseñanza Primaria, en la Ciudad de México. Ésta fue confiada al licenciado Ignacio Manuel Altamirano. Cabe decir que sólo hasta que aparecen estas primeras instituciones fue posible la preparación de maestros con base en planes y programas orientados por el Estado.

En el discurso inaugural de la Escuela Normal, pronunciado por Joaquín Baranda Secretario de Justicia e Instrucción Pública, se conceptualizó a la escuela normal de la siguiente forma:

El nombre de Escuela Normal explica bien el objeto de tal Institución, sirve de norma y da la regla á que debe ajustarse la enseñanza; es la escuela matriz ó central de la que se derivan las demás escuelas. En la Normal se forma y educa al maestro, perfeccionando sus conocimientos y aprende prácticamente á transmitirlos, haciendo en las escuelas anexas la clínica del profesorado. Enseñar á enseñar. Este es el programa de las escuelas normales (Baranda, 1987, p. 31).

Por otra parte, pero en estos mismos años Justo Sierra presentaba su proyecto de Universidad Nacional de 1881, donde la creación de la Escuela Normal y de Altos Estudios era su gran propuesta. Señalaba que ésta tendría como objetivos fundamentales formar profesores y sabios especialistas proporcionando conocimientos científicos, literarios, de un orden eminentemente práctico y superior a los que pudieran realizarse en las escuelas profesionales (Sierra, 1948).

En resumen, las escuelas normales del siglo XIX se caracterizaron por contener una perspectiva científica cercana al positivismo y al liberalismo radical de corte jacobino (Santillán, 2012), ejemplo de ello son las ideas pedagógicas progresistas de Rébsamen y Altamirano.

LA FORMACIÓN DE MAESTROS NORMALISTAS EN EL SIGLO XX⁴

Para el año de 1900, funcionaban en el país 45 escuelas normales. En 1901, el presidente Porfirio Díaz nombró a Rébsamen director general de Enseñanza Normal. En 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, anteriormente denominada: Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En 1906 se decretó la Ley Constitutiva de las Escuelas Normales para sustentar la política de formación de maestros. Justo Sierra fue el primer secretario de Instrucción Pública hasta 1911, dando como resultado un mayor impulso a la Escuela Normal y de Altos Estudios. En 1902, cuando Justo Sierra toma posesión como subsecretario de educación, se instituyó la Escuela Nacional y de Altos Estudios que quedó dividida, organizacionalmente, en tres secciones: humanidades; ciencias exactas, físicas y naturales; y ciencias sociales políticas y jurídicas (Menéndez Menéndez, 1994).

En 1922 Ezequiel A. Chávez creó el *Plan de estudios e investigaciones de la Escuela Nacional de Altos Estudios*. Él insistía en que no podía seguir existiendo Altos Estudios si no se la dirigía como escuela normal. Esto levantó a tres grupos adormilados hasta entonces: los normalistas, que se negaban a que se formara al interior de la universidad una Escuela Normal Superior; los renovados positivistas, que aseguraban que sólo el positivismo podía resolver los problemas educativos del país; y el grupo dirigido por Antonio

⁴ En esta sección se retomó el texto: Navarrete Cazales, Z. (2015) Formación de profesores en las Escuelas Normales de México. Siglo XX. *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana*, 17, (25) 17-34.

Caso al interior de la Escuela Nacional de Altos Estudios y que estaba configurando toda la plataforma para hacer de Altos Estudios una Facultad de Filosofía y Letras (FFyL). Con Álvaro Obregón, finalmente, se cierra Altos Estudio en 1924, y se crean tres instituciones en una sola: la FFyL, la de Graduados y la Escuela Normal Superior. En 1934 la Escuela Normal Superior es separada de la universidad, ya para entonces Nacional y Autónoma (Navarrete Cazales, 2008).

Al interior de la República Mexicana se hacía cada vez más necesaria la creación de escuelas normales para la formación de maestros. En esta tesitura, se crean las escuelas normales rurales. Si bien es cierto que para el año de 1900 en México funcionaban ya 45 escuelas normales, éstas eran insuficientes e inadecuadas para preparar profesores capaces de transformar el mundo rural. Recurrir a profesores “improvisados” fue necesario, al igual que propiciar su “mejoramiento profesional” y la preparación de los futuros maestros que debía ser cercana a la realidad del campo mexicano. Con este objetivo se abrieron varios programas e instituciones, entre ellos las escuelas normales rurales, fundadas primero por iniciativa de varios gobiernos estatales y retomadas como propias por el Gobierno Federal (Civera, 2001). Escuelas normales rurales originalmente planteadas como escuelas rurales regionales o centrales agrícolas, cuyas instalaciones albergaron los incipientes sistemas de internado y de donde procedían algunos miembros de las misiones culturales que atendían el desarrollo y la educación de las comunidades rurales.

Las escuelas normales rurales formaron parte del principal proyecto de reforma educativa propiciado por los gobiernos posrevolucionarios en México cuyo principio seguía siendo la socialización de la educación en el ámbito rural mexicano, así como propiciar la concientización y participación social de quienes se formaban en estos planteles, que desde sus inicios adoptaron el esquema de la defensa de la educación pública como un derecho popular y sobre todo como un derecho de los más pobres, empleando la educación

como una herramienta fundamental para el entendimiento de la realidad social y la posibilidad de su transformación. En 1922 se creó en Tacámbaro, Michoacán, la primera escuela de este tipo. Su objetivo era preparar maestros para las comunidades rurales y centros indígenas, propiciar el mejoramiento profesional de los maestros en servicio e “incorporar al progreso general del país los núcleos de población rural de las zonas donde se establecieran las escuelas” (Castillo, 1965, p. 254, en Civera, 2001). La Escuela Normal Rural de Tacámbaro era dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) creada el 3 de octubre de 1921.⁵ El 12 de octubre del mismo año, el licenciado José Vasconcelos Calderón asumió la titularidad de la naciente secretaría. A su decir:

En sus inicios la actividad de la Secretaría de Educación Pública se caracterizó por su amplitud e intensidad: organización de cursos, apertura de escuelas, edición de libros y fundación de bibliotecas; medidas éstas que, en su conjunto, fortalecieron un proyecto educativo nacionalista que recuperaba también las mejores tradiciones de la cultura universal (SEP, 2012).

Con José Vasconcelos en la SEP, en 1921, el número de maestros de educación primaria aumentó de 9 560, en 1919, a 25 312; se registró un aumento del 164.7% (SEP, 2012). Esto se debió a que, durante el periodo de 1920 a 1934, el Estado tuvo por objetivo educar a la población rural con el fin de transformar “desde abajo” la estructura agraria del país. Por ello las escuelas normales rurales, primarias rurales y misiones culturales ocuparon un lugar sin precedentes en la educación mexicana y en la formación de maestros misioneros. Éstos eran los encargados de llevar sus conocimientos, la difusión de la cultura nacionalista y la idea de progreso a los lugares más

⁵ De acuerdo a la *Constitución de 1917*, habría que cumplir con la democratización de la administración educativa y con los postulados del Artículo 3º Constitucional, por ello era ya necesaria una acción a nivel nacional, pues no bastaba con sólo declarar la educación gratuita, laica y obligatoria: se necesitaba tomar medidas para realizarla, esta fue una de las razones de la creación de la SEP.

apartados del país, en resumen: las estrategias distintivas de José Vasconcelos fueron la alfabetización y la educación rural.

La educación mexicana, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, 1934-1940, a través de la reforma agraria incluía el establecimiento de un sistema educativo que permitiera la formación de profesionistas técnicos que ayudaran al desarrollo de los ejidos. Bajo este espíritu epocal, en 1936 las Escuelas Normales Rurales se transformaron en Escuelas Regionales Campesinas. El plan de estudios comprendía los tres años posteriores a la educación primaria completa: dos para estudios y prácticas agrícolas y uno para materias profesionales. En 1941 se dividieron en dos tipos, las de prácticas de agricultura y las normales rurales; éstas con planes de estudio de cuatro años, pero ya no divididos en semestres. A partir de 1942 los planes de estudio de las escuelas normales urbanas y rurales se unificaron, distinguiéndose las últimas únicamente por ofrecer además de la currícula general de materias dedicadas a la enseñanza otras de carácter específico como las relacionadas con la industria agrícola (Hurtado, 2002).

La Escuela Normal de Profesores de Instrucción Primaria, creada en 1887, también se actualizó acorde a las necesidades de la época. En 1924 teniendo como director del plantel al profesor Lauro Aguirre, se convirtió a partir de 1925 en la Escuela Nacional de Maestros. En ese momento la normal se convirtió en un inmenso centro profesional en el que se graduaban maestros rurales y misioneros, educadoras, maestros de primarias urbanas y de diversas actividades técnicas; además de que atendía los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Aguirre buscaba encauzar la Escuela Nacional de Maestros de acuerdo a los nuevos lineamientos de la Escuela Activa y funcional tendiendo a liquidar la antigua “enseñanza libresca y rutinaria”. Realizó una reforma importante considerando que era preciso aumentar a seis años de estudio la carrera normalista, incluyendo tres años de secundaria además de que la enseñanza normal fuera coeducativa (Hurtado, 2002). Cabe señalar

que en el año de 1987, cuando esta Escuela cumplió los 100 años de su fundación, se le designó como Benemérita.

A partir de 1935, la Escuela Nacional de Maestros introdujo el socialismo en sus programas a través de una serie de nuevas cátedras, las asignaturas se organizaron en tres grandes núcleos: naturaleza, trabajo y sociedad. En 1936 el consejo técnico de la Escuela Normal de maestros declaró ser socialista, según los fundamentos científicos, técnicos y objetivos señalados por el marxismo, por ello elegía al materialismo dialéctico como método. El nuevo programa de estudios incluía materias como: Teoría del cooperativismo, Arte y literatura al servicio del proletariado, Legislación revolucionaria, entre otras (Ávalos Lozano, 2002; Hurtado, 2002).

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), la política educativa mexicana se ve influenciada por las filosofías pragmatistas y neopositivistas las cuales conducen a la tendencia de modelo desarrollista en México, que pretende incrementar la productividad por medio de las enseñanzas tecnológicas y científicas. En este tenor, a fines de 1942, la educación socialista había adquirido un contenido distinto a lo que la reforma del 1934 había establecido. Paulatinamente va perdiendo fuerza por el cambio ideológico gubernamental que repercute en el sistema educativo que llevó a cabo en 1943 la federalización para lograr establecer el principio de unidad nacional. En febrero de 1944 se instaló la comisión revisora y coordinadora de planes educativos, programas y textos escolares.

En 1941 76% del magisterio federal y 86% de los maestros rurales no tenían título. Ante esta necesidad se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio que ofrecía cursos por correspondencia en centros donde los maestros se certificaban (Torres, 1962). Cincuenta por ciento de los maestros tenían sólo estudios de primaria, 19% estudios parciales de secundaria, 19 % eran egresados de las normales rurales y 12 % eran egresados de escuelas normales de plan completo.

En 1942 se fundó la Escuela Normal Superior de México con programas de cuatro años posteriores a la preparatoria o a la

normal básica (Santillán, 2012). Para Torres Bodet, estas escuelas debían iniciar un movimiento cultural y artístico, sin exceptuar a la esfera de la ciencia y formar al técnico de la educación. En resumen, para Jaime Torres Bodet, secretario de educación pública, los grandes elementos que deberían guiar a la educación de esos años la paz, democracia y justicia social.

En el periodo de gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se siguió una política de proteccionismo de la industria privada, lo que fue parte del modelo desarrollista en México. Aplicó impuestos arancelarios excesivos para proteger a las industrias locales de un decaimiento debido al acuerdo comercial con Estados Unidos. En el terreno educativo, se mantuvo vigente la unificación de planes y programas en escuelas urbanas y rurales, y se creó la Dirección General de Enseñanza Normal bajo la vigilancia de Francisco Larroyo, quien trató de estudiar y resolver la compleja problemática de las normales, cada vez más numerosas. Dado el ritmo de desarrollo del México moderno el sistema de enseñanza normal también crecía con las siguientes instituciones: Escuela Nacional de Maestros, Escuela Nacional de Educadoras, Centros Normales Regionales que se encontraba en crisis y uno de los problemas más serios era la deserción escolar.

La educación mexicana, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), fue influida por las tendencias que habían seguido los acontecimientos durante el régimen anterior (Cardiel, 1982). El país estaba pacificado, sin contiendas ideológicas importantes, no obstante la reciente fundación del Partido Popular. La industrialización se había puesto en marcha, se habían realizado grandes obras hidráulicas, así como un gran número de carreteras y escuelas; este periodo se caracteriza por la ampliación de la cobertura educativa creando 2 606 escuelas y 14 000 plazas para maestros. Sin embargo, la alfabetización decayó lamentablemente y este hecho fue como el mayor defecto de la política educativa del sexenio.

En 1954 se funda la Junta Nacional de Educación Normal para la revisión general del sistema, realizar un diagnóstico minucioso de los perfiles del personal docente, la revisión de los planes y programas para su reformulación, entre los asuntos más relevantes. El encargado de la SEP, en estos años, era José Ángel Ceniceros, quien sostuvo en diversas ocasiones que la filosofía educativa que animaba su gestión pública era la misma que la de las normas establecidas, no sólo en el Artículo 3º constitucional, sino también las derivadas de los artículos 27 y 123, con lo cual daba a entender que el espíritu de justicia social emanado de la Revolución mexicana, los derechos sociales por ella establecidos y la democracia social, eran principios sustentadores de su ideario educativo (Cardiel, 1982, p. 349).

Por otra parte, la política educativa del sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964) reorganizó y dio nuevo impulso a la campaña de alfabetización consolidada en el Plan de once años, dirigido por el entonces, por segunda vez secretario de educación Jaime Torres Bodet, concebido con dos metas complementarias: ir aumentando en todas las escuelas las oportunidades de inscripción en el primer grado y crear sucesivamente los grados superiores que faltaban aún en la mayoría de las escuelas rurales de la república (Torres, 1962, p. 4). En este periodo se hace un mayor énfasis en la formación de maestros (construyendo, por ejemplo, la Escuela Normal para Maestros y la Escuela Normal Superior), en las carreras técnicas de educación superior y en la creación de institutos o departamentos de educación o investigación. Se creó el Instituto de Capacitación del Magisterio y se organizó la comisión revisora de planes y programas, entre otras.

Jaime Torres Bodet como secretario de educación pública, respondió a la problemática de la alfabetización del sexenio anterior con el plan nacional para el mejoramiento y la extensión primaria con una duración de 11 años. El Plan de once años, dio continuidad a la política educativa de 1958 hasta 1970. Las metas del plan incorporaban a todos los niños de 6 a 14 años; creaban plazas docentes para atenderlos y buscaba lograr una eficiencia terminal de

38% en la primaria para 1970. Entre las acciones relacionadas con el Plan de once Años, destacan la creación de la Comisión de Libros de Texto Gratuitos, los desayunos escolares, la creación de la Telesecundaria y el fortalecimiento del preescolar. Un gran número de escuelas comenzó a funcionar en doble turno.

Para tratar de remediar la carencia de profesores en el medio rural se crearon los Centros Regionales de Educación Normal en 1960 en ciudad Guzmán, Jalisco y en Iguala, Guerrero y Saltillo Coahuila con un nuevo plan de estudios que tenía por fin: mejorar la calidad de la formación docente, intelectual y moral de los futuros maestros; y que sus estudios fueran realmente los más apropiados a su función. Se resolvió que sólo se aplicaría dicha reforma en los Centros Normales Regionales, con carácter experimental, convirtiéndose así estas instituciones en escuelas normales piloto de cuya experiencia habrá de derivarse la Reforma de la Educación Normal en todo el país (SEP, 2012).

Posteriormente, en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se da especial interés a la continuación del Plan de once años, esto, entre otras cosas, por la explosión demográfica de la posguerra y por los acontecimientos sucedidos en el 68, los cuales traen como efecto la “masificación” de las universidades. Es decir, los estudiantes exigían continuar su formación en grados superiores a los ya cursados. Cabe mencionar que el clima político de esos años era de inestabilidad social debido, entre otros fenómenos, a los movimientos o pronunciamientos, a nivel mundial, que hacían los jóvenes, las mujeres, entre otros, por la reivindicación de sus derechos y por la libertad de expresión. En el caso de México, el movimiento estudiantil culminó el día 2 de octubre con una matanza en la plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, lo cual además de reflejar una administración presidencial autoritaria –encabezada por Díaz Ordaz– condujo hacia la modificación de contenidos en diversos niveles educativos por efecto de cambios en la cultura, política y de la sociedad en general.

A inicios de la década del 70, ya entonces como presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y como secretario de educación pública Víctor Bravo Ahuja, se modernizó la administración SEP, y se crearon cuatro subsecretarías: educación primaria y normal; educación media, técnica y superior; cultura popular y educación extraescolar; y planeación y coordinación educativa.

En 1971, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio se transformó en Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGMPM). Adquirió la responsabilidad del mejoramiento profesional y docente de los maestros de educación preescolar, primaria, media y superior. En 1978 se convirtió en la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGMPM) (Santillán, 2012). Ambas instituciones cumplen un papel fundamental en el campo de la profesionalización magisterial a través del desempeño de las funciones que en su momento le son encomendadas.

En 1973, se inició un proceso de descentralización y se instalaron nueve unidades en otras regiones del país y 37 subunidades en las ciudades más importantes. De esta manera, los órganos centrales, al liberarse de muchas funciones rutinarias, quedaron en condiciones de evaluar, asesorar y coordinar integralmente el sistema educativo (González, A. 1982). En 1973, la nueva Ley Federal de Educación establece que la educación es un servicio público y cumple una función social que ejerce plenamente el Estado, que también podrá participar la iniciativa privada bajo las condiciones que señale éste, y que es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad.

La nueva reforma educativa se fundamenta en dos ordenamientos jurídicos la Ley Federal de educación de 1973 y la Ley Nacional de Educación para Adultos de 1975. Sus principios son: formación de una conciencia crítica; popularización del conocimiento e igualdad de oportunidades; flexibilización y actualización permanentes del sistema educativo.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se dan una serie de reformas en todos los niveles educativos, por ejemplo, se reforman los programas de primaria en siete áreas de formación: español, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, educación física, educación artística y educación tecnológica. También se reforman los libros de texto gratuito, cuyos objetivos son contribuir a la unidad nacional propiciando que todo mexicano tuviera un nivel básico de cultura y lograr que todos los estratos socioeconómicos tuvieran acceso a los libros de texto adecuados. Aunado a lo anterior, se estableció que la educación secundaria era parte de un proceso indivisible, forma un todo con la primaria, y es la educación mínima a que debe aspirar el mexicano. En 1976, la Ley Nacional de Educación para Adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a mayores de 15 años que no hubiesen concluido sus estudios de primaria o secundaria (González, A. 1982).

La masificación educativa trajo consigo el requerimiento de nuevos profesores, fue así como el 25 de agosto de 1978, por decreto presidencial, se creó la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) como una institución de educación superior para formar profesionales de la educación y desarrollar investigación. Cuya finalidad es organizar, coordinar y dirigir institucionalmente la formación docente de todos los niveles educativos en los distintos tipos y modalidades; así como construir un sistema de formación de docentes, paralelo en su estructura, al sistema educativo nacional en sus modalidades escolar y extraescolar (UPN, 2013). En 1979 se le transfieren las licenciaturas para formar profesores de educación preescolar y primaria que estaban bajo la responsabilidad de la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. En este mismo año, la UPN ofrece licenciaturas en la modalidad a distancia, creándose las primeras 64 Unidades de Sistema de Educación a Distancia a lo largo del territorio nacional. Dicha medida, marca el inicio de una oferta académica orientada exclusivamente a la “nivelación” de los profesores en servicio de educación básica, a

través de operar un proyecto institucional para la formación de los docentes y de generar una cultura pedagógica de calidad.

A finales de los años 70, principalmente, se empieza a vivir en el terreno educativo –en todos los niveles– una acelerada expansión conocida comúnmente como masificación educativa. La teoría del capital humano y el marxismo como enfoques teóricos, entre otros aspectos, acompañaron al proceso de modernización de las instituciones de educación superior del país en los años ochentas. Ejemplo de ello es una de las reformas a la educación normal que transformó radicalmente la formación de maestros: la reforma de 1984 que elevó la norma básica al nivel de licenciatura, estableciendo el bachillerato como requisito para ingresar a las escuelas normales. Esta reforma implicó nuevas responsabilidades para los académicos sin que estuvieran preparados para ello. La falta de cambios en la organización, administración y en el perfil de los docentes, no permitió obtener los resultados esperados y la matrícula estudiantil decayó drásticamente.

En 1984 la DGCMPPM y la Dirección General de Educación Normal (DGEN) dependían de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC). Anteriormente, la educación normal había experimentado siete reformas, entre estas destaca la que permitió a los normalistas obtener simultáneamente el título de profesor de educación primaria junto con el certificado de bachillerato. En esta etapa los futuros maestros ingresaban a las normales al término de sus estudios de secundaria (Ávalos Lozano, 2002). El análisis de la práctica reflexiva se convirtió en una de las tendencias predominantes en la formación de profesores. El modelo reflexivo fue adoptado en la formación de profesores en la reforma de 1984, si bien en ésta, dicho modelo quedó subsumido en la propuesta del docente investigador, más adelante, en la reforma de la formación inicial de 1997, se convertiría en uno de los ejes que articularía del plan de estudios estableciendo la figura del docente reflexivo (Ávalos Lozano, 2011).

En 1989 se fusionaron la DGCMPPM y la DGEN dando origen a la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM) encargada de ofrecer los servicios de formación, capacitación y actualización del magisterio a nivel nacional. En 1989 se realizó una de las reformas más importantes del país: la Reforma de Modernización Educativa, concretándose en el Programa Nacional para la Modernización Educativa (PNME). En esta época, años 90, teniendo como presidente de la república a Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), México entraba a una etapa de aparente desarrollo socio-económico producto del proceso de modernización de sus estructuras básicas –Estado, sociedad y sector productivo– a fin de subsanar la severa crisis económica en que yacía desde varias décadas atrás. Una de las estrategias para “salir” de dicha crisis fue la privatización de algunas empresas e industrias paraestatales, con lo cual, desde entonces a la fecha, la política económica del país adoptaría los dogmas de la doctrina económica neoliberal⁶ y del neoconservadurismo como orientación intelectual y moral. Este mismo modelo daría lugar, en 1994,⁷ al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esto representaría para el país una novedad y “avance” en materia de comercio internacional, cuyos resultados hasta este momento no han sido del todo satisfactorios para el pueblo mexicano. Con la firma del TLCAN, el sistema educativo nacional se vería obligado a diseñar una política educativa que contemplara el contexto del nuevo orden mundial que los países más desarrollados imponían al resto.

En 1991 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) propuso superar la indefinición y desarticulación existente en y entre las escuelas normales. Planteó la creación de un modelo

⁶ Promovida en los años 80 en el Reino Unido, con Margaret Thatcher, y en Estados Unidos alcanza mayor visibilidad con Ronald Reagan.

⁷ En 1994 México se convierte en país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), recordemos que en ese año estalla la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas, por lo que la estabilidad política del país estaba en juego.

común para que éstas se integraran mediante un tronco de formación básico, pero que al mismo tiempo se ofrecieran opciones diferenciadas y específicas para la formación de los futuros maestros de educación preescolar, primaria y secundaria. La intención era eliminar la dispersión enciclopédica que caracterizaba, en ese momento, a los planes de estudio y orientar la formación inicial hacia el desarrollo de competencias intelectuales para el aprendizaje continuo e independiente. Asimismo, se pretendía articular los contenidos teóricos y de método con una intensa observación y práctica crítica de los procesos escolares reales. La propuesta del SNTE fue incorporada al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. En continuidad con las definiciones políticas, la reformulación de contenidos y enfoques de la educación básica planteó, a partir de 1993, nuevos desafíos a la formación de profesores e hizo más grande la brecha que existía entre lo que se enseñaba en las normales y las exigencias del campo de trabajo, mismas que fueron retomadas en el nuevo Plan de Estudios 1997 para las escuelas normales (Czarny, 2003).

En 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) con el fin de garantizar la edificación de un sistema de alta calidad que sería el mayor sustento de un México soberano, próspero y justo; cuyos objetivos principales serían: soberanía, libertad y democracia; comprometer recursos para el sector educativo; alcanzar la excelencia magisterial; reformular los contenidos de la enseñanza; y la ejecución del nuevo federalismo educativo. A partir de ese momento, los gobiernos estatales se hicieron cargo de la dirección de los centros educativos que el gobierno federal tenía antes a su cargo.

El gobierno federal continuó con la obligación de vigilar en toda la República el cumplimiento del Artículo 3º constitucional; así como promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formular planes y programas y concertar con las entidades federativas las acciones necesarias para abatir y superar los rezagos en la materia.

En lo referente a la educación de adultos, la Ley General de Educación promulgada el 12 de julio de 1993 la establece como prioridad en todo el país. El servicio educativo que el Instituto Nacional Para la Educación de los Adultos (INEA) promueve y organiza quedó integrado como una herramienta al sistema educativo nacional en su conjunto y no es objeto de regulación por una ley especial, es parte integral de la educación.

Para reformar el sistema educativo se modificaron los artículos 3° y 130 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, este último relacionado con la personalidad jurídica de las iglesias. Con dichas modificaciones se generó nuevamente un espacio para la participación de la iglesia en la educación, dejando atrás todos los problemas que tuvieron conservadores y liberales en el siglo XIX, y los inconvenientes que surgieron entre la iglesia y el gobierno con la Constitución de 1917.

En 1990 la UPN puso en marcha las licenciaturas de Educación Preescolar y Educación Primaria para el Medio Indígena.

En los siguientes años de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se emprenderían un conjunto de acciones que tenían como común denominador la reorganización del sistema educativo: la obligatoriedad de la escolaridad secundaria para todos los mexicanos y su correspondiente cambio en el Artículo 3° constitucional; la promulgación de la Ley General de Educación de 1993; la búsqueda de la calidad y la equidad educativas con la misma o mayor prioridad que la cobertura educativa; el énfasis en el aprendizaje de competencias científicas, tecnológicas y laborales; y el fomento de la participación de los empresarios en la gestión escolar y una mayor vinculación con el sector laboral. Los objetivos principales consistieron en descentralizar la educación y hacerla entrar al nuevo orden mundial. Por lo tanto, los retos que enfrentaban las instituciones de educación superior eran muy desafiantes, entre ellos, mayor competitividad y una buena administración.

FORMACIÓN ACTUAL DE PROFESORES EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI. UNA APROXIMACIÓN

Actualmente existen en México un total de 484 escuelas normales, que atienden una población de 104 213 alumnos y cuenta con una planta académica de 17 707 profesores (SIBEN-SEP, 2016). De las 484 escuelas normales, 274 son públicas. Éstas ofrecen entre otros, programas de licenciatura en educación inicial, educación preescolar, preescolar intercultural bilingüe, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, secundaria especial, física, artística y docencia tecnológica preescolar. La matrícula de estas escuelas está compuesta por más de 93 000 estudiantes (SEP, 2013a; 2013b). Las 274 escuelas públicas atienden a 76.9% de la matrícula nacional, mientras 210 planteles particulares asisten 23.1% de estudiantes normalistas (Sistema de Información Básica de la Educación Normal [SIBEN]-SEP, 2016). Existen también 210 escuelas normales particulares.

Tanto las escuelas normales públicas como las privadas operan los planes de estudio oficiales vigentes a partir de 1997. Están centradas en la docencia y no desarrollan las funciones de investigación, difusión y extensión de manera institucional como lo hacen las demás instituciones de educación superior. No se cuenta con políticas que orienten la regulación del ingreso, permanencia y promoción del personal académico de las escuelas normales (Santillán, 2012).

De las 274 escuelas normales públicas en México, la UPN es por mayoría la escuela formadora de maestros en México, aunque las escuelas normales estatales también absorben un importantísimo número de estudiantes. La UPN cuenta con 76 unidades y 208 sub-sedes académicas en todo el país, que constituyen un Sistema Nacional de Unidades UPN. En cada una de estas unidades académicas las actividades programadas buscan responder a las necesidades regionales del magisterio y del sistema educativo nacional. La universidad cumplió en agosto de 2013, su trigésimo quinto aniversario fundacional. Es la institución pública más importante de México en la formación de cuadros especializados en el campo educativo.

La planta académica de la UPN en todo el país, genera conocimientos, estrategias y modelos pedagógicos para comprender y transformar la educación (UPN, 2017).

De los 17 707 profesores que laboran en las 484 escuelas normales del país el tiempo de dedicación por tipo de contratación es: tiempo completo (5 289), medio tiempo (2 213), $\frac{3}{4}$ de tiempo (899), por horas (9 241) y otro (65). Los grados académicos de los profesores de las escuelas normales son: doctorado (474), maestría (4 537), licenciatura (9 470), normal básica (328), menor a licenciatura (1 343), sin dato (22)⁸ (SIBEN-SEP, 2016). Los posgrados para el magisterio de educación básica y normal son de creación reciente. Con la reforma de 1984 que elevó la educación normal al nivel de licenciatura, las escuelas normales quedaron facultadas para ofrecer este tipo de estudios. Así, además de la formación inicial, las instituciones formadoras de docentes desarrollan, alternativas de actualización y superación profesional –especialización, maestría y doctorado–. En la Ciudad de México, las escuelas normales públicas⁹ ofrecieron sus primeros programas de especialización en 1997 y los de maestría en el 2000.¹⁰ Este hecho marca el momento de

⁸ Nótese que en los datos reportados entre el total de profesores y los grados académicos alcanzados existe una diferencia numérica de 1 533 profesores, Dichos datos fueron tomados de la misma fuente: Sistema de Información Básica de la Educación Normal de la SEP.

⁹ El subsistema de educación normal en la Ciudad de México está integrado por 19 instituciones de sostenimiento privado y cinco de sostenimiento público. La formación de profesores del sistema público se ofrece en cinco escuelas: Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños (ENMJN), Benemérita Escuela Nacional de Maestros (BENM), Escuela Normal Superior de México (ENSM), Escuela Normal de Especialización (ENE) y Escuela Superior de Educación Física (ESEF). La Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM) tiene a su cargo la formación inicial, la actualización y la superación profesional de maestros y directivos en la Ciudad de México.

¹⁰ Por el momento el doctorado no se ofrece. Sin embargo, la ENSM ofreció en 1952 el Doctorado en Pedagogía en las especialidades: Teoría educativa e historia general y de México; Psicología y psicotécnica de la educación y Didáctica y organización pedagógicas. Este programa fue suspendido en la década de los 80 (Bahena, 1996, p. 236).

emergencia de los posgrados de las instituciones formadoras de docentes en la Ciudad de México (Ávalos, 2011).

Actualmente la formación permanente, la actualización docente y la formación en posgrado son requisitos necesarios para ser un “buen docente”, según dictan los requerimientos internacionales en materia educativa, que norman a las políticas nacionales, locales e institucionales. En este tenor de demandas y requerimientos “credencialista”, los profesores tienen que continuar su formación profesional más allá de haber estudiado una licenciatura (Navarrete Cazales, 2013). Para 2013 sólo 246 profesores de las escuelas normales contaban con el grado de doctorado, para 2016 aumentó en 92.6%, es decir, a 474; este aumento también es notable en el caso de los profesores que obtuvieron el grado de maestría, en el año 2013, 3 382 profesores contaban con dicho grado y para 2016 aumentó 34% (4 537 profesores).

En la última década del presente siglo existe una creciente baja en la matrícula de alumnos en las escuelas normales, por ejemplo para el ciclo escolar 2002-2003 había 166 873 alumnos inscritos, para el ciclo 2011-2012 se reportan 133 770 alumnos y, para el ciclo escolar 2015-2016 se matricularon 104 213 alumnos. Es probable que este hecho se deba a por lo menos tres motivos:

1. La creación de nuevas universidades, tecnológicos, universidades politécnicas que captan a más estudiantes.
2. La diversificación de nuevas carreras como oferta educativa
3. La “mala” o “baja” reputación que en la sociedad se pudiera tener sobre los maestros normalistas, a los cuales muchas veces se les tacha de flojos y huelguistas, a diferencia del concepto que se tenía de los maestros en los siglos XIX y XX.

México vive un proceso de reestructuración en cuanto a la composición, desarrollo y finalidades de su sistema educativo, el cual inició a finales del mandato presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) pero que se condensó a partir de la llegada de Enrique

Peña Nieto (2012-2018), este último suscribió junto con los “partidos opositores” el llamado “Pacto por México” que derivó en una iniciativa de reforma a los artículos 3º y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Así, el 26 de febrero de 2013 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º (DOF, 2013). Algunas modificaciones establecidas en la reforma educativa quedaron de la siguiente manera.

En relación al Artículo 3º las modificaciones señaladas fueron entre otras:

- El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.
- Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.
- Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Un

organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Por otra parte, algunas modificaciones señaladas para el artículo 73 constitucional fueron:

- Para establecer el servicio profesional docente en términos del Artículo 3º de esta *Constitución*; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

Entre otros aspectos, estos fueron los más significativos de la reforma constitucional promulgada el 26 de febrero de 2013, de la cual

el Poder Legislativo ha elaborado de esa fecha a 2017 la reglamentación correspondiente:

1. Ley del Servicio Profesional Docente, “Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013” la cual rige el servicio profesional docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción el reconocimiento y la permanencia en el servicio (SEP, 2013c).
2. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (reforma publicada *DOF* 27-01-2017). Dicha Ley establece la facultad para que el INEE expida su Estatuto Orgánico, los manuales de organización y procedimientos, así como las demás normas de aplicación general necesarias para su funcionamiento y operación; no obstante se establece que en tanto se expidan, de manera transitoria, se continuará aplicando la normatividad vigente, en lo que no se oponga a la Ley (SEP, 2017a; INEE, 2017).
3. Las reformas necesarias a la Ley General de Educación. La cual fue publicada en el *DOF* el 13 de julio de 1993. La cual establece en su Artículo 1º Capítulo I Disposiciones generales, que

Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social. La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones (SEP, 2017b).

Ante la promulgación de estas leyes y reformas, se ha creado un escenario político complejo. En la investigación educativa realizada en diversas partes del mundo y en las experiencias internacionales exitosas en política e innovación en la eARTIducación muestran que, entre todos los factores que inciden en los resultados escolares, ninguno es más importante que el desempeño de los maestros. Con lo anterior se destaca el carácter decisivo de la intervención de los maestros, considerada como una acción tanto individual como colectiva que ejerce efectos acumulativos a lo largo de la trayectoria formativa de los niños y los adolescentes. Aun en las condiciones sociales y escolares más adversas, tener un buen maestro o no tenerlo constituye una diferencia radical para los alumnos (Fuentes Molinar, 2013, pp. 20-21).

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo presentamos rastros históricos de la procedencia y emergencia de la formación de profesores en México con la intención de comprender su desarrollo, permanencia y transformación a través del tiempo. En tal sentido mostramos algunas notas iniciales, normativas, sobre el estado actual de la formación de profesores. De esta manera y desde un ejercicio genealógico (Foucault, 1992) mostramos comparativamente algunas cifras, concepciones, conceptualizaciones y políticas que han estado presentes en el desarrollo de la formación de profesores en México en distintas épocas.

Indudablemente, todo plan o proyecto educativo nunca es estático ni definitivo, ya que está sujeto a una realidad socio-histórica y política, donde lo contingente forma parte de su constitución y transformación, y configura el sistema signifiante en el cual los programas institucionales para formar profesores cobran sentido. Hemos visto que las conceptualizaciones sobre lo que significa la escuela normal o la formación de profesores, desde un nivel de

discusión teórica, ha sufrido diversas significaciones dependiendo de la época y contexto en el que se nombren, analicen, discutan o propongan sus conceptualizaciones.

REFERENCIAS

- Ávalos Lozano, M. D. (2002). *Identidad normalista: antes y después de la implantación de la Licenciatura en Educación Primaria en la Escuela Nacional de Maestros (1960-1997)*, Tesis de Maestría, México: DIE-Cinvestav.
- Ávalos Lozano, M. D. (2011). La reflexión de la práctica docente y la intervención educativa como significantes vacíos en la Maestría en Educación Básica Interplanteles. En R. N. Buenfil Burgos y Z. Navarrete Cazales (coords.) *Discursos educativos, identidades y formación profesional. Producciones desde el Análisis Político de Discurso*. México: Plaza y Valdés-PAPDI.
- Bahena, U. (1996). *Historia de la Escuela Normal Superior de México*, tomo I. México: SEP-DGENAMDF.
- Baranda, J. (1887). *Discurso pronunciado por Joaquín Baranda, Secretario de Justicia e Instrucción Pública, al inaugurarse la Escuela Normal para Profesores de Enseñanza Primaria, en la Ciudad de México*. México: Imprenta de Francisco Díaz de León (24 de febrero de 1887).
- Cardiel, R. (1982). El periodo de conciliación y consolidación. 1946-1958. En Solana, Cardiel y Bolaños (coord.) *Historia de la educación pública en México*. México: SEP.
- Civera, A. (2001). La trayectoria de las escuelas normales rurales, algunas huellas para estudiar. Ponencia I V Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana, San José de Costa Rica: Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, mayo 21 a 24 de 2001.
- Curriel Méndez, M. E. (1982). La educación normal. En F. Solana, R. Cardiel Reyes y R. Bolaños Martínez (coords), *Historia de la educación pública en México*. México: FCE.
- Czarny, G. (2003). Las escuelas normales frente al cambio. Un estudio de seguimiento a la aplicación del Plan de Estudios 1997. *Cuadernos de Discusión*, núm. 16, México: SEP.
- Diario Oficial de la Federación* (2013). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013, el 15 de octubre de 2016.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.

- Fuentes Molinar, O. (2013). Las tareas del maestro y los desafíos de la evaluación docente: En Ramírez, R. (coord.) *La Reforma Constitucional en Materia Educativa: Alcances y Desafíos*, pp. 17-34. México: Senado de la Republica/Instituto Belisario Domínguez.
- Gadamer, H. G. (1993). *Verdad y Método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Salamanca, España: Ediciones Sígueme.
- González, A. (1982). Los años recientes. 1964-1976. En Solana, Cardiel y Bolaños (coords.) *Historia de la educación pública en México*. México: SEP.
- Göttler, J. (1962). *Pedagogía Sistemática*. Barcelona: Editorial Herder.
- Hurtado, P. (2002). Una mirada, una escuela, una profesión: Historia de las escuelas Normales 1921-1984. En L. E. Galván (coord.) *Diccionario de historia de la educación en México*, México: Conacyt /CIESAS.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2017). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/531-acerca-del-inee/normateca>, el 14 de marzo de 2017.
- Menéndez Menéndez, L. (1994). El amanecer de la pedagogía en el acontecer universitario. Conferencia dictada, en el marco de los Festejos del 40 aniversario de la Facultad de Pedagogía de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver, México.
- Navarrete Cazales, Z. (2008). Construcción de una identidad profesional: los pedagogos de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Veracruzana. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XIII, (36) 143-171.
- Navarrete Cazales, Z. (2013). Capítulo 6. Formación e identidad. En Ducoing, P. y B. Fortoul (coords.) *Procesos de formación*. vol. I, pp. 309-364. México: ANUIES/Comie, Colección Estado del Conocimiento 2002-2011.
- Navarrete Cazales, Z. (2016). Una ontología histórico-discursiva del concepto formación profesional. En Z. Navarrete Cazales y Loyola Martínez J. I. (coords.) *Formación de sujetos. Reformas, Políticas y Movimientos Sociales*, pp.35-49. México: Plaza y Valdés / Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación.
- Plascencia, F. (1992). Apuntes sobre los orígenes del normalismo en México. *La tarea, Revista de Educación y Cultura*, 1, pp. 19-22. México: SNTE.
- Santillán, M. (2012). La formación Docente en México. México: DGESE-SEP. Recuperado de <http://www.oecd.org/edu/school/43765204.pdf>, el 18 de octubre de 2016.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012). Historia de la SEP. Creación de la Secretaría de Educación Pública. Recuperado de http://www.SEP.gob.mx/wb/sep1/sep1_Historia_de_la_SEP#.Ucof1Tvrw28, el 23 de octubre

- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013a). Información Estadística e Indicadores Educativos. Recuperado de <http://planeacion.SEP.gob.mx/estadistica-e-indicadores/estadisticas-e-indicadores>, el 16 de septiembre de 2016.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013b). Estadísticas. Recuperado de http://www.SEP.gob.mx/es/sep1/sep1_Estadisticas, el 6 de octubre de 2016.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013c). Ley general del servicio profesional docente. Recuperado de https://www.SEP.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_servicio_profesional_docente.pdf, el 11 de marzo de 2017.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017a). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de https://www.SEP.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf, el 15 de marzo de 2017.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017b). Ley General de Educación. Recuperado de https://www.SEP.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf, el 28 de marzo de 2017.
- SIBEN-SEP, (2013). Sistema de Información Básica de la Educación Normal. Recuperado de <http://www.siben.SEP.gob.mx/pages/estadisticas>, el 09 de septiembre de 2017.
- SIBEN -SEP, (2016). Sistema de Información Básica de la Educación Normal. Recuperado de http://www.siben.SEP.gob.mx/pages/estadisticas_recientes, el 17 de abril de 2017.
- Sierra, J. (1948). La educación nacional. VIII. México: UNAM.
- Solana, Cardiel y Bolaños (coord.) (1982). *Historia de la educación pública en México*. México: SEP.
- Tanck de Estrada, D. (1968). La Escuela Normal Lancasteriana y su influencia en las bases del sistema de formación de maestros. En I. Ortiz Enciso, P., et al. *La escuela normal lancasteriana y su influencia en las bases del sistema de formación de maestros*, pp. 37-53. México: SEP.
- Torres, J. (1962). *Perspectivas de la educación. En México 50 años de revolución*. México: FCE.
- UPN (2017). Conoce la UPN. Recuperado de <http://www.UPN.mx/index.php/conoce-la-UPN/conoce-la-UPN>, el 11 de marzo de 2016.

ESCOLARIZACIÓN, INFLUENCIAS EDUCATIVAS Y FORMACIÓN DE MAESTROS SIGLOS XIX Y XX: CASO COLOMBIA

Yasaldez Eder Loaiza Zuluaga

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se realiza una síntesis del proceso de la escolarización y cómo han evolucionado las tendencias educativas en las instituciones educativas desde que se escolarizaron, a partir de los modelos de preservación y protección, propios de los seminarios. De igual manera, se analiza brevemente los antecedentes de las corrientes en las que se ha inscrito el desarrollo pedagógico de las instituciones formadoras de maestros. Una primera corriente enmarcada por la revolución sentimental encabezada por Rousseau, una segunda favorecida por la escolarización de la infancia y una tercera influenciada por el desarrollo del positivismo.

De otra parte, se hace una reflexión sobre las influencias pedagógicas que han marcado el derrotero de la formación de maestros en Colombia desde su iniciación hasta la década de 1950, época en que comienza a implantar en la educación colombiana la tecnología educativa. De igual manera, se hace un recuento de los métodos que producto de reformas y decretos se han aplicado en dichas instituciones, como es el caso del sistema lancasteriano, el método

pestalozziano, los centros de interés propuestos por Decroly y la escuela nueva.

Para iniciar el estudio del contexto educativo de las instituciones formadoras de maestros, es importante resaltar tres elementos que determinan la historia de la educación pública en Colombia y que de una u otra manera inciden en el surgimiento de diferentes reformas durante la segunda mitad del siglo XX. Primero, la pérdida de legitimidad de la iglesia católica que dominó la orientación de la enseñanza en este país desde la colonia y se extendió a lo largo de casi todo el siglo XIX, pero que tomó forma a partir de la constitución de 1886, en la cual se llegó a una transición, en la que el Estado conservaba la inspección, pero la iglesia definía los contenidos de la educación, lo cual se ratificó, mediante la firma del Concordato con la Santa Sede después de 1887. El segundo, la influencia de las misiones pedagógicas, especialmente las alemanas y la injerencia determinante de los organismos internacionales¹ controlados por los Estados Unidos en la década de 1950,² factor que condiciona los aspectos fundamentales del devenir histórico de la educación Colombiana³ desde entonces. Tercero, la lucha de resistencia librada por el movimiento magisterial, los estudiantes, la comunidad

¹ En el marco de la planeación educativa, Colombia sería objeto, por primera vez, de un intento nacional para adecuar un programa global de desarrollo en 1949, a través del cual el país experimentó el enfoque y el modelo de un diagnóstico elaborado por una misión extranjera, la misión Curie. Basado en los avances científicos de la planeación. Razón por la cual durante la década de 1950, el espacio político y económico de Colombia se verá inundado de propuestas, diagnósticos y análisis de factibilidad orientados a la adecuación de una estructura nacional a las condiciones y exigencias del desarrollo mundial (Martínez, Noguera y Castro, 1988, p. 13).

² Después de 1950, fecha del primer plan de desarrollo elaborado por Lauchlin Currie en la misión de la birf, la economía colombiana ha dependido para su desarrollo del endeudamiento externo, lo cual ha afectado lógicamente el desarrollo del sector educativo en el país.

³ En las décadas del sesenta y setenta, asistieron a la implantación de la Tecnología Educativa y el diseño instruccional con lo que se denominó en Colombia: "La Renovación Curricular". Su auge tuvo que ver con el viraje del MEN hacia los programas Estadounidenses propiciados por la AID, la OEA, La Universidad de Nuevo México y la Universidad de Tallahasee.

educativa y la sociedad misma en defensa de la educación pública.⁴ Otro factor que tiene gran incidencia en el desarrollo y devenir histórico del país, durante estas décadas, se presenta cuando en Colombia se da un cambio a nivel político-administrativo, gracias al pacto firmado entre los partidos tradicionales colombianos; conocido como el Frente Nacional.⁵

Entre la iniciación del Frente Nacional y la promulgación de la nueva *Constitución de Colombia*, se realizó en el país una serie de reestructuraciones financieras y administrativas del sistema educativo, así como de reformas de las diferentes modalidades educativas y sus planes de estudio. Se trata de un periodo durante el cual el sistema educativo colombiano sufrió una rápida expansión que condujo a una profunda segmentación entre las instituciones públicas y las privadas de élite, en términos de calidad de la enseñanza ofrecida.⁶

LA ESCOLARIZACIÓN EN LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA FORMACIÓN DE MAESTROS

La tendencia marcada en las últimas décadas del siglo XIX hacia el proteccionismo institucional y la contribución ofrecida por las

⁴ Recuérdese que la Federación Colombiana de Educadores se fundó en 1959, y que desde esa época se iniciaron las más fervientes luchas del sector educativo. De otra parte hay que destacar el impacto que generó el movimiento estudiantil de 1971, el cual logró la participación de la comunidad educativa en general en diversos sectores del país.

⁵ El Frente Nacional se inició con la formulación del Primer Plan Quinquenal de Educación (1957-1962). A partir de éste, elaborado para la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación Nacional, Colombia entra definitivamente en la órbita de la planificación educativa. A través de este plan se sientan las bases “para la aplicación de las técnicas de la planificación económica en un campo tan complejo y delicado cual es la educación” (Hochleitner, 1957, p. 5).

⁶ El periodo comprendido entre el inicio del Frente Nacional y la Constitución de 1991, es una época durante la cual el sistema educativo colombiano sufrió una rápida expansión, que condujo a una profunda segmentación entre las instituciones públicas y las privadas de élite, en términos de calidad de la enseñanza ofrecida (Montes de Occa, 1995, pp. 49).

ciencias humanas, principalmente desde los campos de la biomedicina, psicología y la pedagogía, más la aparición de la paidología como sector unificado en torno a la “ciencia del niño” y los aportes de la pedagogía experimental, entre otras, justificaron el creciente desarrollo de la escolarización y de igual manera la proliferación de instituciones formadoras de maestros.

Bajo estos comportamientos proteccionistas, cobraron relieve dos tipos de modelos formativos predominantes en los tiempos modernos: el preceptor y los internados,⁷ que caracterizarán a las primeras instituciones creadas para la formación de los enseñantes. Justamente, los dos modelos centrados en los criterios de preservación y protección, como ideas dominantes en la educación de la niñez, originaron tres corrientes que dieron lugar a las primeras iniciativas institucionales dirigidas a la formación de los maestros a finales del siglo XVIII, y a la creación de las escuelas normales con su seguida proliferación a lo largo del siglo XIX.

La primera corriente está enmarcada en la revolución sentimental derivada del naturalismo pedagógico que tiene, como bien es sabido, su máxima expresión en el Emilio, de Juan Jacobo Rousseau.⁸

⁷ El caso del *preceptor*, también dibujado en los escritos de la mayor parte de los humanistas como Locke y Rousseau, basado en las tutorías pedagógicas individualizadas y bajo una u otra forma contractual, aparece como una figura vinculada a la familia del niño, que le confía a la inculcación de los valores de la nueva moral y el desarrollo de las destrezas físicas e intelectuales necesarias para la posterior introducción de la infancia en la vida social adulta. El *internado* constituyó el espacio pedagógico cerrado inventado por la sociedad moderna para la preservación moral y educativa de los niños. De igual manera, el papel del internado es el de instaurar un universo pedagógico, un universo que será solamente pedagógico, y que estará marcado por dos rasgos esenciales: separación del mundo y, en el interior de este recinto reservado, vigilancia constante, ininterrumpida, del alumno.

⁸ Rousseau (1712-1778). Sus planteamientos referentes a lo educativo se inscriben dentro de un proyecto humanístico que busca rescatar en el hombre aquello que perdió al convertirse en un ser social: su *libertad*. Por tal razón la educación, concebida como formación, reviste las características de un proceso integral donde los momentos y las situaciones están determinadas por la naturaleza. Desde el punto de vista pedagógico, deja para la historia, algunos postulados en su obra *El Emilio*, que merecen destacarse por constituir aportes valiosos para el desarrollo

Revolución que introducirá en la historia de la educación los mitos del libertarismo y de la permisividad, y que va a postular el aislamiento del niño en los contactos precoces con la vida social. Frente a las ideas tradicionales que ofrecían una imagen corrompida de la naturaleza infantil, Rousseau lanzará su réplica de la bondad natural y justamente, esta bondad original es la que la educación habrá de preservar, sustrayendo a Emilio del contacto temprano y alienante con la sociedad y aislante en una cuarenta natural, durante la cual la única mediación pedagógica legitimada por la inexistencia del padre es el preceptor (Escolano, 1983, p. 38).

La segunda corriente se vio favorecida por los movimientos en favor de la escolarización total de la infancia, que se vincularon a la organización de los grandes sistemas nacionales de educación, que dieron origen a las estructuras efectivas para la reclusión institucional de los niños: la escuela. Tanto los movimientos nacionalistas y sociales como la revolución industrial, contribuyeron y propiciaron las condiciones para hacer efectivo el desarrollo de la infancia a la educación, corriente claramente constatable en la mayor parte de las sociedades occidentales. Esta corriente se amplió y se configuró como una tendencia universal e incidió en la progresiva prolongación de los ciclos de educación y en la configuración de las instituciones formadoras de maestros, requeridas al instalar un alto porcentaje de la infancia durante un periodo temporal cada vez más amplio en las instituciones educativas.

La tercera corriente que fortalece las instituciones formadoras de maestros, es el desarrollo positivo⁹ de las ciencias humanas

posterior de lo que denominamos pedagogía activa: Da gran valor pedagógico a la utilización de la naturaleza como recurso para la educación del niño. Propugnó por una educación individual, espontánea y natural, que partiera de los intereses y necesidades del niño, enmarcado dentro de un concepto de formación integral y bajo los principios de libertad, justicia, igualdad, democracia, responsabilidad y autodisciplina.

⁹ El positivismo plantea que el saber científico debe ser maestro de la vida humana: tiene que realizar tareas políticas y, por eso, el saber más alto deberá ser de la ciencia del hombre, es decir la vida comunitaria humana. La ciencia positiva posibilita

principalmente de la biomedicina, psicología y pedagogía que proporcionaron las bases necesarias para la dirección científica de la conducta infantil y consiguientemente para la organización de la escuela.

Ahora bien, la paidología,¹⁰ término utilizado para designar la ciencia del niño, surge también a finales del siglo XIX, en un intento de aglutinar en una sola disciplina todas las aportaciones científicas que se hacían sobre la infancia; ésta se desarrolla en todos los países de occidente, a partir de la relación de datos que le proporcionaban la biología, sicología evolutiva normal y patología, más la naciente pedagogía experimental, impulsada por Binet.

Paralelamente a Binet, la pedagoga sueca Ellen Key escribe *El siglo del Niño*, obra que sintetiza los ideales e investigaciones del gran movimiento social y científico centrado en la infancia, en el cual mezcla el *individualismo* de Rousseau con el *evolucionismo mecánico* de Spencer y el *ateísmo* de Nietzsche: formando un motivo más polémico que pedagógico para atacar la intervención del maestro, de la familia y de la sociedad en la educación del niño, cuyo derecho a disponer de su vida con entera libertad y según su propia evolución biológica, reclama enfáticamente. Key, influida radicalmente por el naturalismo Rosseauniano, así como por otras corrientes románticas, estéticas y libertarias afirmó que el fin de la educación sería “Crear un mundo de belleza en el cual se dejaría al niño desarrollarse y moverse libremente hasta el momento que tropezara con la frontera infranqueable de los demás”. Axioma que

y aumenta el poder del hombre sobre la naturaleza ello explica, el interés de la Burguesía y de los intelectuales utilitaristas de compenetrarse con los principios del positivismo.

¹⁰ Tiedemann (Prusiano), se le considera el padre o el iniciador de la Paidología. Empleó la observación biográfica en sus investigaciones y dio a luz su obra “observaciones sobre el Desarrollo de las facultades Psíquicas del Niño”. De otra parte, Alfredo Binet (1857- 1911), llamado el “Genio del Alma de la Infancia”, es el más notable de los Paidólogos franceses. Son notables sus obras *Estudio de la sicología experimental*, 1889, *Las alteraciones de la personalidad*, 1892; y *La fatiga intelectual*, 1898. De igual manera, sus experimentos lo llevaron a formar su “Escala Métrica de la Inteligencia Infantil” (1905).

demuestra cómo también las pedagogías libertarias postulaban la preservación de la infancia en un microcosmos educativo “liberado” de la realidad social (Valencia, 2001).

Esta corriente centrada en la infancia¹¹ se prolongó en la primera mitad del siglo XX con las contribuciones hechas por Dewey, Decroly, Montessori, Ferreire y Claparade, entre otros,¹² así como de todo el movimiento de la llamada Escuela nueva siendo los principales epicentros Chicago, Columbia y Ginebra. Desde esta perspectiva, fueron las instituciones formadoras de maestros las que crecieron a partir de la evolución y la consolidación de la educación primaria y el reconocimiento de la infancia, como una etapa fundamental para el desarrollo intelectual del niño y no fue difícil que esto ocurriera; pues las primeras escuelas normales, según Guzmán (1986, p. 20); no eran otra cosa que escuelas primarias, es decir, escuelas de niños en las que se enseñaba con las nuevas técnicas o normas, de esta

¹¹ La infancia tanto para Claparade, como para Rosseau, constituye una etapa de la evolución sicobiológica que posee una significación propia y que no debe ser acortada; cuanto más se prolonga la infancia, más se incrementa su plasticidad y se enriquece el débil capital genético del niño, con el consiguiente aumento de sus posibilidades de desarrollo. Es preciso pues preservar a la etapa infantil de los influjos procesos y ofrecer al niño las condiciones ordenadas funcionalmente a su desenvolvimiento.

¹² Cabe destacar como aportes de estos pedagogos los siguientes: Jhon Dewey (1854-1952). Sus mejores aportes se concretan en: educación en función de los hechos reales que consultan las necesidades del niño y de la institución. Propuso una pedagogía que induzca al niño hacia el trabajo y la actividad permanentes a través de la estimulación y motivación constantes. Adolfo Ferriere (1879) concibe al maestro como un animador, facilitador, el cual observa al niño, suscita y despierta en él su espíritu lúdico, el interés y la curiosidad, lo induce a encontrar respuestas a sus inquietudes y aportar hechos más que palabras, por lo tanto rechaza la actitud del maestro instructor. Ovidio Decroly (1871-1932). Su acción pedagógica la fundamenta en el *interés* y en el alto grado de *motivación* del niño, valorando enormemente la inquietud, el movimiento –expresión corporal– y su juego, otorgando especial importancia, su curiosidad, la cual debe ser suficientemente explotada por el maestro. María Montessori propone un método de investigación y de trabajo donde el niño actúa con libertad y le permite crear un medio adecuado para experimentar, actuar, trabajar, asimilar y nutrir el espíritu. Claparade por su parte postula una pedagogía centrada en el niño en cuanto que vive una situación que propicia el aprender. Donde el interés debe ser el centro del aprendizaje.

manera se aprendía a ser maestro; enseñando y a la vez recibiendo de otros maestros experimentados la ciencia necesaria.

Con respecto al origen a la enseñanza primaria, Manuel de Guzmán (1986) hace un importante tratado, especialmente en lo relacionado con su influencia en la historia de la formación de docentes, la cual, además de nacer completamente al margen de la universidad; tiene su origen en tres fuentes principales: religiosa, pedagógica y política. En la primera se cuenta con las anticipaciones de san José de Calasanz,¹³ san Juan Bautista de la Salle¹⁴ y san Juan

¹³ San José de Calasanz (siglo XVII), sacerdote quien concibió el propósito de hacerse bienhechor y educador de los niños pobres. Fundó las Escuelas Pías y organizó una congregación religiosa para impulsar su noble misión. Correspondió a la orden Calasanciana el honor pedagógico de haber sido la primera en organizar la enseñanza primaria para la clase popular en las naciones católicas.

¹⁴ Juan B. La Salle (1651-1719), fundador de las escuelas cristianas, fundó la congregación de los hermanos cristianos y un noviciado para la preparación de maestros. En su experiencia educativa con niños pobres y con maestros escribe *La guía de las escuelas cristianas* en 1707 y *Las doce virtudes del maestro*. Imaginó La Salle una empresa escolar que comprendía tres ramas la de los maestros: urbanos, rurales y generales. El seminario diocesano de maestros de escuela rural formaría los profesores con una piedad conforme con su estado y su empleo, le enseñaría las ceremonias de la iglesia, el catecismo, la lectura y la escritura perfecta (Quiceno, 1988, p. 12; Zind, en Quiceno, 1996).

El centro educativo creado por La Salle en París, al que unió una escuela que llegó a ser la primera anexa a una normal, fue el Instituto de los Hermanos Cristianos cuyo objetivo fundamental era la formación de maestros cristianos en una especie de escuela normal religiosa; la cual no es por pura casualidad que se le denomine así, en dichos seminarios pedagógicos creados el primero en 1666, La Salle se encargaba de dar instrucciones verbales y directas a los postulantes; y el segundo fundado en 1685, ante la necesidad de contar con más maestros para poder atender cada día a varias escuelas y darles una preparación adecuada; en esta nueva institución orientada por La Salle, fueron formados en normas para la vida, les hizo aprender a leer, a escribir y el llanto llano (Debesse y Mialaret, 1982, p. 37).

Bosco,¹⁵ más los empeños nacionalistas como el caso de Lutero¹⁶ junto a la teoría protestante de la instrucción. En la segunda, cuenta con las aportaciones de Comenio, Rosseau y Pestalozzi junto a sus seguidores como Claparede, Dewey y Decroly entre otros, pues el nacimiento de la pedagogía como ciencia aunque cristalizará con Herbart,¹⁷ se desarrolla a la par de la enseñanza popular. En la tercera con las corrientes de la ilustración y las que sucedieron a la Revolución francesa¹⁸ que expresaron y propagaron Montesquieu, Condorset, Mirabeau y Talleyrand a las que se sumaron las necesidades económicas derivadas de la Revolución industrial.

La enseñanza primaria empieza a perfilarse y se concreta ya bien entrado el siglo XIX, como consecuencia de las ideas de la Revolución francesa y el desarrollo industrial de la época caracterizada con la aparición de la maquinaria y el personal obrero. La dirección ascendente de la escuela culminó entonces con la aparición de las escuelas normales. Sin embargo, esa consolidación de la enseñanza primaria en todos los países generó el surgimiento de toda una

¹⁵ San Juan Bosco (1815-1888), de él se ha dicho que no fue un sembrador de ideas, ni una cumbre intelectual, ni un filósofo, ni un didáctico. Fue el “práctico de la educación” que supo comprender y amar el alma de la niñez, atraerla y hacerse amar. La formación educativa la basó en el sistema preventivo, nombre que aplica al cuidado que se debe tener con el niño para *evitar* que incurra en faltas y, por tanto, en castigos. Fue ante todo un opositor al sistema represivo, donde el educador propina castigos.

¹⁶ Martín Lutero (1433-1546), padre de la reforma protestante. Su interés se centró en lograr que su doctrina teológica se extendiese y conquistase el porvenir, puso gran empeño en la reforma escolar según sus ideas. Expresaba con vehemencia la crítica a los sistemas educativos basados en una enseñanza escolástica. Consideraba además que la solidez de una ciudad debe basarse en una buena educación que la provea de ciudadanos instruidos, razonables y honrados. Por lo tanto instaba al Estado a intervenir en la educación.

¹⁷ Herbart (1776-1841), estableció una teoría pedagógica en consonancia con sus principios filosóficos según los cuales los fines de la educación están determinados por la ética y los procedimientos más adecuados para llegar a ellos, por la psicología.

¹⁸ En la Ilustración francesa, la pedagogía se asimilaba a la instrucción y la enseñanza. No existía por tanto, una mirada cultural completa, se dejaban de lado muchos elementos, su conceptualización era esquiva y se evitaba al máximo cualquier referencia teórica sobre la misma (Zambrano, 2001).

problemática que se desprendía una vez más de las mismas tres fuentes en mención. Por ejemplo, consecuentes con las fuerzas religiosas que suscitan los problemas de: a quién debe enseñarse, quién es el sujeto específico de esta educación, y cuáles son sus condicionantes éticas y teleológicas. Las fuerzas pedagógicas suscitan los problemas –del cuánto y del cómo, qué cantidad de conocimientos mínimos se consideran imprescindibles y en qué forma deben enseñarse– para una mejor comprensión y asimilación de acuerdo con los condicionantes psicológicos. Las fuerzas políticas suscitaron los problemas –del quién y del dónde–, quién debe impartir estas enseñanzas y cuáles son las instituciones más indicadas, según los condicionantes ideológicos y sociológicos. La problemática suscitada por estas tres fuerzas de influencia condicionaron la evolución de la enseñanza primaria, en una u otra dirección, según la época y los países.

Con la generalización de la enseñanza primaria se hicieron patentes tres necesidades encadenada de: un saber primario como exigencia de una sociedad que barrunta la eclosión del progreso; unos maestros que sepan enseñar este saber, el cual se presume ya imprescindible para la nueva vida; y formar a esos maestros en centros adecuados. Para dar respuesta a las necesidades anteriormente planteadas, se requerían organismos nuevos creados exclusivamente para esta función y fueron exactamente las escuelas normales las que respondieron a éstas; las cuales surgen primero en Alemania y en Francia¹⁹ por ser los países en las que la exigencia de una cultura popular era imperiosa.

¹⁹ En Alemania se fundaron los *Seminariumm Praeceptorum* para formar maestros, impulsados por Francke y sus discípulos. El primer seminario con carácter oficial fue fundado, por orden de Federico Guillermo I, en 1732 por el pedagogo Schimmeyer. A partir de entonces fueron proliferando estos establecimientos desde Prusia a toda Alemania, con las vicisitudes de florecimiento y decadencia que han acompañado a las normales a lo largo de toda su historia. El propulsor de estos centros en Francia, sobre el modelo de los seminario alemanes fue Lakanal, quien dio el nombre de escuela normal a un centro que debería crearse para que sirviera de norma o regla a los demás centros que en lo sucesivo se crearán con la finalidad de formar maestros.

LOS MODELOS EDUCATIVOS DE LAS INSTITUCIONES FORMADORAS DE MAESTROS

Las instituciones formadoras de maestros en el mundo, desde sus inicios, en sus distintas épocas de origen siempre han luchado por ser consideradas como escuelas profesionales independientes, con vida y fines propios. Así mismo, en diversos países han sufrido sus respectivos avatares según sea la política dominante lo cual hace que su problemática sea orientada en torno a la determinación política del estado nacional, lo que influye lógicamente en la enseñanza en general, y en el caso particular de las normales condiciona, de alguna manera, los componentes del modelo educativo en la cual se encuentra inmersa. Por ejemplo, dependiendo del gobierno de turno, se han de tener en cuenta como condicionantes del modelo, aspectos que determinan:

1. ¿Qué clase de enseñanza primaria se quiere impartir? General, básica, única; obligatoria, gratuita, oficial, privada; confesional, laica; por etapas, de carácter instructivo, enseñanza pura y aséptica a determinado nivel, educación dirigida a un fin preconcebido.
2. ¿Qué tipo de maestro parece el más conveniente para la clase de enseñanza que se desea? Instructor, educador, alfabetizador; de escuela unitaria o graduada, funcionario aséptico, servidor del estado, activista político, de cultura elemental, de cultura media.
3. ¿Cuál es la formación que se estima como más adecuada al tipo de maestro elegido? Transmisionista, investigativa, problemática, dialógica, participante, entre otras.

Ahora bien, como así como se han reconocido ciertos condicionantes del modelo, también se han determinado de manera universalmente aceptada para la formación del maestro dos núcleos curriculares fundamentales y necesarios: uno cultural y otro

pedagógico.²⁰ A partir de la fundamentación y puesta en escena de éstos, se puede afirmar que son dos aspectos diferenciados pero interferidos entre sí. Uno el nivel de conocimientos culturales que cada época y cada país considerara necesario a sus fines; y otro, el nivel de conocimientos pedagógicos, teóricos y prácticos, que han de singularizar la formación. Sobre estos dos núcleos fundamentales se han centrado las exigencias de las propuestas curriculares. Pero existe una discrepancia sobre su interacción, discrepancia que ha llevado a la creación de los dos tipos de modelos clásicos de instituciones formadoras de maestros que existen en el mundo: el francés e inglés, o si se quiere: el modelo latino y el anglosajón (Guzmán, 1986, p. 47).

El modelo francés²¹ seguido por la mayoría de los países latinos y los de su área de influencia, estima que no puede separarse la formación cultural de la pedagógica, por que los dos se compenetran de tal forma que los conocimientos culturales no se adquieren como en las demás profesiones, para tenerlos y usarlos, sino para enseñarlos; por lo que ya deben adquirirse de una cierta manera y con una cierta tónica que sólo puede dar un centro especializado, y por ello toda la formación debe darse en la institución. Por lo

²⁰ Al respecto, el historiador Jaime Jaramillo U. presenta una síntesis de la historia de la pedagogía a la luz del método de las modernas ciencias de la cultura, algunos periodos culturales, ciertos tipos de formación educativa y la obra de algunos pensadores que, a juicio del autor, han tenido una gran influencia en la historia cultural y pedagógica de occidente. Propone además en su escrito, la pedagogía como hilo conductor de la cultura, situándola como uno de las preocupaciones de la educación y con mayor razón de los educadores; puesto que, es de claro entendimiento, cada cultura, cada época histórica, cada nación destaca más unos rasgos de la formación personal que otros.

²¹ En este sentido, el modelo francés, consciente de la imposibilidad de contentarse con una formación inicial, recibida antes de iniciar la educación formal, incluso aunque haya sido larga y cuidada; impone que esa formación inicial se le añada una formación continuada y permanente. Lo anterior manifiesta la necesidad de buscar un equilibrio entre ambos tipos de formación; donde además entra a jugar un papel importante la formación pedagógica, pues si bien las dos primeras proporcionan el saber, la tercera, proporciona el saber hacer y el saber ser (Debesse y Mialaret, 1982, p. 20).

contrario el modelo inglés,²² seguido por la mayoría de países anglosajones y los de sus respectivas áreas de influencia, considera que una cosa es la formación cultural y otra muy distinta la formación pedagógica, pues ésta es la que únicamente da el sello de enseñanza profesional, por lo mismo permite que la formación cultural se adquiera en cualquier otro centro y reserva para las instituciones de maestros la formación pedagógica como función específica de la misma.

Como bien puede observarse en los modelos educativos que han caracterizado la formación de maestros, todo depende del tipo de maestros que se quiera formar, pues tanto el nivel cultural como la preparación pedagógica variarán en cuanto a intensidad, contenidos, tiempo y profundidad, según que se pretenda formar un instructor, educador o alfabetizador.

INFLUENCIAS PEDAGÓGICAS EN COLOMBIA

En el siglo XIX hubo dos métodos de enseñanza que determinaron la formación de maestros: la *enseñanza mutua* de Lancaster y la *enseñanza objetiva* de Pestalozzi, con ellos, se podría decir, que se propusieron “dos modelos pedagógicos” definidos y diferenciados claramente. Sin embargo mal se haría en creer que la noción de método de enseñanza subyace a la de modelo pedagógico.²³ Éste

²² Pero es el modelo inglés del *Training College* el que ha generado una preparación pedagógica y profesional independiente de la cultura, modelo que han seguido los norteamericanos y en general todos los países que no contaban con instituciones específicas para la formación de maestros. Para todos estos países ha sido más cómodo –y si se quiere hasta más, práctico– el exigir un determinado nivel cultural –generalmente de tipo medio o algo más elevado que el primario– y luego dar la formación pedagógica en centros adecuados (Guzmán, 1986, p. 48).

²³ Frecuentemente, el concepto de pedagogía se suele relacionar con de educación. Pero pedagogía es diferente de educación. Aunque generalmente se interrelacionan, pueden ser fácilmente abstraídos de su campo de acción y ser comprendidos de forma diferente. Siendo antítesis ellos se implican correlativamente y se fortalecen mutuamente. No podemos hablar de pedagogía sin referirnos implícitamente a educación, ni podemos hablar de educación sin referirnos a pedagogía. La

surge como ficción teórica que permite analizar y caracterizar metodológicamente cualquier método de enseñanza, en tanto permite hacer evidencia de ciertos factores recurrentes de toda propuesta, discurso o práctica pedagógica (Garcés, 1995, p. 103).

En el recorrido histórico de los sistemas pedagógicos utilizados en el siglo XIX, encontramos como, gracias a la inspiración de Santander y Bolívar, el 28 de julio de 1821, el Congreso de Cúcuta expidió cuatro leyes que fueron sancionadas el 6 de agosto del mismo año por el Poder Ejecutivo, y dentro de las cuales se destaca: la creación de las escuelas oficiales para niñas y normales por el *sistema lancasteriano*, originario de Inglaterra.

Luego, correspondió a don Damaso Zapata (1870), promover el tránsito desde aquellas precarias formas del método lancasteriano, hacia los entonces planteamientos de J. E. Pestalozzi, introducidas al país en un esfuerzo sistemático por los pedagogos alemanes²⁴ que fueron contratados para organizar y dirigir la mayor parte de las escuelas normales en los Nueve Estados Confederados de los Estados Unidos de Colombia.

En los inicios de la década de 1920, se institucionalizaron prácticas y discursos que habían cobrando fuerza desde 1914 con la fundación del Gimnasio Moderno, bajo la dirección de Agustín Nieto Caballero, pionero en la introducción del sistema de los *centros de interés*²⁵ y de la reforma de los métodos de enseñanza para la edu-

Pedagogía es entonces, una teoría práctica de la educación, igualmente, es una reflexión sobre las finalidades de la educación y un análisis objetivo de sus condiciones de existencia y de su funcionamiento (Mialaret, 1991). La pedagogía está constituida por el conjunto de medios, métodos, técnicas y procedimientos, que permiten que la acción educativa se ejerza.

²⁴ La primera misión alemana fue contratada por el gobierno de la unión del general Eustorgio Salgar para asesorar las escuelas normales e introducir los métodos de Prusia y Pestalozzianos: actividad, inducción, naturalismo y amor reflexivo (Ocampo, 1978, p. 51-53).

²⁵ El principio de los centros de interés propuestos por Decroly, consiste en que toda la experiencia se integra en un conjunto de vida que lo engloba y que, inversamente, es posible extraerla de ahí para considerarla aisladamente. Un segundo nivel de análisis permite reencontrar las diversas disciplinas que

cación pública. Esta experiencia desencadenó una serie de críticas y cuestionamientos a la educación tradicional de la época, caracterizada por la práctica empírica de los maestros, sumada a las carencias de formación pedagógica. En este periodo se trazaron, dentro de las políticas educativas, una serie de decretos y pautas conducentes a mejorar las instituciones formadoras de docentes y a regular el ejercicio de la profesión.

Como aporte al desarrollo de las instituciones formadoras de maestros, se contrató, en 1924, la segunda misión alemana²⁶ con el propósito de elaborar un proyecto global de reforma educativa, que fue presentado en la Cámara de Representantes, en 1926, sin que tuviera aprobación.

En la década de 1920, se presenta en Colombia la influencia de una de las más importantes reformas educativas del siglo XX, en el mundo occidental: la *escuela nueva*, y el método de la enseñanza activa, un nuevo tipo de escuela más acorde con la psicología infantil y con los requerimientos de la vida moderna. Alrededor del cual surgió un grupo de pedagogos de diversos países de Europa y América: Decroly en Bélgica; Dewey en Estados Unidos; Piaget, Claparede y Ferrière en Suiza; Ensor en Inglaterra; y en Colombia, los pedagogos de gran trayectoria como Nieto caballero, Bernal Jiménez Cadavid Restrepo, entre otros.²⁷

corresponden a las materias de enseñanza, pues cada experiencia puede ser objeto de un tratamiento matemático, histórico, geográfico, biológico, entre otros articuladas en perspectivas que se llaman multidisciplinarias (Not, 1979, p. 150).

²⁶ En 1924, el gobierno del presidente Pedro Nel Ospina contrató la segunda misión alemana para la reforma educativa de la enseñanza primaria, secundaria, normalista y superior. Las escuelas normales estuvieron a cargo de Karl Glockner. Sin embargo, los planteamientos de esta misión no tuvieron plena vigencia inicialmente, como consecuencia de los diversos intereses que se enfrentaron en el Congreso Nacional para su aprobación. El rechazo se dio principalmente por los conservadores próximos al clero, pues consideraron que chocaba contra los intereses de la iglesia católica, al no proclamar con elocuencia que la educación se debía conformar con los preceptos de la religión católica (Muller, 1992, p. 3-40).

²⁷ Esta nueva corriente se dio a conocer en Colombia, cuando en 1925 llegó a Bogotá el pedagogo Ovidio Decroly, quien en un ciclo de conferencias en su tiempo de permanencia, expuso los planteamientos de la Educación Nueva.

Siguiendo el rastro de la introducción de la escuela nueva en Colombia, es necesario llegar a 1926, cuando por iniciativa del doctor Rafael Bernal Jiménez²⁸ (1898-1974), en su carácter de secretario de Educación Pública del Departamento de Boyacá, vino al país Julius Sieber²⁹ a dirigir y reorganizar la Escuela Normal de Varones de Tunja; centro que a la postre se convertiría en el semillero de la escuela nueva, que irradió su influencia en Boyacá y en Colombia.

Fueron importantes los aportes, tanto el doctor Bernal como los educadores Agustín Nieto Caballero y Julio Sieber; quienes conscientes de las deficiencias de la segunda enseñanza, debido a la falta de un profesorado preparado para articular los conocimientos con el saber hacer; consideraron como la mejor alternativa de solución para lograr una reforma en la secundaria y de paso mejorar la calidad de la educación, la creación de una Facultad de Educación, cuyo fin primordial debería ser la formación de profesores para la segunda enseñanza (Quiceno, 1996, p. 44-48).

Se puede decir, que la escuela activa se inicia en las escuelas normales a partir de la segunda misión Alemana –se contrató en 1924– y la introducción en 1925, de los saberes experimentales y de los principios de la pedagogía activa en las instituciones formadoras de

²⁸ El doctor Rafael Bernal Jiménez hizo grandes esfuerzos por implantar la escuela nueva y la escuela activa en Boyacá en la década de los veinte del siglo XX. Su pasión fue la educación para la solución de múltiples problemas colombianos; una educación defensiva y regeneradora para un pueblo anegado en el analfabetismo, la miseria y la violencia. El pedagogo Bernal J. Pensó que Colombia y los demás países iberoamericanos que piensan en las reformas educativas, deben hacer las instituciones oficiales para la formación de “*los Maestros de los Maestros*”; por ello fue el ideólogo y organizador de la primera *Facultad de Ciencias de la Educación* que se organizó en Colombia; asimismo, de la *Escuela Normal Superior de Colombia*. Posteriormente fue rector de la UPTC de Tunja entre 1963 y 1965.

²⁹ Sieber se preocupó como el más interesado de los colombianos, en estudiar y comprender nuestra tierra, su historia, sus recursos y su rica tradición en contacto directo con sus maestros, sus niños y su pueblo. Además gracias a su fe en la potencialidad y porvenir del magisterio, sumó esfuerzos y voluntades con lo más distinguido de los educadores colombianos y de sus alumnos para lograr un desarrollo gradual y progresivo del verdadero concepto de la función social que realiza la escuela (Bohórquez, p. 446; Bernal Jiménez, 1949, p. 39).

docentes, luego de la visita del doctor Decroly a Colombia. Sin embargo, el discurso pedagógico y social de los reformadores educativos colombianos representaba una selección bastante limitada y arcaica de los desarrollos científicos mundiales. Por lo tanto en pedagogía las instituciones formadoras de educadores, se circunscribían casi exclusivamente a la pedagogía del médico Decroly; en psicología a los desarrollos de la psicología experimental; y en el campo de lo social, al determinismo biológico y las teorías evolucionistas en boga en el siglo XIX (Saenz, 1995). Con relación a la influencia biológica, plantea Echeverry (1996): La vida como referente formativo es interpretada por pedagogías como las de Decroly y Dewey quienes la reelaboran a su interior, lo cual da oportunidad a la figura del médico de colocarse a la vanguardia de la formación de maestros.

A finales de la década de 1930, las escuelas normales y especialmente la normal superior, se habían convertido en las instituciones por excelencia del proceso de transformación educativa y de renovación de los métodos de enseñanza.

En el desarrollo de la formación docente se pretendieron lograr criterios uniformes para orientar las materias, se reglamentó el acervo de conocimientos que debía manejar el maestro y se actualizaron los contenidos curriculares; en ellos se desplazó el discurso religioso dando paso a uno laico que incluyó nociones psicológicas, antropológicas y médicas como herramientas para descifrar las particularidades del proceso formativo. De igual manera, se generalizó la práctica en las escuelas anexas, como requisito básico en los dos últimos años de estudio docente, al mismo tiempo que se le consideró como núcleo de formación del maestro (Socarrás, 1987).

La orientación pedagógica que caracterizó la renovación de los modelos pedagógicos que orientaron el quehacer docente, estuvo apoyada en la pedagogía moderna de la época, la cual se centró en el método por proyectos de John Dewey y en los centros de interés propuestos por Decroly; procesos que fueron llevados a la práctica bajo la organización y dirección de doctor José Francisco Socarrás, quien desempeñaba por esta década la Rectoría de la Escuela

Normal Superior, la cual se había constituido en modelo de formación magisterial para toda Colombia.

En la década de 1960, se firma un convenio entre Colombia y Alemania para recibir asesoría y colaboración para el desarrollo de la enseñanza primaria colombiana. Se trata de la Tercera Misión Alemana (1968). Bajo este propósito, los expertos alemanes y el equipo colombiano iniciaron en 1969 la publicación de las primeras guías del maestro, con lo cual se da inicio a la aplicación de la *tecnología educativa*. Se deduce entonces que, el estudio de las tendencias pedagógicas que han afrontado las instituciones educativas y especialmente las dedicadas a la formación de maestros, se debe abordar desde tres modelos; primero, la pedagogía católica (1900-1927); el segundo, la pedagogía activa (1925-1952) y el tercero, la tecnología educativa y reforma curricular, que se quiso implantar desde 1952, pero tuvo su mayor auge entre 1963 y 1982 (Quiceno, 1988).

La pedagogía católica tiene sus orígenes en la escuela cristiana de Reims, fundada por Juan B. de la Salle en 1651. Sobre la pedagogía católica se podría decir, en palabras de Quiceno (1988): no es un método, tampoco una orientación educativa, menos un sistema de enseñanza; la pedagogía católica es todo eso junto y más, es un lenguaje, un pensar, una forma de vivir y de vida, es en fin, una escritura, una lectura de la palabra.

Entre tanto, la pedagogía activa, habla de observar, asociar, expresar, habla de la naturaleza, de la vida, del medio ambiente; el sentido general de su educación es la formación no la instrucción, por eso es experimental, racional y natural; cree en el examinar que es propio de una pedagogía que se funda en las ciencias naturales y sociales.

En cuanto a la tecnología educativa,³⁰ como pedagogía, es bien distinta a la católica y a la activa. Puesto que en ésta, planear,

³⁰ La tecnología educativa consideró la educación como un proceso planificable, hasta en sus aspectos más mínimos en el aula de clase; el papel del maestro no es ya el de un líder, guía u orientador, sino el de un administrador del currículo que le es entregado por sabios especialistas y tecnólogos, que sistematizan todo el proceso del diario vivir en el aula de clase, sin la participación del maestro.

administrar y evaluar son las tres operaciones que conducen a un orden de pensamiento articulado entre sí, son fases del mismo sistema, elementos de un todo, sistema de un mismo programa. Esta operación es un razonamiento lógico del mismo tipo de observar, analizar y expresar, pero con otro fundamento: en lugar de observar, planea, proyecta; en lugar de analizar se administra; de expresar se evalúa, es decir se vuelve a lo instruccional.

La tecnología educativa fue un plan llevado a cabo por profesionales orientados hacia el diseño institucional, hasta convertir la educación en un objeto de planeación, de diseño técnico de administración de un programa, con una visión pedagógica totalmente distinta a la pedagogía católica y a la pedagogía activa; diferente a éstas en la medida que se fundamentaba en tres operaciones básicas: planear, administrar y evaluar.³¹

Para Ernesto García, el periodo de la Tecnología Educativa, es un producto de la modernización nacional que tuvo además dos manifestaciones: la masificación de la escuela y la avasalladora irrupción de múltiples pedagogías que se autocalificaban como modernas (García, 1990, p. 1). La masificación ha producido según García (1990), la “animación” del mundo escolar, entendida como la anonimidad de sus protagonistas; es decir del maestro y el alumno. Sobre la pérdida de identidad de profesores y alumnos van a actuar los movimientos reformistas de los años ochentas y noventas, como el movimiento pedagógico de los maestros colombianos, 1980; la expedición de la Ley General de educación, 1993; la misión de los sabios, 1994 y el Plan Decenal de Educación, 1996 (Echeverry, 1996).

La tecnología educativa, afirma Londoño (2000), se presenta como la única escuela pedagógica con fundamentos científicos basado en la unión del conductismo y la administración de empresas.

³¹ Esta operación es un razonamiento lógico al igual que observar, analizar y expresar pero en otro fundamento no es sólo una situación de términos: en lugar de observar la tecnología educativa planea, proyecta; en lugar de analizar se administra; y en vez de expresar se evalúa (Quiceno, 1988, p. 18).

El modelo que se implementa se sustenta por medio de los diseños instruccionales, objetivos observables y refuerzos conductuales o premios. La tecnología educativa es la primera escuela pedagógica que plantea el aprendizaje con ayuda de máquinas, propuesta que se conserva con el uso cada vez más extendido de las computadoras y las ayudas educativas. La incidencia de la tecnología educativa, sin embargo, parece más bien “académica”, pues los maestros, a lo sumo, aprendieron a redactar objetivos que no fueran tan vagos y nebulosos y, que al menos, permitieran la evaluación de los mismos (Londoño, 2000).

Finalmente, con el surgimiento de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) y ante el reconocimiento de dar al maestro la responsabilidad de pensar un saber pedagógico, didáctico y educativo, se genera en Colombia el gran Movimiento Pedagógico Colombiano, el cual inicia en 1982 y con la idea de recobrar la autonomía de los maestros y lograr que desde el seno de sus prácticas y las necesidades del contexto y las comunidades educativas se generaran propuestas pedagógicas acordes a los requerimientos de las instituciones educativas. En virtud de ello y fruto de la presión del Movimiento Pedagógico aparece la Ley 115 –Ley General de Educación– de 1994, con la cual se exige a las instituciones educativas pensar en un PEI, que permitiera organizar y diseñar el modelo pedagógico, la dinámica administrativa y financiera, la lógica curricular y un manual de convivencia, entre otros, que surgiera del seno de las mismas comunidades educativas. Sin embargo, esto al parecer no ha funcionado en la medida de lo esperado; lo cual amerita un análisis de mayor profundidad.

CONCLUSIONES

Un factor que contribuyó a la escolarización en los grandes sistemas nacionales de educación en Europa, fueron aquellos movimientos intelectuales y sociales que reforzaban la imagen de la

infancia como periodo preservado para el desarrollo personal y de preparación para la vida.

Las escuelas normales surgen en primera instancia como seminarios de profesores en Alemania, los cuales son adaptados en Francia y retoman allí a partir de Lakanal, el nombre de escuelas normales, por ser la institución que daba la norma a todas aquellas instituciones que pretendiesen formar maestros. Razón que justifica la influencia de sus modelos en el origen y desarrollo de las normales en Colombia, especialmente de Alemania, merced a las misiones que fueron contratadas por el gobierno colombiano.

Los modelos pedagógicos implantados en las instituciones educativas, no han correspondido a un estudio de la realidad de estas instituciones, ni mucho menos se ha tenido en cuenta el contexto que las rodea, razón por la cual vemos a lo largo de la historia de estas instituciones, que siempre se ha buscado la asesoría extranjera y la implantación de métodos, sistemas y modelos que de una manera u otra han tenido auge o aplicabilidad en otros países.

El desarrollo y devenir de las instituciones educativas ha estado enmarcado desde sus inicios por un país convulsionado por enfrentamientos y guerras civiles, sumado al atraso económico, en el cual el maestro ha tenido que cumplir la labor de enlace ideológico y organizativo entre la iglesia, el estado y las comunidades locales.

La forma centralizada y rígida como han sido establecidas las disposiciones y reformas para las instituciones formadoras de maestros, permite caracterizarlas como instituciones reguladas por una visión centrada en el sistema, en la cual el Estado ejerce el control sobre los discursos y las prácticas pedagógicas que constituyen la cultura escolar.

La escuela nueva, fue un movimiento pedagógico que tuvo gran influencia en la educación colombiana a partir de la década de 1920, sin embargo, durante las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, debido a la presencia de nuevas influencias extranjeras, se cambia de modelo y se ingresa al de la tecnología educativa, impulsado por políticas económicas; las cuales desde

comienzos de la década de 1960 habían introducido en el país, con el establecimiento de la planificación de la enseñanza inaugurada con las guías de la misión alemana, desde 1970, que inciden para que se manifieste amplia y coordinadamente tal proceso. Cuando entra en acción el Proyecto Multinacional de Tecnología Educativa de la Organización de Estados Americanos, se ponen en marcha varias experiencias sobre la aplicación de los modelos basados en el desarrollo de la tecnología.

En las décadas de 1930 y 1960, las normales fueron centros donde se enfrentaba el saber pedagógico como un elemento constitutivo y formativo de la profesión magisterial, que lo diferenciaba de otras profesiones. Estos esfuerzos serán desdibujados a partir de la década de 1970, cuando bajo la influencia de la tecnología educativa se empobrezca el enfoque pedagógico de las normales. La tecnología educativa, tomando el modelo industrial empezó a considerar la educación como un proceso planificable hasta en sus aspectos mínimos en el aula de clase; el maestro deja de ser un líder, un guía y un formador para convertirse en un administrador del currículo que le es entregado por especialistas y tecnólogos que desmenuzan y sistematizan el proceso cotidiano del aula sin la participación del maestro.

Las facultades de educación y las escuelas normales deben apropiarse de la función de generar pensamiento pedagógico, construyéndolo en sí mismo, a través de la conformación de comunidades académicas y pedagógicas que potencien las posibilidades de apertura a la innovación, experimentación y búsqueda de nuevas alternativas para la formación de maestros para la educación preescolar y básica primaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Baez, M. (2000, mayo). Pedagogía Pestalozziana en las Escuelas Normales de Colombia. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 2. UPTC de Tunja Boyacá.
- Bernal Jiménez, R. (1949). *La educación he ahí el problema*. Santa fe de Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Cacua P., A. (1997). *Historia de la Educación en Colombia*. Santa fe de Bogotá: Academia Colombiana de Historia.
- Calvo, G. (1988, julio). Grandes Pedagogos: Rousseau. *Revista educación y Cultura*, 15, Santa fe de Bogotá.
- Debesse, M. y Mialaret, G. (1982). *La Formación de los Enseñantes: Tratado de Ciencias Pedagógicas*. Barcelona: OIKOS-TAU Ediciones.
- Decroly O. y Boon, G. (1950). *Iniciación General al Método Decroly*. Buenos Aires: Lozada.
- Echeverry, J. A. (1996). Premisas Conceptuales del Dispositivo Formativo Comprensivo. *Revista Educación y Pedagogía*, 8 (16). Segunda época, Universidad de Antioquia. Medellín.
- Escolano, A. (1983). Nota sobre la enseñanza de la economía política en el primer tercio del siglo XIX. *Historias de la educación*, 2.
- Garcés, J. F. (1995). *El modelo Pedagógico y su Papel en la Reestructuración de las Escuelas Normales*. En J. F. Garcés, *Hacia el Rescate de la Pedagogía*. Medellín: ASONEN.
- García, E. (1990). *Elementos Fundamentales de la Pedagogía*. Bogotá. Mimeografiado.
- Gaviria, N. (1972). *Historia y Filosofía de la Educación*. Tomo II. Medellín: Editorial Bedout.
- Guerrero Vinuesa, G. L. (2000, julio). La Educación en la segunda mitad del siglo XIX –del modelo educativo Laico y Utilitarista al modelo Católico Tradicional– En 5º Congreso Internacional de Americanistas. Simposio: Universidad de las Américas: Balance y Perspectivas. Varsovia. Documento mimeografiado.
- Guzmán, M. de (1986). *Vida y muerte de las escuelas normales, Historia de la formación del magisterio básico*. Barcelona: PPU.
- Hochleitner, R. (1957). Informe del Proyecto para el primer Plan Quinquenal. Oficina de Planeación del MEN, Bogotá.
- Jaramillo U., J. (1990). *Historia de la pedagogía como historia de la cultura*. Bogotá: Fondo Nacional Universitario.
- Loaiza, Y. (2009). *Sabio o Erudito: El maestro de las escuelas Normales*. Editorial Universidad de Caldas: Manizales.

- Loaiza, Y., Pined, Y. y Aristizabal, N. (2014). *Debate Pedagógico*. Editorial Universidad de Caldas: Manizales.
- Londoño, C. A. (2000). Posibilidades para la Investigación del Pensamiento Pedagógico Latinoamericano. *Revista Pensamiento Pedagógico Latinoamericano*. RUDECOLOMBIA. Ponencias e Investigaciones. Pereira.
- Loprena, P. (1921). *Cómo el Estado forma los Maestros*. Barcelona: Arluce.
- Loy, J. M. (1969). *Modernización y Reforma educacional en Colombia, 1863- 1886*. Tesis doctoral. Universidad de Wisconsin.
- Martínez, A., Noguera, C. y Castro, J. O. (1988, julio). Reformas de la Enseñanza en Colombia: 1960-1980. *Revista Educación y Cultura* (15). FECODE. Bogotá.
- Melcón, J. (1992). *La Formación del Profesorado en España (1837-1914)*. España: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Mockus, A., et. all (1982, julio). La Reforma Curricular y el Magisterio. *Revista Tribuna Pedagógica*. De la Asociación Distrital de Educadores, (1) 1982.
- Montes de Occa, B. (1995, marzo). Reformas Educativas en Colombia: Una Perspectiva desde FECODE. *Revista Educación y Cultura*, (36). Memorias 2do Congreso Pedagógico Nacional. Bogotá.
- Muller, I. (1992). *La Lucha por la Cultura. Influencia de la Misión Alemana*. Bogotá: Publicaciones UPN. (Primera y Segunda Parte).
- Not, Louis. (1979). *Pedagogías del Conocimiento. Decroly, Método de Proyectos y Centros de Interés*. Bogotá: FCE.
- Ocampo, J. (1978). *Educación Humanismo y Ciencia. Influencia de la Pedagogía Alemana*. Tunja: La Rana y el Aguila/UPTC.
- Ocampo, J. (1984). *Colombia Siglo XX*. 3a Ed. Bogotá: Editorial Tercer Mundo.
- Ocampo, J. (1996). *Educación, Humanismo y Ciencia*. Colombia: UPTC de Tunja.
- Ocampo, J. (1998). *Revista Historia de la educación Colombiana*, (1). RUDECOLOMBIA. UPTC, Tunja.
- Ocampo, J. (1999, agosto). La Educación Pública Colombiana: 1950-2000. *Revista Educación y Cultura*, (50).
- Ocampo, J. (2001). *Rafael Bernal Jiménez. Sus ideas educativas, sociológicas, humanistas y la escuela nueva en Boyacá*. Tunja: (s/e).
- Ochoa Isaza, G. y Restrepo B., J. B. (1976). *Acaso se ha educado?* Medellín: Bedout.
- Quiceno, H. (1996). Nieto Caballero y la formación de maestros: formar al maestro es formar la nación. *Revista educación y cultura*, (7): 44-48. Bogotá.
- Quiceno, H. (1988, marzo). Corrientes Pedagógicas en el siglo XX en Colombia. *Revista de Educación y Cultura*, (14), Bogotá.
- Quinceno, H. (1996, segundo semestre). Origen de las Escuela Normales y de los Institutos de Pedagogía en la época Moderna. *Revista Educación y Pedagogía*, 8 (6). Universidad de Antioquia, Medellín.

- Rausch, J. M. (1993, 1879). *La Educación durante el federalismo. La Reforma Escolar*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo y Universidad Pedagógica Nacional.
- Saenz, J. (1995). Las Reformas Normalistas de la Primera Mitad del Siglo. En *Hacia el Rescate de la Pedagogía*. Medellín: ASONEN.
- Snyders, G. (1974). *Historia de la Pedagogía*. En Debesse, M. y Mialaret, G. (dir.) *Historia de la Pedagogía*. Tomo II. Barcelona: Oikos/Tau.
- Valencia, C. H. (2001, octubre). Avances Tesis Doctoral. Documento mimeografiado.
- Zambrano, A. (2001). Consolidación de los Conceptos de Pedagogía y Didáctica en el Paradigma de las Ciencias de la educación en Francia: Un Inicio Esclarecedor. *Revista el Dialogo Intercultural*, 49-70.
- Zambrano, A. (2001). *Pedagogía, Educabilidad y Formación de docentes. Corporación Educativa Internacional*. (S/I): Editorial Nueva Biblioteca Pedagógica,.
- Zambrano, A. (1998). Mediación Pedagógica en el Acto Educativo. *Revista PUCE*, (62), 53-68. Quito, Ecuador.
- Zuluaga, O. L. (1996). Investigación y Experiencia en las Escuelas Normales. *Revista Educación y Pedagogía*, (16). Universidad de Antioquia.

POLÍTICAS Y PROCESO IDENTIFICATORIO EN EDUCACIÓN: HERRAMIENTAS CONCEPTUALES

Silvia Fuentes Amaya

PREÁMBULO

Hoy en día, la interrogación por la identidad, constituye un campo problemático de relevancia, no sólo como un objeto de estudio altamente complejo, sino como parte de la experiencia cotidiana.

En un escenario societal plagado de incertidumbre, dinamismo y volatilidad, el cuestionamiento que elaboramos desde la mirada del otro –y del Otro–, nos instala en una búsqueda constante del lugar de pertenencia, del desarrollo de la diferencia, de la generación de vínculos, del reconocimiento, entre otros procesos que atraviesan la constitución de nuestro *ser*, en menor o mayor medida, como plural, fragmentada, lábil y contingente.¹

En ese contexto, una vía de discusión que se ha mostrado como ampliamente productiva, ha sido la planteada desde el análisis de discurso de Laclau, quien a mediados de los años ochentas, junto con Mouffe, elaboró un diagnóstico clave en el análisis

¹ Parece haber convergencia en tales consideraciones, alrededor de la discusión sobre la conformación identitaria en nuestros días, con distintos acentos según las perspectivas, (e. g. Dubar, Hall, Melucci, García-Caclini, Kauffmann, Dubet).

contemporáneo. Qué estaba verificando, ni más ni menos, una modificación del estatuto ontológico de las identidades sociales, en el marco de las implicaciones histórico-políticas e intelectuales del debate modernidad-postmodernidad (*cf.* Laclau, 1998).

Ese horizonte de análisis, abre sugerentes derroteros analíticos, entre los que destaco, por una parte, lo que podemos denominar como las expresiones socio-históricas de dicha condición ontológica, terreno de análisis que ha sido abordado desde múltiples desarrollos teórico-conceptuales (*e.g.* Melucci, Giddens, Castells, Marramao, Bauman) y, por la otra, una de las formas de actualización del escenario societal contemporáneo: la búsqueda y elaboración constante de una(s) identidad(es), como parte de dos procesos concomitantes. Uno de ellos, tiene que ver con la erosión de los anclajes identificatorios: la familia, la educación, la escuela, el matrimonio, la pareja, el lugar de residencia, entre otros; el otro, radica en un dinamismo social creciente que conlleva a la generación de un “superávit simbólico” (Melucci, 2001), el cual opera como un acervo en constante aumento y móvil de posibles referentes para *ser* y hacer o, quizá sea más adecuado plantear, de devenir. El resultado de tales escenarios, con relación a la constitución identitaria, ha sido la conformación de lógicas y rasgos identificatorios, atravesados por la pluralidad, fragmentación, labilidad y contingencia en hibridación con rasgos tradicionales fuertemente sedimentados, según los contextos socioculturales específicos.²

Como parte de ese diagnóstico, en el debate teórico y político contemporáneo, una de las líneas de discusión privilegiadas es el relativo debilitamiento del Estado-Nación y sus instituciones.

El estudio de las políticas educativas, me parece un terreno clave, en cuanto a la problemática de la identidad y de la fragilidad del Estado-Nación, en la medida en que se apuesta por el desarrollo de un determinado tipo de sujeto educativo que deseablemente

² Al respecto, resultan sugerentes las consideraciones sobre América latina planteadas por Martín Barbero,; (2003).

trascenderá en una subjetividad ciudadana. En efecto, la escuela y educación modernas, de igual forma, están sometidas a un cuestionamiento epocal, aunque mantienen la encomienda de formación ciudadana y, justamente por ello, resulta estratégico, desarrollar vías analíticas para el análisis de políticas destinadas a ese ámbito.

La mirada que propongo pretende hacer frente al reto de la complejidad social actual, con el desarrollo de una línea de generación y aplicación innovadora de conocimientos que involucra dos dimensiones analíticas: una política y otra psicosocial, articuladas por la categoría de *funcionamiento ideológico* (Fuentes 2008, 2010). Dicho andamiaje, lo he llevado al terreno de análisis de políticas, basado en un enfoque centrado en sus sujetos y actores, donde los procesos de identificación/desidentificación, conforman un emplazamiento de análisis destacado.³ Ese andamiaje teórico-metodológico, implica adentrarse a las formas históricamente situadas en que un programa de política educativa, penetra en el establecimiento escolar, vía procesos políticos y psicosociales, en el marco de los cuales los sujetos actores educativos “existen” (Enriquez, 1989) y, por lo tanto, se identifican/desidentifican y reconfiguran los mandatos institucionales, inscritos en el nivel prescriptivo de la política.

En suma, la apuesta académica parte del reconocimiento de una nueva situación epocal, en la que la tensión necesidad-contingencia (Laclau y Mouffe, 1987), se muestra como estructurante de la historicidad actual y exige, para su análisis y discusión, de insumos y herramientas conceptuales que posibiliten, un acercamiento analítico pertinente a la complejidad contemporánea. De acuerdo a lo anterior, la argumentación está organizada como sigue. En primer término, presento las coordenadas epistémicas y teórico-metodológicas del enfoque propuesto; con base en el andamiaje

³ Como parte de tales esfuerzos, fundamos el Cuerpo Académico: Política Educativa, Discursos e Identidades Profesionales; asimismo, el Seminario Permanente Interinstitucional Política Educativa: Discurso Actualizado en Identidades Profesionales y Actores (PEDAIDA), del cual soy la responsable; ambos con sede en el Área Académica 1 PEPIG, de la UPN Ajusco.

teórico-metodológico expuesto, planteo la analítica de políticas que he desarrollado, con énfasis en el proceso de constitución de identidades educativas y, a manera de corolario, cierro/abro la discusión, estableciendo el momento de desarrollo en que se ubica la categoría de *funcionamiento ideológico*, como parte de un programa de investigación de larga duración.

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN BÁSICA:

CONFIGURACIONES IDENTITARIAS Y POLÍTICA EDUCATIVA.

DE LA PRESCRIPCIÓN A LA ACCIÓN

Coordenadas epistémicas y teórico-metodológicas

Como todo proceso investigativo, el programa de investigación básica que refiero, ha transitado por diversas etapas:

- a) De 1994-1997, lectura tridimensional del proceso identificatorio: social, política y psíquica.⁴
- b) De 1998-2001, hacia una articulación entre lo discursivo y lo psíquico.⁵
- c) De 2002 al 2008, una *articulación discursiva* de lo político y lo psíquico.⁶

⁴ Esta fase de desarrollo, se produjo al cursar la Maestría del Departamento de Investigaciones del Cinvestav, bajo la dirección de Rosa Nidia Buenfil Burgos. Los avances de investigación fueron presentados en la tesis intitulada *Identificación y constitución de sujetos: El discurso marxista como articulador hegemónico del proceso identificatorio de los estudiantes de sociología de la ENEP Aragón, generación 79-83*.

⁵ En este periodo la investigación que fue estratégica para proponer la articulación referida fue: *Análisis de Perfiles Curriculares e Inserción de programas en Educación Ambiental*, Ceadesu-Semarnat/DIE-Cinvestav/UPN Mexicali.

⁶ El enfoque discursivo-institucional para problematizar el proceso identificatorio, fue producido en este periodo, en el contexto del programa de doctorado del DIE-Cinvestav. Los resultados de investigación fueron presentados en la tesis de doctorado, nuevamente bajo la dirección de Rosa Nidia Buenfil, que lleva por título: *El Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM), un programa exitoso de formación profesional: Funcionamiento ideológico y proceso identificatorio en el marco de una política pública incipiente*.

d) De 2009- 2017, una mirada política y psicosocial.⁷

En todas ellas, el emplazamiento ontoepistémico se ha mantenido y desarrollado más ampliamente, como un horizonte de intelección hacia el antiesencialismo y como *Lógica discursiva* –desde el APD, tensión *necesidad-contingencia*–.

Respecto al terreno teórico-metodológico, la propuesta analítica transitó hacia la articulación, vía la categoría de *funcionamiento ideológico*, de dos ejes analíticos. Uno político, que atiende a la definición, ya sea hegemónica o no, de un determinado discurso, que establece un efecto de frontera, entre juegos de significación incluidos y excluidos, a través de un sujeto de la decisión. El otro, psicosocial, el cual atiende también juegos de significación, pero que se traman en la tensión entre dinámicas explícitas-manifestas-conscientes e implícitas-tácitas-inconscientes, donde se convoca como elemento analítico la condición deseante del sujeto institucional.

En cada una de las etapas desarrolladas, he producido diversas operaciones y movimientos teórico-conceptuales, a continuación sitúo un breve esbozo de tales desarrollos.

A lo largo de la primera fase (1994-1997), establecí las líneas generales de mi programa de investigación que involucró tres emplazamientos analíticos: político, psíquico y social, este último ha estado subordinado a los primeros, operando de forma complementaria:

⁷ La orientación del enfoque hacia el terreno de las políticas educativas, presente de forma previa de manera implícita, fue definida explícitamente en esa etapa. Elemento importante de los desarrollos de investigación producidos, lo ha constituido el intercambio académico sistemático tanto en el contexto del Seminario PEDADA, como a través del intercambio académico en foros y con grupos de investigación, nacionales e internacionales. Entre los que destacan a nivel nacional: el Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación, PAPDI, coordinado por Rosa Nidia Buenfil y el Seminario de Investigación de la Universidad Pedagógica Veracruzana, coordinado por Erick Hernández Ferrer; a nivel internacional, el colectivo argentino vinculado a los eventos de Giros Teóricos y, el español, del Departamento de Psicología Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

- a) Político: Análisis político de discurso –Laclau y Mouffe–, a partir de los desarrollos producidos por Buenfil en el terreno educativo. Dicha perspectiva fue movilizaba tanto en el plano epistémico como “lógica de razonamiento” (Granja, 1995), como en el teórico-metodológico. En este último, podemos distinguir el uso de categorías generales como: articulación, discurso, hegemonía, contingencia, dislocación, punto nodal, entre otras; y las relativas al abordaje del sujeto: posición de sujeto, sujeto mítico, sujeto de la falta, identidad-identificación, sujeto de la decisión.
- b) Psíquico: psicoanálisis lacaniano –Lacan–, teoría de la Ideología, aspectos relativos a la identificación –Žižek–, análisis institucional –Käes, Remedi– y grupal –Anzieu–. La anterior serie de perspectivas, tuvieron en común la recuperación y desarrollo de categorías lacanianas que problematizan la condición del sujeto como deseante y, con base en ese presupuesto, posibilitan el abordaje fantasmático de la identificación. Algunas de tales categorías, de carácter general: institución, mito fundador, grupo, ideología, triángulo lacaniano; y relativas al sujeto y a la identificación: identificación simbólica, Ideal del Yo, mandato simbólico, *Che vuoi?*, identificación imaginaria, Yo ideal, fantasma, sujeto barrado, entre las más utilizadas.
- c) Social: teoría de la reproducción –Bourdieu–, recuperé dos categorías, fundamentalmente: habitus y trayectoria. Asimismo, con fines de demarcación de la categoría de identidad utilizada, desarrollé un análisis comparativo de diversas perspectivas sociológicas y el análisis político de discurso, entre los autores revisados Alain Touraine –identidad y acción colectiva: identidad defensiva, identidad ofensiva–, René Gallissot –variancia identitaria– y Hendrik Ruiten Beck –identidad y anomia–.

En ese horizonte de discusión, básicamente desarrollé dos categorías:

Identidad como configuración discursiva

Supone pensar una noción de identidad a partir de la lógica discursiva planteada por el APD, lo que implica concebirla como un nivel discursivo particular, que resulta de actos de decisión, cuyos rasgos de estructuración son: la apertura, estabilidad relativa y contingencia.

Identidad fantasmática

Involucra llevar la condición de opacidad de lo social, al plano subjetivo e identitario, se enfatiza el carácter estructurante de la negatividad, vía la noción de identificación, la cual se concibe desde la lógica triádica de lo imaginario-simbólico-real/fantasmático.

Durante la segunda (1998-2001) y tercera (2002-2008) fases, profundicé las elaboraciones teórico-metodológicas producidas durante el primer periodo, en cuanto al desarrollo de tres emplazamientos analíticos: político, psíquico y social. Nuevamente la dimensión social, revistió un abordaje complementario, básicamente con fines de contextualización tanto a nivel societal, como en el plano de los sujetos-actores educativos. Otro movimiento conceptual importante, fue el de adjetivar, a partir del uso desarrollado, las categorías utilizadas como: generales, intermedias, foco y engarce. A continuación, planteo una sinopsis de esos trayectos teórico-conceptuales:

- a) Político: Análisis político de discurso –Laclau y Mouffe–, además de recuperar los desarrollos de Buenfil, revisé de forma inicial algunas elaboraciones de Arditi. El apd operó tanto en el plano epistémico como lógica discursiva –categoría concebida a partir de la de lógica de razonamiento de Granja y a partir de comentarios de Saur–, como en el teórico-metodológico. Las categorías fueron:
1. Generales: articulación, discurso y hegemonía.
 2. Intermedias: hegemonías regionales, políticas educativas y modelos de identificación.
 3. Foco: sujeto de la decisión, posiciones de sujeto, polos de identificación, configuración identitaria y sujeto de la falta.

- b) Psíquico: Psicoanálisis lacaniano –Lacan–, teoría de la Ideología, aspectos relativos a la identificación –Žižek–, análisis institucional –Käes, Enriquez, Remedi, Fernández– y grupal –Anzieu–. La apropiación del análisis institucional fue profundizada y jugó un papel estratégico en la construcción y abordaje del objeto de estudio. Las categorías fueron:
1. Generales: institución de existencia, proyecto utópico, mito fundacional, mandato simbólico, mandato institucional y pantalla institucional.
 2. Intermedias: institución (en) cruzada, currículum explícito y real-puesto en acto, organización-sujeto.
 3. Foco: sujeto del deseo, sujeto institucional, identificación simbólica, identificación imaginaria, imágenes, mirada.
- c) Social-sociológico
1. Para la contextualización societal del escenario contemporáneo, el cual caractericé como una nueva situación epocal –a partir de la idea de Laclau de “modificación del estatuto ontológico de las identidades”–: utilicé las perspectivas y categorías de una pléyade de autores, entre ellos: Melucci, Dubet, Giddens, Castells, Lipovetsky, entre otros.
 2. En cuanto al abordaje del ámbito de la educación ambiental, lo contextualicé como parte de la emergencia de un nuevo campo de conflicto y de identificación, para ello, utilicé los siguientes autores: González Gaudiano, Galtung, Gudynas, García Canclini, Guha, Castillo, Toledo, entre algunos otros.
 3. En cuanto a la ubicación de un discurso de la educación ambiental en México, de forma parcial recuperé algunas de las implicaciones de la noción bourdiana de campo. Con respecto a la ubicación de las características socio-demográficas y culturales de los sujetos educativos, hice uso de las categorías bourdianas de: habitus y trayectoria.

Del periodo considerado, desarrollé las siguientes categorías:

Funcionamiento ideológico

Constituye una categoría-síntesis que condensa los desarrollos producidos hasta ese momento, involucra la presencia de un discurso articulador de una significación particular del ser profesional –sociólogo, educador ambiental, docente, entre otros–, que se instituye como necesaria y verdadera; al tiempo que la institución educativa, detona posibilidades de anclar la vida interna del sujeto y actor. En consecuencia, denomino *funcionamiento ideológico* a los procesos de sutura simbólica e imaginaria, que tanto en el plano colectivo, como en el individual, posibilitan al sujeto educativo, evadir el vacío e incompletud constitutivos del ser.

Categorías intermedias:

1. En el ámbito onto-epistémico: *lógica discursiva e identidad marginal*.⁸
2. En el nivel teórico-conceptual: *hegemonías regionales* (Fuentes, 2006, pp. 229-248).

En el cuarto periodo, que comprende de 2009 a la actualidad, he sistematizado el abordaje del ámbito de las políticas, que de manera práctica operó desde la primera fase del programa, de tal manera que en el periodo último, he liderado la conformación de una línea de generación y aplicación innovadora de conocimientos, anclada en el ámbito de estudio de las políticas educativas (cf. Fuentes, 2010; Fuentes y Cruz, 2016, Fuentes, Cruz y Segovia 2016).

A manera de síntesis, de la mirada propuesta, presento a continuación el siguiente esquema:

⁸ Se puede revisar las implicaciones de la noción de *identidad marginal* en: Fuentes, S. (2008) *Sujetos de la educación: identidad, ideología y medio ambiente*. México: UPN.

Figura 1. Articulación de dos ejes analíticos: político y psicosocial



Vale la pena destacar, que el alto nivel de complejidad de la perspectiva propuesta –dimensiones y ángulos analíticos diversos–, exige el desarrollo de andamiajes intermedios, algunos de los cuales han cobrado forma, al menos incipiente, en un par de proyectos de investigación mixta,⁹ bajo mi responsabilidad. Sin embargo, todavía constituyen sólo algunas de las rutas que es necesario desarrollar.

Enseguida, establezco los rasgos generales de la citada analítica de políticas educativas centrada en el proceso identificadorio. Además de que muestro el uso de la mirada y algunas categorías, en el contexto de la investigación que desarrollo en la actualidad.

⁹ De 2011 a 2013: *Actores y Políticas Educativas: resignificación e identidades. El caso de la ACE (2008-2012)* y *El signficante “calidad educativa” articulador de una nueva subjetividad docente*, proyecto que consta de tres fases de 2015 a 2018.

HACIA UNA ANALÍTICA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE SUS SUJETOS Y ACTORES

Descentramiento del sujeto-actor educativo

Un punto de partida básico de la problematización de las políticas desde un enclave subjetivo e identitario, es el relativo al descentramiento del sujeto-actor educativo. La apuesta reside en movilizar una lectura de tensiones para pensar al sujeto. De esa forma, se plantea una conceptualización de doble cara: consciente/inconsciente, racional/irracional, volitivo/deseante. Ambos planos de la subjetividad, juegan de manera indisociable y no exenta de conflictos en la perspectiva propuesta. De tal suerte, que la negatividad inherente a la *lógica discursiva*, también tiene un espacio de expresión en el abordaje del sujeto y, por supuesto, en el del proceso identificatorio.

Proceso identificatorio lo imaginario, simbólico y real-fantasmático

Desde el inicio del programa de investigación referido, un foco de interés fundamental, lo ha constituido el proceso identificatorio, dada la adscripción del programa a una ontología política derivada del APD. El juego positividad-negatividad, se hace presente en las nociones de identidad-identificación-desidentificación, de tal suerte que he planteado una idea de tal proceso como: la producción de series de interpelaciones que detonan múltiples juegos de identificaciones/desidentificaciones (*cf.* Fuentes, 2008)

La idea de juego, hace eco a la noción wittgensteiniana de juegos de lenguaje, en la que la definición de sus componentes, así como de las prácticas en que se actualizan, siempre se remiten a sus contextos particulares de emergencia y desarrollo.

Ahora bien, desde la perspectiva que propongo, he desarrollado, a partir de la recuperación que Laclau establece del triángulo lacaniano para pensar lo social, una interpretación en la que establezco un agregado: el espacio de lo fantasmático. Así, planteo como lógica ordenadora del proceso identificatorio el juego entre lo imaginario-simbólico y real/fantasmático.¹⁰ Del primer terreno, se considera las nociones de proyecto y horizonte, respecto a las cuales se inscribe una temporalidad futura, la cual es pensada en el plano identitario con el concepto de *yo ideal*; en cuanto al ámbito de lo simbólico, se atiende la estabilización/incorporación de determinados componentes identitarios que definen un *ideal del yo*, por lo que la temporalidad inscrita es la del presente. Finalmente la diada real/fantasmático, por una parte está ya presente en los otros dos registros como espacio movilizador, en tanto que detona formas de afrontar el hueco, el vacío subjetivo, que cristalizan en la elaboración simbólico-imaginaria y, por la otra, atañe a la elaboración de un ámbito intermedio, supuesto por la presencia de efectos de pantalla que permitirían sostener el proceso identificatorio, desde el lugar del sujeto deseante.

Hipótesis o línea heurística

Los sujetos y actores educativos –docentes, directores, supervisores, académicos, investigadores, entre otros–, enfrentan la demanda institucional, resignificando ésta a través de distintos niveles de *funcionamiento ideológico*: discursivo e institucional, que se inscribe en formas de identificación/desidentificación.

¹⁰ Algunas discusiones en torno a dicho planteamiento, pueden ser revisadas en Remedi, 2007 y 2008.

Pregunta general de investigación

¿Qué mediaciones *discursivas e institucionales* sostienen un determinado *funcionamiento ideológico* de la política educativa como anclaje y erosión de las identidades educativas?

Reforma educativa y reconfiguración de identidades

Problematizar la relación entre identidades y políticas educativas desde una lógica discursiva, supone el concebir ambos terrenos de la realidad educativa como sistemas de significación; los cuales involucran relaciones ambiguas e inestables. Por lo que está presente un interés por situar los ámbitos de fisura y desestructuración de tales espacios socio-educativos, como espacio de posibles reconfiguraciones identitarias. De esa manera, los periodos de reforma, constituyen un momento privilegiado para el estudio de los posibles movimientos identificatorios que atraviesan los sujetos-actores educativos, dado que se instala un entrecruce de mandatos institucionales, donde operan formas sedimentadas en tensión con otras emergentes, que traducen el juego entre las antiguas y nuevas definiciones del *ser y hacer*.

¿Qué ofrece la categoría de *funcionamiento ideológico*, para comenzar la discusión sobre los sujetos-actores educativos en torno a esos procesos de reforma? En los desarrollos de Slavoj Žižek (1992, 2003), particularmente en la categoría de ideología que propone, consideré la posibilidad de hacer jugar la presencia de la negatividad en la estructuración de lo social, no sólo en el nivel colectivo amplio, sino con referencia al ámbito grupal y singular.

Como lo señalé previamente, la idea de *funcionamiento ideológico* plantea un doble registro analítico, el primero se ocupa de lo político, por lo que la atención sobre los procesos de articulación –con

distintos niveles o formas de hegemonización¹¹ que se producen mediante actos instituyentes, son pensados como expresiones de poder, con las respectivas cuotas de conflicto que puedan involucrar. Asimismo, la institución de un determinado discurso contempla procesos de inclusión/exclusión –por ejemplo la inclusión de la noción de competencias asociada a calidad y la exclusión de la idea de democracia o praxis, entre muchas otras–. La “naturalización” de una determinada significación, establecida en un significante como “competencias”, constituye una plataforma simbólica e imaginaria que opera con estrategias de legitimación diversas –organizacionales, burocráticas, massmediáticas– desde las cuales se convoca a los sujetos educativos a *ser* de determinada manera; presentando efectos de clausura simbólica e imaginaria como lugares de plenitud, en este caso social y educativa, por supuesto, señalando también dónde o en quiénes reside la “falla”, la “fractura”.¹²

En cuanto al registro de lo psicosocial desde la noción de *funcionamiento ideológico*, la óptica de lectura propuesta focaliza la dimensión institucional, por lo que alumbra el lugar de los sujetos-actores educativos en cuanto a la trama de vínculos que construyen como formas de asentarse en la institución educativa, como maneras de sostener sus posibilidades de *ser* y *hacer*, identificarse/desidentificarse. Espacio analítico, que está relacionado con las formas particulares en que los sujetos educativos elaboran su existir institucional, en términos de Enriquez (1989), donde “viven, sufren y gozan”. Para transitar en y por la institución, los sujetos-actores

¹¹ La articulación, podríamos decir, ya porta el principio de la *hegemonía*, aunque no involucra todas sus consecuencias (cf. Laclau y Mouffe, 1987). Por otro lado, es necesario discutir sus posibilidades analíticas y posibles desarrollos que permitan el debate sobre los procesos contemporáneos (cf. Arditi, 2009).

¹² Lugar punitivo al que se ha remitido al docente de educación básica, especialmente a partir de las dos últimas reformas en México: la Alianza por la Calidad de la Educación (2008) y la Reforma Educativa de 2013, cuyo despliegue hasta la actualidad (Ley General del Servicio Profesional Docente y Modelo Educativo, 2016), ha estado acompañado de fuertes cuestionamientos y, en contraparte, por un intenso trabajo ideológico-político gubernamental de legitimación de las disposiciones establecidas y de deslegitimación de la oposición magisterial.

educativos la atraviesan, produciendo identificaciones-desidentificaciones que a la vez que posibilitan efectos de clausura simbólica e imaginaria, que les permiten bordear el núcleo traumático de la incompletud, de la carencia subjetiva. Claro está, que este ángulo de análisis, demanda atender los entrecruces que se producen entre la historia institucional y grupal, y las historias singulares para tratar de reconstruir la trama de sentidos que se juegan y que atraviesan los posibles anclajes identificatorios (*cf.* Remedi, 2004).

Como advertí anteriormente, los senderos abiertos por el enfoque analítico propuesto, establecen una diversidad de aristas analíticas, cuyo desarrollo apenas ha alcanzado algunos de los ámbitos de estudio planteados. Los desafíos, están situados tanto en la elaboración teórico-conceptual, como en las posibilidades de llevar el cuerpo categorial a la exploración de un espacio empírico específico.

Actualmente, desarrollo la investigación intitulada El significante “calidad educativa” articulador de una nueva subjetividad docente,¹³ en la cual recupero el contexto de la Reforma Educativa de los últimos 20 años en México, así como el de la gradual hegemonía del discurso de la “calidad educativa” a nivel internacional. Sostengo que ese discurso, tiene diversas formas de presencia en distintos programas y disposiciones establecidos en los últimos 20 años en nuestro país: desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) y la Alianza por la Calidad de la Educación (2008), hasta la Reforma Educativa del 2013 –donde destaco la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y el Modelo Educativo 2016–. En ese contexto, me parece fundamental desarrollar aproximaciones analíticas a las formas específicas en que el significante “calidad educativa” ha sido naturalizado en el ámbito educativo nacional e internacional como la verdadera y válida forma de desarrollar los procesos educativos. En el caso mexicano, un actor de primer orden lo constituyen los docentes de

¹³ La investigación en curso, involucra tres fases de desarrollo, actualmente está en proceso la segunda (01/02/2016- 31/01/2018).

educación básica, en particular los profesores de primaria. En ese sentido me interesa problematizar el juego político y psicosocial en que maestros de educación básica a nivel primaria se han embarcado para afrontar el mandato institucional por la “calidad educativa”, en lo que respecta a la resignificación y dotación de sentidos específicos a los modelos de identidad prescritos desde las políticas y su posible incidencia en su identificación profesional.

De acuerdo, a los planteamientos anteriores, considero el emplazamiento subjetivo e identitario, como una vía analítica productiva, para interrogar los alcances y posibilidades de programas de política, articulados por el significante “calidad educativa” —el cual apunta a todo y nada, su desvanecimiento relativo lo sitúa como un *significante vacío* (cf. Laclau, 1996)—, énfasis que ha trascendido en los modelos de identidad propuestos a los docentes en la Reforma Educativa 2013, a través de la citada LGSPD. En la figura 2

Figura 2. Discurso e institución: funcionamiento ideológico de una forma “verdadera” de ser docente



Fuente: elaborado por la autora con base en la Ley General del Servicio Profesional Docente 2013 y el Modelo Educativo, 2016.

esquemático, la configuración discursiva que, a nivel prescriptivo, ha sido instituida, en el contexto de la citada reforma:

La ubicación de los lineamientos oficiales, que funcionan como la dimensión prescriptiva del deber ser y hacer docentes, tan sólo constituye uno de los peldaños iniciales para avanzar en la indagación de qué tan lejos o cerca de sus sujetos-actores, puede estar un programa de política. Como puede observarse, en el esquema antes propuesto, los atributos demandados al docente, en el escenario educativo mexicano actual, ocupan un amplio espectro de posibles significaciones, que sin duda están siendo movilizadas por sus destinatarios, docentes de educación básica, y cuyos sentidos específicos y trascendencia en el plano identificatorio, constituyen interrogantes cruciales.

**COROLARIO: *FUNCIONAMIENTO IDEOLÓGICO,*
UNA CATEGORÍA EN DESARROLLO**

La reactivación de la noción de ideología, aunque constituye una empresa desafiante, dada la sedimentación de un sentido positivista del término, al mismo tiempo, me parece que encierra posibilidades analíticas altamente sugerentes. Al respecto, retomo de Laclau (1998) la movilización de dicha categoría en un terreno ontológico posfundamento, y de Žižek la posibilidad de vincular el proceso identificatorio a la condición fantasmática de lo social. Ese encuadre analítico, me ha sido productivo en otras ocasiones (*cf.* Fuentes y Contreras, 2010) y ha contribuido a los trabajos de elaboración de la multicitada categoría, eje de mi programa de investigación: *funcionamiento ideológico*. He apuntado que los retos de desarrollo conceptual y, más aún, de utilización de las lógicas implicadas en el enfoque que condensa dicha categoría, son amplios y exigen el mantenimiento y expansión del trabajo ya iniciado. En cuanto a su uso, me parece que el análisis de políticas educativas, constituye un espacio de intervención analítica muy interesante,

en cuanto a las implicaciones políticas que reviste, en particular por la intencionalidad vinculada a una determinada agenda gubernamental. Además, y ello me parece el punto crucial, porque está en juego un proyecto de constitución subjetiva ciudadana, respecto al cual, es necesario no sólo el debidamente exigido debate, sino el reconocimiento de la multiplicidad de procesos, relaciones y sujetos-actores implicados.

Asumir la multi-dimensionalidad de la relación entre el nivel prescriptivo de la política y su implementación y actualización, implica el primer movimiento reflexivo; un segundo momento, desde mi propuesta, es el tratar de desmontar analíticamente, esas diversas dimensiones y aristas, para devolver una veta interpretativa que enfatice al sujeto-actor como el elemento estratégico.

Si asumimos que somos seres simbólico-imaginarios y, en ese sentido, que la opacidad de lo social nos atraviesa, podemos entender que toda propuesta de política educativa, es reinventada por sus sujetos y actores. Los canales por los que transita esa producción simbólico-imaginaria, revisten componentes políticos y psicosociales, cuya reconstrucción constituye un horizonte de intelección prometedor.

REFERENCIAS

- Arditi, B. (2007). Post-hegemonía: la política fuera del paradigma post-marxista habitual. *Contemporary Politics*, 13, (3).
- Barbero, M. (2003, mayo-junio). Proyectos de modernidad en América latina. *Metapolítica*, 7, (29), 35-51.
- Enriquez, E. (1989). El trabajo de muerte en las instituciones. En Käes, R. *La institución y las instituciones. Estudios psicoanalíticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Fuentes Amaya, S. (1999). *Identificación y constitución de sujetos: El discurso marxista como articulador hegemónico del proceso identificatorio de los estudiantes de sociología de la ENEP Aragón, generación 79-83*. Tesis de maestría. DIE-Cinvestav.

- Fuentes Amaya, S. (2005). *El Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM), un programa exitoso de formación profesional: Funcionamiento ideológico y proceso identificatorio en el marco de una política pública incipiente*, México, DIE-Cinvestav, 2005.
- Fuentes Amaya, S. (2006). Hacia la construcción de una categoría intermedia: hegemónías regionales. En: Jiménez, M. A. (coord.) *Los usos de la teoría en la investigación* (pp. 229-248). México: SADE/Plaza y Valdés.
- Fuentes Amaya, S. (2008). *Sujetos de la educación: Identidad, ideología y medio ambiente*. México: UPN.
- Fuentes Amaya, S. (2010). Estudio introductorio. Hacia una analítica de la política educativa. (pp.13-35). En Fuentes y Cruz (coords.) *Identidades y políticas educativas*. México: UPN.
- Fuentes Amaya, S. y Contreras, E. (2010). El rave como espacio ideológico e identificatorio en la era informacional. En Carbajal, J. y Saur, D. (coords.) *El desafío tecnológico. Transformaciones y fronteras educativa*. (pp. 31-56). México: Juan Pablos/SADE. (Cuadernos de De-Construcción Conceptual, 8).
- Fuentes Amaya, S. y Cruz O., (2016, julio-diciembre). Micropolítica escolar y vida institucional en escuelas primarias de México”. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 7, (13). Recuperado de <http://www.ride.org.mx/index.php/RIDE/issue/view13>, el 17 de marzo de 2019.
- Fuentes Amaya, S., Cruz O. y Segovia G., (2016) *Actores, identidades y políticas educativas: Una revisión desde la Alianza por la Calidad de la Educación*. México: UPN.
- Granja, J. (1995). *Los saberes sobre la Escuela Mexicana en el siglo XIX. Un Análisis sobre las formaciones conceptuales en educación*. Tesis doctoral. Ibero.
- Laclau, E. (1998). Política y los límites de la modernidad. En: Buenfil, R. N. (coord.). *Debates Políticos Contemporáneos. En los márgenes de la modernidad* (pp. 55-73) México: SPAPD/Plaza y Valdés.
- Laclau, E. (1998). Muerte y resurrección de la teoría de la ideología. En: Buenfil, R. N. (coord.). *Debates Políticos Contemporáneos. En los márgenes de la modernidad* (pp. 75- 98). México: SPAPD/Plaza y Valdés.
- Laclau E. y Ch. Mouffe (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XXI.
- Melucci, A. (2001) La experiencia individual y los problemas globales en una sociedad planetaria. En: Casquette, J. *Vivencia y Convivencia. Teoría social para una era de la información*. Alberto Melucci (pp. 63-86). Madrid: Trotta,
- Remedi, E. (Coord.) (2004) *Instituciones educativas. Sujetos, historia e identidades*. México: Plaza y Valdés.

- Remedi, E. (2007) "Comentario. Los vínculos declinados: de sus inestables articulaciones en un programa de formación" (pp.229-238). En: Padierna y Mariñez (coords.) *Educación y comunicación*. México: Juan Pablos
- Remedi, E. (2008) "Prólogo" (pp. 13-16). En: Fuentes, S. (2008) *Sujetos de la educación. Identidad, ideología y medio ambiente*. México: UPN.
- SEGOB/SEP (2013) Ley General del Servicio Profesional Docente. *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de septiembre de 2013.
- SEP/SNTE (2008). Alianza por la calidad de la educación. México: SEP/SNTE. Recuperado de https://www.google.com.mx/search?q=alianza+por+la+calidad+de+la+educaci%C3%B3n+pdf&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=y0FPWJWKN5Hz8wepp6qgBw#q=alianza+por+la+calidad+de+la+educacion+2008+pdf, el 12 de diciembre, 2016.
- SEP (2016). El Modelo Educativo 2016. México: SEP. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114501/Modelo_Educativo_2016.pdf, el 26 de diciembre, 2016.
- Žižek, S. (1992). *El sublime objeto de la ideología*. México: Siglo XXI.
- Žižek, S. (2003). *Ideología: un mapa de la cuestión*. España: FCE.

**PROCESOS DE AMBIENTALIZACIÓN CURRICULAR
EN LA UACH. COMPARACIÓN DE DOS MOMENTOS
CLAVE EN SU HISTORIA RECIENTE:
1991-1992 Y 2014-2015**

Liberio Victorino Ramírez

INTRODUCCIÓN

La incorporación de la educación ambiental en la educación formal universitaria ha sido una de las principales líneas estratégicas de este campo de conocimiento. El surgimiento obedece a la evidencia y agudización de la crisis socioambiental contemporánea en todo el globo terráqueo.

La educación ambiental surge en la década de los setenta del siglo XX, aparece en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo, Suecia (1972), posteriormente, en su proceso de constitución avanza en el Seminario Internacional de Educación Ambiental en Tbilisi, Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (1977), la cual se convierte en la reunión fundante del campo (Novo, 1995; González Gaudiano, *et al* 1994). Entre 1970 y 1980, ya en su proceso conceptual de la educación en México, la educación ambiental se ve cuestionada iniciándose un proceso de reconceptualización, tratando de diferenciarse frente a las concepciones meramente disciplinarias y parciales.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), pese a su marginación en conferencias anteriores, se inicia la construcción de una nueva perspectiva de la educación relativa al medio ambiente.

Entre las reuniones de mayor relevancia, destaca la Conferencia Mundial de Medio Ambiente y Sociedad: Educación y sensibilización para la sostenibilidad, realizada en Salónica, Grecia en 1997. Su proceso de consolidación como nueva visión reaparece en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), donde se acuerda proclamar el “Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo sostenible”, el cual abarcaría de 2005 a 2014 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2006). Diversos países siguieron al pie de la letra esta determinación, hablando constantemente de la educación ambiental para el desarrollo sostenible; sin embargo otros buscaron una amalgama de estas categorías conceptuales: la propuesta de UNESCO y los procesos nacionales. En México, en la mayoría de las universidades y las comunidades científicas han denominado a este proceso como “Educación ambiental para la sustentabilidad” (González Gaudiano y Arias, 2015).

En dicho marco del proceso de reconceptualización de la educación ambiental para la sustentabilidad se finalizó una investigación en 2015, titulada Educación ambiental para la sustentabilidad, estado del conocimiento y su incorporación en la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), que contempló dos momentos: el primero 1991-1992 y el segundo 2014-2015. En ese sentido, el objetivo de este capítulo consiste en documentar los avances que se tienen en la licenciatura y el posgrado de la UACH con la finalidad de identificar los retos asumidos en estos procesos de ambientalización curricular, que van desde la simple recomendación de incorporar una asignatura relacionada con la ecología, medio ambiente, cuidado de los recursos naturales o educación ambiental hasta la transversalización curricular. Entendida ésta, no sólo como su inclusión como materia obligatoria u optativa en el plan de estudios, sino en

la propuesta política educativa de la currícula en su acepción más amplia. Así como destacar los puntos claves para conformar una agenda de investigación educativa y continuar documentando los próximos retos en el campo de la investigación en educación ambiental para la sustentabilidad.

La investigación se centra en dos momentos históricos importantes: el primero en los años 1991-1992; el segundo en la coyuntura de 2014-2015. Se fundamentan inicialmente los lineamientos teóricos esenciales, enseguida las estrategias metodológicas, para posteriormente señalar algunos datos cuantitativos y apreciaciones cualitativas relevantes. Finalmente, analizamos ciertos resultados de aspectos significativos y cerramos con la identificación de algunos temas para poder conformar una agenda de investigación en el campo de la educación ambiental para la sustentabilidad en la referida institución.

PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS

La visión disciplinaria de la agronomía, concebida como profesión y como campo de conocimiento, surgió a mediados del siglo XIX, como una disciplina científica como objeto de trabajo y de estudio es la agricultura y la ganadería (Nieto 1999). En consecuencia la certeza que alimenta la agronomía no deja lugar a dudas, “El ingeniero agrónomo tiene una competencia profesional muy bien definida: la producción agropecuaria” (Córdova y Victorino, 2011).

La historia de la agronomía es una historia de confluencias y conflictos entre proyectos profesionales diferentes, estrechamente relacionados con sistemas de producción y concepciones del llamado desarrollo rural que no son ajenas a la problemática ambiental (Nieto, 1999).

Actualmente la agronomía y la agricultura de México y muchas partes del mundo enfrenta graves problemas globales, entre otros: empobrecimientos de suelos, contaminación de mantos freáticos,

pérdida de biodiversidad, escasez de agua, uso excesivo de agroquímicos; ignorando que esto es un reto de todas las profesiones y no sólo de la agronomía (Villaruel y Villarruel, 2015).

Conviene comentar la importancia de que la educación ambiental para la sustentabilidad para fomentar su reconocimiento de validez social en el contexto globalizador se implementaron, desde antes de las acreditaciones nacionales de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Consejo Mexicano de Evaluación de la Educación Agrícola (Comea) (2001), los organismos internacionales que las acredita mediante las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO). Entre otras promesas por cumplir se encuentran el mejoramiento de la imagen institucional, la gestión de la calidad total, el reconocimiento internacional, la satisfacción del cliente, así como que los egresados consigan mejores empleos (Ávila, 2011).

Nuestro punto de partida reconoce la larga discusión que surge desde una visión disciplinaria y parcializada de las disciplinas científicas, que incluye la problemática ambiental hasta las versiones más actuales derivadas de una concepción inter y transdisciplinaria que se configura entorno a mirar a la problemática ambiental contemporánea ligada a la educación agrícola como objeto de estudio e investigación. Esta última concepción se considera inédita y por tanto innovadora por el tipo de solución integral que plantea y porque ha marcado el quiebre en el desarrollo de las naciones. Dicha justificación tiene como epicentro la llamada crisis ecológica o socioambiental, que sin duda es uno de los mayores problemas que las sociedades contemporáneas viven y que enfrentan el deterioro de la naturaleza, de sus recursos naturales y condiciones ecosistémicas como consecuencias de los estilos de desarrollos del capitalismo en el cambio hacia la época industrial o industrialismo (Souza, 2001), y de los impactos negativos que organizaciones humanas han causado al planeta (Toledo, 1996). La anterior problemática nos ha llevado a una situación límite, la cual no sólo se presenta como una crítica a las anteriores versiones conservadoras y de justificar un

cambio superficial a la forma de producción y explotación de los recursos naturales, sino advierte que la supervivencia de los seres humanos y diversas especies la han colocado en un serio riesgo de consecuencias inimaginables (Beck, 2006). Por tanto mientras no se implementen políticas correctivas, pero sobre todo preventivas a nivel mundial, existen posibilidades cada vez más cercanas de un cataclismo global.

Conviene decir que concordamos con la versión de concebir a la dimensión ambiental no como una problemática ecológica sino como el medio ambiente en su totalidad, tanto en sus aspectos naturales como los creados por la sociedad, léase como la inclusión de los ámbitos tecnológicos, sociales, económicos, políticos, históricos, culturales, morales y éticos (UNESCO, 1978).

Una de las primeras conceptualizaciones del desarrollo sustentable alude a la integración de la dimensión ambiental, que incluye los rubros social, económico y ético considerándose como un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades para resolver las necesidades del futuro (CMMAD, 1987).

Hablamos del concepto de sustentabilidad no como un estilo de desarrollo arraigado en las ya conocidas etapas de industrialización en la época de la modernidad, sino una sustentabilidad vista como conjunto de procesos que involucra un largo plazo, en el que se implican integralmente procesos y problemas económicos, sociales, culturales y éticos, entre otros de similar importancia, rigiéndose por las leyes de la naturaleza, respetando sus límites, con énfasis en que:

1. El uso de los recursos renovables no debe exceder su tasa de recuperación.
2. El uso de los recursos no renovables no debe exceder su tasa de sustitución.
3. La generación de desechos y residuos no debe exceder las capacidades de asimilación de los sistemas naturales.
4. La necesaria superación de la pobreza.

5. La búsqueda de la equidad intra y transgeneracional (Pro-
vencio y Carabias, 1993).

A partir de estos debates que tuvieron como contexto los distintos aspectos económicos, sociales, políticos, éticos y culturales se vinculó también con la educación. Por tanto desde 1977 en la Conferencia Mundial sobre Educación Ambiental, se acordó y recomendó que la dimensión ambiental debería incorporarse en todos los sistemas educativos. De manera complementaria la vida académica de los educadores e investigadores del medio ambiente relacionado con la educación postulan de manera integral el concepto de sustentabilidad en los siguientes términos.

En primer lugar criticando la visión economicista de la sustentabilidad instrumental, donde lo económico determina las esferas social y ambiental y se ignoran las incompatibilidades, incluyendo a la naturaleza. Por el contrario, debemos promover, que lo más importante:

es que el conocimiento del ambiente no debe desvincularse del ser, del pensamiento y del actuar; tampoco de los sentimientos, la ética. Esto significa que no pueden verse separados estos aspectos, por lo que se requiere entenderlos en su conjunto y a través de las múltiples retroacciones entre ellos (bucles) (Torres, 2015, p. 99-100).

En otras palabras, se conceptualiza la dimensión ambiental como interacción entre lo histórico, cultural y medio ambiente. Lo histórico por que se toman en cuenta los largos procesos que conforman el desarrollo de la humanidad y sus transiciones en los cambios de época que le han otorgado a la relación naturaleza-sociedad. Lo cultural, por su capacidad de simbolización y representaciones que tienen los grupos humanos, para construir, transmitir y reelaborar su sentido y significado. Lo medio ambiente por sus procesos de relación de los grupos humanos con la naturaleza, en diferentes épocas, así como la particularidad de las culturas de su tiempo

(Victorino, 1992). Después del decaimiento y crisis de esta versión entre los ochenta y noventa del siglo XX, se trató de retomar como algo más amplio en la primera década del siglo XXI, conformándose en la actualidad como una gran necesidad de que la *educación ambiental para la sustentabilidad* se incorporara a la educación superior, especialmente en la educación agrícola superior de manera transversal para obtener nuevos profesionales con un mayor compromiso social frente a la problemática del medio ambiente. No obstante, ciertos investigadores aluden a que para lograrlo las instituciones de educación superior deben impulsar un proceso de reconversión o reestructuración académica no sólo de los planes de estudios sino de toda la concepción curricular de las universidades de México (De Alba, 1991; Toledo, 2000; Bravo, 2014) o bien generar nuevas carreras bajo enfoques curriculares originales que permitan analizar la problemática ambiental de manera compleja y con estrategias interdisciplinarias (Victorino, 2010; Victorino y Reyes, 2013).

ESTRATEGIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

La investigación de referencia se desarrolló en dos momentos: el primero, se hizo en 1992, en el marco de un megaproyecto sobre “El currículum y siglo XXI” (De Alba, *et al*, 1992), en el que participaron una decena de universidades mexicanas y otras del extranjero. En el plano nacional, puntualmente en el caso específico de la UACH se denominó “Currículum y siglo XXI. Problemas y perspectivas de la UACH” (Victorino, *et al*, 1992). El segundo, se ocupó de apreciar las percepciones de la comunidad universitaria cómo se había dado el proceso de ambientalización curricular en el periodo 2002-2014 (Victorino, 2015). Los cuestionarios de investigación y las entrevistas a profundidad de 1991-1992 y 2014-2015 se diseñaron con base en la perspectiva curricular de la coordinadora del megaproyecto Currículum y siglo XXI, Alicia de Alba (1991), con una acomodación

a las circunstancias de la UACH de Liberio Victorino (1992). Se aplicaron a estudiantes y profesores de los Departamentos de Docencia, Investigación y Servicios (Deis) de Fitotecnia, Suelos, Ciencias Forestales, Sociología Rural y Agroecología. Las entrevistas a profundidad fueron aplicadas a los informantes clave, estos personajes son profesores e investigadores de la UACH que conocen a fondo la vida académica de la universidad, y que entre otras cualidades cubren las siguientes características: tener más de 30 años de servicio universitario, haber ocupado cargos de representación en la UACH, contar con estudios de doctorado y ser una persona ética y política en sus procesos de enseñanza e investigación.

Nuestro análisis tuvo dos dimensiones: una centrada en la revisión de materiales oficiales como programas sectoriales referentes a la educación ambiental, así como investigaciones en libros, artículos de revistas indexadas, tesis de posgrado y congresos nacionales e internacionales que aludían a la problemática del medio ambiente y la educación ambiental. La otra fue de base empírica analizando los discursos de los informantes clave y recurriendo incluso a sus publicaciones científicas sobre este campo de conocimiento.

Nuestro primer concepto clave y central lo constituye el currículum. Bajo una visión compleja, se concibe al currículum como:

la síntesis de elementos culturales (conocimientos, valores, costumbres, creencias, hábitos) que conforman una propuesta político-educativas pensada e impulsada por diversos grupos y sectores sociales, cuyos intereses son diversos y contradictorios, aunque algunos tienden a ser dominantes y hegemónicos y otros a oponerse o resistirse a tal hegemonía. Síntesis a la cual se arriba vía diversos mecanismos de negociación e imposición social. Propuesta conformada por aspectos estructurales-formales y procesuales-prácticos, así como dimensiones generales y particulares que interactúan en el devenir de los currícula en las instituciones sociales educativas. Devenir cuyo carácter es profundamente histórico y no mecánico ni lineal (De Alba, 1991, p. 38).

La anterior concepción reconoce tres tipos de sujetos que participen en diferentes momentos, sin armonía ni linealidad, a veces contrastante o abiertamente contradictoria en las instituciones de educación superior agropecuarias (Victorino, *et al*, 1992), se mueven como sujetos sociales universitarios con sus respectivos proyectos en la vida política-académica-educativa en distintos niveles educativos (Victorino, 2016), que responden a sus concepciones teóricas e ideológicas en ciertos momentos históricos determinados. La distinción de estos sujetos radica en:

1. La determinación curricular.
2. El proceso de estructuración formal del currículum.
3. Participantes en el proceso de desarrollo curricular.

Para la interpretación de la información nos guiamos por la hermenéutica dialéctica (Weis, 1998) y el Análisis Político del Discurso (Laclau, 1996, Bonfil 2003). Especialmente en la versión de Análisis Político del Discurso Curricular Ambiental (Delgadillo, 2014; González Hernández, A. 2015; González Hernández, M.R. 2015; Victorino, 2015).

Los sujetos del primer caso hacen referencia a quienes influyen u orientan ciertos contenidos del currículum como el caso de organismos nacionales: el Estado y sus ministerios sectoriales; organizaciones empresariales, campesinas, magisteriales y estudiantiles; e incluso más determinantes aún los organismos internacionales como la UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y el Banco Mundial (BM), entre los más conocidos.

Los sujetos del segundo rubro son aquellos que definen y estructuran formalmente el currículum, aquí se ubican los consejos universitarios, departamentales, núcleos de profesores organizados por áreas académicas o cuerpos académicos, actualmente en muchas de las universidades públicas autónomas.

En el tercer rubro se ubican los profesores y alumnos que finalmente son quienes concretan y desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje en las universidades.

DISCUSIÓN Y RESULTADOS

En base a un conjunto de resultados de los dos momentos o fases de la investigación de referencia se exponen aquellos aspectos considerados de mayor relevancia y que, en términos de comparación, se observa una constante preocupación por dar mayor compromiso y conciencia social sobre los distintos sujetos sociales vinculados al currículum universitario.

SURGIMIENTO DE LA INCORPORACIÓN DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL

Como una de las primeras cuestiones importantes mencionadas por los informantes de calidad, son las que hacen referencia a los inicios de la incorporación de la dimensión ambiental en la UACH, como un proceso que proviene desde los años setentas del siglo XX, orientados por el impacto que provocó la llamada revolución verde que, a costa de obtener mayor rentabilidad en la producción agrícola, no le importó afectar la fertilidad de la tierra con el uso indiscriminados de agroquímicos en distintas regiones del país. De tal manera que en 1992, ante la preocupación por regenerar la tierra y buscar otras formas o estilos de desarrollo surgen propuestas de los distintos sujetos que participan en el currículum de la UACH, como una medida preventiva que influya en la formación de los futuros agrónomos, tales el caso de la incorporación de la dimensión ambiental en las distintas carreras de la UACH, como una alternativa ante los eminentes cambios científicos y tecnológicos que ya tomaban un acelerado camino en México y que poca relevancia

adquirían la problemática ambiental, en su proceso de obtener de estos mayor rentabilidad.

EL SUJETO DE LA DETERMINACIÓN CURRICULAR

El papel que los sujetos de la determinación curricular juegan en relación al quehacer académico-político en la UACH es, sin duda, la participación que tienen como una orientación hacia la estructura universitaria con la finalidad de orientar el rumbo que debe tener la formación de los profesionales, en los procesos de investigación y de extensión o difusión del quehacer académico de la misma. Estas orientaciones obedecen a sujetos externos e internos al ámbito universitario, provenientes de organismo extranjeros, como el BM, la Organización de la Naciones Unidas, especialmente la referente a la UNESCO, el Programa para el Medio Ambiente (PNUMA) y para el Desarrollo (PNUD) que han influido vía sus recomendaciones, de índole organizacionales y de financiamiento a la educación superior, sobre todo en los acuerdos a nivel presidencial en que México ha participado (Victorino, 2013).

En el ámbito nacional, los sujetos de la determinación curricular se centran esencialmente en las políticas de gobierno mediante los planes sectoriales que operan las secretarías de Estado ligadas al ramo agrícola y del medio ambiente, como la Subsecretaría del Medio Ambiente, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA, 1972-1978); la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 1989-1994); Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, 1995-2000); y la vigente Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) a partir del primer año del sexenio de Vicente Fox Quezada, desde 2001 y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Semarnat, 2001), entre otras.

Por lo que se refiere a los agentes internos en la UACH, destaca la participación de grupos de profesores en primer lugar, seguido por las direcciones y consejos departamentales de los Deis y las pocas

Divisiones Académicas existente en la UACH y finalmente aparecen las áreas académicas o núcleos de profesores.

LA VISIÓN DISCIPLINARIA

La idea de la problemática del medio ambiente que se manejó más en el primer momento de la investigación en los años noventa fue de corte ecologista, la cual incluía el concepto de la contaminación centrado en lo ecológico y su relación con el currículum, incluyendo sus intentos de incorporación en los planes de estudios de todas las carreras.

La confluencia, especialmente de los profesores, se relaciona con las políticas de las secretarías del Estado mexicano para ser reconocidas e impulsadas en las instituciones de educación superior. Las recomendaciones de las secretarías buscaban ligar sus esfuerzos entre ellas para generar acuerdos que fueran atendidos por las instituciones educativas. En este sentido se alude a que la:

SEDUE y la SEP, promoverán que las instituciones de educación superior y los organismos dedicados a la educación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialista en la materia de todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente [Profepa]-Semarnat, 1997).

Estas acciones se presentan como tendencia dominante hacia una política de gestión ambiental centrada en la contaminación ambiental y lo ecológico, como una disciplina, como germen que comenzó a generar poco a poco una conciencia social mediante una campaña educativa que de varias maneras impactó a muchas instituciones educativas del nivel superior, léase universidades públicas autónomas, entre otras. La perspectiva ecologista no se ha superado del todo en la actualidad, pero hay varias experiencias que por sus

visiones renovadas se dice que la experiencia disciplinaria ya se había superado en los años noventa.

HACIA UNA VISIÓN MULTI E INTERDISCIPLINARIA

Desde inicios de la década 2000-2010 se origina una nueva discusión, que expresa un alcance de conjunción entre la disciplina y la intersección entre las ciencias naturales y las de la sociedad; por tanto, al promover un nuevo discurso se fue marcando como tendencia hacia un estilo de desarrollo que ya se había vislumbrado desde la cumbre de la tierra en Río de Janeiro, Brasil (1992): el desarrollo sustentable. Este precedente sufrió muchas críticas pero, sin embargo, orientó a las comunidades y educadores ambientales a dar giro al discurso y postular el concepto de sustentabilidad, con principios epistemológicos distintos frente al desarrollo sustentable. Lo que se puede llamar como la nueva orientación de política pública. Debido al impacto de ésta en muchos sectores sociales de México, en los últimos años del sexenio salinista, concretamente en 1994, se crea la Semarnap, cuyo objetivo fue sentar las bases para la sustentabilidad de nuestro país. No obstante, el sentido del discurso político de estas intenciones es difícil medir sus resultados, ya que no se conocen trabajos de investigación evaluativa en esta área de conocimiento.

EL PAPEL DEL SUJETO DE LA ESTRUCTURACIÓN CURRICULAR FORMAL

En este apartado sobre la función de los sujetos de la estructuración curricular formal, alude a las acciones que se hicieron hacia la incorporación de la educación ambiental en los planes y programas de estudios que, según la información proporcionada por los informantes claves, se pudo interpretar como una réplica que los profesores-investigadores de los Deis organizados en cuerpos colegiados

fueron estructurando, en su mayoría, las recomendaciones de los sujetos de la determinación curricular, con mayor evidencia las del gobierno federal vía los programas sectoriales de las secretarías ligadas al ramo de la problemática ambiental.

LOS DEIS DE AGROECOLOGÍA Y DIRECCIÓN DE CIENCIAS FORESTALES (DICIFO)

En 1991-1992 se reporta mayor interés de incorporación por parte de los maestros que laboran en las ciencias sociales agronómicas, especialmente en las ciencias básicas, en documentar la problematización de dimensión ambiental ligada a la sustentabilidad con las comunidades rurales y con la base fundamental de los futuros profesionales; es decir, el conocimiento teórico y el empírico como elementos fundamentales en los planes de estudios, especialmente en los Deis de Sociología Rural y Agroecología (Victorino, *et al*, 1992; Delgadillo, 2015) como sujetos activos de la estructuración curricular y en lo procesual práctico.

Distintos Deis donde existe la organización colegiada de profesores, sobre todo en las áreas académicas que se propusieron innovar en materia de educación o incorporar la dimensión ambiental en sus planes y programas de estudio, especialmente en las llamadas nuevas carreras como Agroecología gestada a finales de la década de los ochenta en la UACH un grupo de profesores e investigadores de distintos Deis con una iniciativa formal y procesual de maestros de la Preparatoria Agrícola, principalmente del área de biología y agronomía, le dieron forma y fondo al nuevo plan de estudio de la referida carrera (Loera, 1988) como sujetos de la estructuración formal del currículum institucional.

En el segundo momento de la investigación (2014-2015), se aprecia un cambio en pro de la incorporación de la educación ambiental para la sustentabilidad. No obstante hay reflejo de contradicciones, veamos las siguientes reflexiones:

la producción científica de este Deis hace énfasis en el nivel de licenciatura, ya que a diferencia de los otros Deis de la UACH, no posee estudios de posgrados. Por lo tanto hay una constante presentación de tesis de licenciatura razonable, salvo en dos años 2010 y 2012 no hubo titulados, lo cual es aparentemente normal, ya que por diversos motivos hay años en que se presentan más de dos tesis de licenciatura. También a diferencia de otros Deis más consolidados la producción de libros, capítulos de libro, artículos en revistas indexadas aparece con poca producción, no así en eventos académicos como foros, seminarios, congresos nacionales y del extranjero (casi uno por año), entre otros, muestra más interés en difundir sus experiencias como una de las carreras recientes, en los últimos 30 años, en el contexto nacional y en la UACH (González, 2015).

Si hay un total de 28 tesis de licenciatura en la década, en una carrera relativamente nueva en los últimos 30 años, algunas revisiones de su contenido, por lo general, se aprecia que hay una mejor orientación hacia la ambientalización curricular o transversalización curricular por la misma originalidad y naturaleza con la que se crea la referida carrera. En el desarrollo de la tesis siempre hay una problematización y un diagnóstico que apuntan hacia el tratamiento del problema y las opciones de solución hacia la agroecología como una estrategia para fortalecer la sustentabilidad.

Mientras tanto en la Dicifo de las 27 tesis de licenciatura logradas en la década en este Deis, expresa una pobre eficiencia terminal a nivel licenciatura. El crecimiento cuantitativo ha sido importante, ya que en 1991-1992 contaba con sólo dos programas académicos con la especialidad de su objeto de estudio:

1. Ingeniería Forestal, nivel licenciatura es la más vieja.
2. Ingeniería Forestal Industrial, su comparación al 2014-2015 aparece con tres más programas académicos.
3. Ingeniería en Restauración Forestal.
4. Licenciatura en Estadística.

5. Maestría en Ciencias en Ciencias Forestales, estas dos últimas de reciente creación no más de hace 10 o 15 años.

En cuanto a la formación ambiental de los estudiantes en Dicifo, casi se encuentra estancada desde 1991-1992, en ese tiempo no había un claro interés de los profesores por incorporar la educación ambiental en su plan de estudio. En el segundo momento 2014-2015 hay más información de los profesores e iniciativas en sus cursos complementarios, pero al analizar sus planes y programas de estudios de todas sus carreras no aparece explícitamente, ni la incorporación de la dimensión ambiental, tampoco la educación ambiental para la sustentabilidad, ni en los cursos obligatorios, como tampoco en las opcionales. Esta situación crítica refleja que no hay una visión clara, ya no digamos de la concepción de la sustentabilidad, no hay idea de la formación ambiental en los estudiantes, seguramente por falta de interés de los profesores, así como de las autoridades académicas de ese Deis.

En cuanto a los libros, capítulos de libros, artículos en revistas arbitradas y eventos académicos se caracterizan por contar con buena difusión de sus actividades y funciones sustantivas en la UACH que, sin duda esto se debe a la obra de aquellos docentes interesados y que están en un proceso de consolidación como investigadores en sus respectivas líneas de investigación (Victorino, 2015).

En cuanto al análisis cualitativo, conviene advertir, que el entrevistado prefiere no decir el nombre de la materia que imparte, tanto en Agroecología como en la Dicifo.

La políticas públicas diseñadas en México, no son coherentes con las exigencias medioambientales que existen actualmente en nuestro territorio, si bien existen, no son aplicadas como debiera ser. La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece en su artículo 1, que su fin es desarrollar (fomentar) el desarrollo forestal sustentable, y el Título tercero, relativo a la política nacional en materia forestal, destaca a través

del artículo 29, que el desarrollo forestal sustentable se considera un área prioritaria del desarrollo nacional.

Las luchas sociales sobre EA-S como tal no se dan, generalmente son ciudadanos que exigen la aplicación de sanciones por diversas acciones de la ciudadanía y se apoyan de ONGs que toman como bandera de presentación.

Como ya mencioné, si existe legislación y sanciones como tal no existen, diferentes acciones que se llevan a cabo por parte de la ciudadanía, en las que emiten contaminantes o alteran los ecosistemas, ya sea los individuos, empresas y comunidades, quienes no reciben sanción alguna por esto [...] Actualmente existe mucha difusión de eventos y documentos escritos y electrónicos y viajes en los que está inmersa la EA-S.

Los mismos sujetos reconocen, aun en los actuales años, que sigue predominando una suerte de poca integralidad de los mismos sujetos en distintos niveles y en la nueva concepción de *educación ambiental para la sustentabilidad*.

Lograr una mayor comprensión en los directivos de las instituciones de educación superior para reestructurar los planes y programas y de esta manera incluir los temas relacionados al manejo y al buen uso del ambiente y de los recursos naturales.

Mis expectativas son promover a través de los medios (radio, prensa, etc.) una difusión amplia y generalizada de la EA-S en el que se manejen temas como: cambio climático, deforestación, incendios, flora y fauna amenazada, con el propósito de involucrar a la ciudadanía con la problemática y motivarlos a participar en las soluciones que demande cada caso.

Como se observa, pretenden difundir fuera de la universidad pero no se interesan por integrar curricularmente la cuestión ambiental para la sustentabilidad.

LOS DEIS DE FITOTECNIA Y SUELOS

Después de la carrera de Agroecología, ya en los noventas del siglo XX se diseñaron otras carreras en el área de las llamadas ciencias agronómicas como la de Planeación de los Recursos Naturales del Deis de Suelos. Trataron de darle una orientación más agroecológica, aunque a decir de los informantes clave siguió predominando la fuerte influencia de los agrónomos con su especialidad de agronomía y estudios de los recursos naturales desde la ecología, más que enfoques claros multi e interdisciplinario de la sustentabilidad (González Hernández, A., 2015). Veamos algunos resultados al respecto de otros DEIS analizados como el caso de suelos. Aquí se imparten dos carreras a nivel licenciatura y una a nivel posgrado.

El total de tesis encontradas en la década de 2001 al 2012 fueron de 197 tesis de un total de 474 que se cuantificaron, las cuales representan un 41% incluyen la Ingeniería en Suelos, Ingeniería en Recursos Naturales Renovables y la Maestría en Agroforestería para el desarrollo sustentable (González Hernández, A., 2015).

Es significativo el hecho de observar que se quintuplique con mucho en la eficiencia terminal de titulados de la “nueva carrera” de Ingeniero Agrónomo Especialista en Recursos Naturales Renovables un total de 157, comparado con la tradicional carrera de Ingeniero Agrónomo, Especialista en Suelos 20. Lo mismo podemos ver esta diferenciación también con la Maestría en Agroforestería para el Desarrollo Sustentable 20 en ese mismo Deis. En Suelos no pudimos revisar toda la producción científica de la década, sin embargo algunas aproximaciones se anotan en seguida:

fue imposible en el caso del DEIS de Suelos revisar las memorias de los eventos y los ensayos por lo que aparecen en 0, sólo aparece un año el 2010 en el que el departamento de Suelos organizó junto con el DEIS de Fitotecnica, el XXXIII Congreso Nacional Agronómico. Se lograron revisar

las publicaciones de la revista Terra Latinoamericana, la cual tiene su sede en el referido DEIS y los datos de los libros fueron consultadas en el área de publicaciones de la Universidad Autónoma Chapingo obteniendo un total de 408 productos encontrados, entre artículos en Terra Latinoamericana, libros y capítulo de libros (González Hernández, A., 2015).

Suponemos que en este Deis, por el impulso que tiene la Carrera de Ingeniería en Suelos, Especializada en Recursos Naturales Renovables hay una mejor familiarización de los enfoques hacia la sustentabilidad como paradigma emergente recomendados por la comunidad de investigadores y educadores ambientales.

En el caso del Deis de Fitotecnia, el siguiente resultado nos da idea de cómo es difícil incorporar la cuestión de *educación ambiental para la sustentabilidad* en las carreras ya establecidas.

El total de tesis encontradas del año 2001 al 2011, incluyen la ingeniería en Fitotecnia, la maestría y el doctorado en horticultura, fueron de 52 de un total de 1016 tesis que se cuantificaron resultando un 5.1% que contienen temas referentes a educación ambiental para la sustentabilidad (González Hernández, A., 2015).

Sin realizar un examen minucioso de la apropiación conceptual de la sustentabilidad, se aprecia que al referirse a la problemática ambiental, aparece como un interés orientar cambios en la producción agrícola convencional hacia la producción agropecuaria alternativa u orgánica.

En el caso del DEIS de Fitotecnia, además de la cantidad de tesis ya señaladas anteriormente se encontraron cinco libros y se revisaron las publicaciones de la revista *Chapingo Serie Horticultura* con 15 artículos que hacen referencia a la *educación ambiental para la sustentabilidad*. En donde aumenta el número considerablemente es en las memorias de eventos con 334 investigaciones presentadas principalmente en el Congreso Internacional Agronómico que no sólo reúne las investigaciones de los distintos departamentos de

la UACH, sino también de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma México principalmente y 84 trabajos se comparten con el departamento de suelos, pues en el 2011 se organizó un congreso entre ambos Deis, y a partir del 2014 con todos los Deis de la UACH, si quitamos estas ponencias nos quedan sólo 68 trabajos que incluyen tesis y libros; es un número significativamente bajo, aunque no demeritamos su investigación en mejoramiento y estudios de las distintas propiedades de las especies vegetales, pero se observó que el enfoque de este departamento va encaminado fuertemente al mejoramiento de la producción agrícola (González Hernández, A., 2015). No obstante es difícil decir que exista una tendencia dominante hacia la agricultura familiar u orgánica como lo postula la teoría de la sustentabilidad.

EL SUJETO DEL DESARROLLO Y PROCESOS PRÁCTICOS

Desde nuestra postura curricular y el papel de los sujetos el desarrollo del accionar procesual práctico alude a la dimensión que viven los procesos de enseñanza y aprendizaje en el salón de clases, el laboratorio y los viajes de estudios en cada asignatura relacionada con la problemática medio ambiental. En este proceso son ellos, los profesores y alumnos quienes influyen en la orientación de los contenidos del programa del curso inmerso en un determinado plan de estudio. Pese a que los alumnos tienen formas de expresar sus propuestas sobre la orientación de los contenidos o por lo menos de ciertos contenidos de la materia o curso que desarrollan, se observa que son los profesores quienes concretan las reformas del mismo. En este rubro, se aprecia que en el primer momento de la investigación (1991-1992), la problemática ambiental es una nueva versión que se sugiere su incorporación en todos los planes de estudios de la educación superior como tendencia general en el país. Pocos docentes saben cómo van hacer esta incorporación de la

problemática ambiental al currículum, por lo que se asumen cuatro vertientes importantes:

1. La incorporación de una asignatura relacionada con la ecología, la problemática ambiental, especialmente que aluda a las consecuencias para la agricultura que implica el deterioro de los llamados recursos naturales.
2. La opción de esa incorporación como asignatura en el plan de estudio de manera curricular obligatoria o simplemente como una asignatura optativa, para los interesados en reflexionar y actuar en la mejora del medio ambiente.
3. La integración de las materias en torno a la atención del estudio complejo de la problemática ambiental y sus alternativas de solución sustentable con un enfoque de origen en el plan de estudio.
4. Una propuesta política educativa de carácter institucional en estrategias de programas de sensibilización universitaria obligatorios influidos por los sujetos sociales de determinación curricular, que generalmente descansan en campañas hacia el cuidado del medio ambiente y recordatorios de esta problemática mediante la celebración de fechas internacionales que promueven su mejora, entre otros, el día de la Tierra, mundial del Medio Ambiente y de la Alimentación, entre otros.

Se puede decir que hay mayor coincidencia en las opciones (1, 2 y 4) que señalamos anteriormente y que esto se conoce en casi todas las instituciones de educación superior México, también en los subsistemas educativos de educación básica: preescolar, primaria y secundaria; en el medio superior y por supuesto en el superior incluyendo la especialización, la maestría y el doctorado. Pero hay muy poca experiencias en la opción 3 referente a la integración de origen en las llamadas nuevas carreras, como es el caso de Agroecología de la UACH, sería en ese tiempo la muestra más contundente.

Estos resultados obedecen al desconocimiento por parte de la comunidad universitaria, deben asumir culpabilidad las instancias oficiales desde la estructura formal del currículum; es decir, desde los directores de área o de carreras incrustadas en el Deis que opera en la UACH. Si un director del Deis y los subdirectores académicos y de investigación que lo acompañan, no se interesan por conocer y analizar la orientación del plan de estudio, es muy difícil que los profesores puedan innovar de manera independiente, y más aún promover en sus estudiantes este tipo de prácticas reflexivas y críticas (Victorino, 2016).

Se aprecia que en este primer momento (1991-1992) de la investigación, un escaso impacto de la formación ambiental en la UACH, limitado a las opciones antes referida sin trascender en la ambientalización de la formación de los profesionales como ingeniero agrónomos orientados hacia la solución de los grandes problemas nacionales mediante su incorporación en los diversos mercados de trabajo. En el segundo momento (2014-2015) el acercamiento a la educación ambiental a decir de uno de los sujetos como informante clave, en la Dificultad de la UACH, asegura que:

No se imparte la materia de educación ambiental para la sustentabilidad como tal, pero existen materias que están inmersas en el tema de educación ambiental para la sustentabilidad en el nuevo plan de estudios que se reestructuró recientemente. Lo que más impacta a los alumnos sobre la participación académica en el programa ambiental universitario son los talleres y la investigación en este departamento, en el que si existen acciones en la docencia, servicio y difusión de la cultura, los cuales que impulsan la educación ambiental como proyectos en los que se asignan recursos económicos en aquellos en que la investigación va dirigida a la educación ambiental para la sustentabilidad. Los contenidos del nuevo plan de estudios y acciones emprendidas en la reestructuración, podrían mejorar si se ejerce una práctica real relacionada a la teoría.

En cuanto a la relación profesores, alumnos y público de las comunidades rurales, hay un vínculo más directo en los años 2014-2015 que en el primer momento 1991-1992, veamos este comentario:

El enfoque curricular de la carrera de agroecología es a través de las competencias, los alumnos desarrollan sus habilidades y nosotros fungimos como facilitadores. El programa ambiental universitario constantemente realiza eventos en coordinación con diferentes departamentos a favor del ambiente, estos eventos permiten llevar a cabo acciones relacionadas con la sustentabilidad en talleres, simposio, investigaciones en el que participamos todos, académicos, alumnos, administrativos y público en general.

RESULTADOS COMPLEMENTARIOS

Como conclusiones generales atendiendo a los objetivos y a la metodología de la investigación, podemos argumentar lo siguiente. Retomando a Gramsci (1975), para comparar la hegemonía de las propuestas oficiales gubernamentales, en su aplicabilidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje, hegemonía significa dirección intelectual y moral de un grupo social dispuesto a consensuar su proyecto histórico social para elevar el nivel cultural de toda la población. Aplicando el concepto de Laclau, la hegemonía es la relación que se da entre dos procesos históricos sociales que no pueden separarse y son:

1. Constitución de las identidades sociales, creación de la identidad social como la problemática ambiental.
2. El proceso de configuración de poder, constitución de la hegemonía política, como dirección moral revestida de control.

Estos dos procesos siguen un camino común y en este andar presenta tres momentos importantes que vale la pena destacar. A

continuación describimos dichos procesos en el análisis político del discurso curricular de educación ambiental para la sustentabilidad (APDCEAS). En dicho análisis, se viven tres fases o tres momentos:

1. Determinado por un sistema de diferencias en las que intervienen posiciones, roles, expectativas y conductas, que dan pautas de comportamiento a distintos grupos sociales como son hijos, padres, campesinos, académicos, estudiantes, administrativos, entre otros. Las diferencias presentadas en cada grupo son aceptadas por el grupo conformado. En el caso que nos ocupa describimos las actitudes, conductas y expectativas que reflejan los sujetos sociales encuestados en los Deis estudiados en la UACH, en los que cada uno tiene un rol dentro de la comunidad universitaria. Los datos se obtuvieron a través de cuatro instrumentos aplicados a directivos, profesores, especialistas en la materia y alumnos, sobre el tema *educación ambiental para la sustentabilidad*, así como recopilación de datos bibliográficos sobre tesis, artículos científicos, libros, capítulos de libros, memorias de eventos académicos y planes y programas de estudio. El análisis de estos instrumentos a través del APDCEAS arroja reflexiones que llaman la atención, como el hecho de que en una misma universidad existan concepciones diferentes de la *educación ambiental para la sustentabilidad* entre los distintos DEIS analizados.
2. Dislocación, Laclau la define como la incapacidad de establecer con éxito una fijación definitiva de la identidad u orden social, en la medida del exterior constitutivo que existe. Es un otro que pone en riesgo la conformación de tal identidad fija o estable. Hay una suerte de dislocación en donde la responsabilidad social ante lo global se introyectan con el pensamiento y preocupación particular, sin poder imaginar cambios estructurales sino apenas en el plano de la subjetividad.

“Dislocación” en palabras de Laclau se refiere a algo propio de todo orden social; es decir dichas identidades están sujetas a situaciones de desestabilización y cambio radical –fragmentación del poder y la identidad social– a mayor fragmentación del discurso, mayor fragmentación de la crisis de identidad; por lo tanto existe un amplio campo de acción para nuevas estrategias de defensa de esa identidad que dan como resultado nuevas identidades sociales. Sin embargo, estas identidades pasan por el vínculo currículum-sociedad como una articulación entre las propuestas políticas educativas y sociales, que en el ámbito político social contienden. En esta relación de confusión o dislocación, los sujetos del diseño curricular se enfrentan a un bloqueo histórico social que les impide asumirse como sujetos de la sobredeterminación curricular; por tanto, avanzan en lo procesual práctico por lo que han sabido responder a la interpelación de los cambios más importantes que requieren tener para una innovación curricular sin precedentes (De Alba, 1997).

3. Representa el fracaso de los discursos que constituyen y mantienen el sistema de diferencias, estadio en el que los discursos de las distintas instituciones como sujetos sociales: familia, organización magisterial, iglesia, gobiernos, organizaciones campesinas, entre otras, tienen problemas cada vez más fuertes para sostenerse vinculadas a las comunidades educativas dada la multiplicación de conflictos y diferencias.

Existe análisis de diferentes concepciones en cada uno de los sujetos entrevistados, la mayoría percibe la educación ambiental como acciones dirigidas a remediar la contaminación. Se percibió el temor entre los entrevistados sobre qué tipo de preguntas les íbamos a realizar. Hubo oposición y resistencia a contestar las entrevistas y sobre todo los encuestados –especialistas en el tema y maestros encuestados–,

argumentando tener poco tiempo o por olvido no hacerlo. Se entregaron físicamente y se enviaron varias veces a la misma persona por vía electrónica, la mayoría conoce el plan de estudios de cada DEIS, salvo algunos maestros que no lo conocen y así lo manifestaron. Una buena parte de los entrevistados no quisieron poner su nombre en la encuesta que se les realizó por temor a que las entrevistas fueran utilizadas con algún fin político. Algunos maestros fueron un poco agresivos cuando los abordábamos para aplicar la entrevista.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La crisis socioambiental es uno de los principales problemas del mundo actual y sobre todo, la educación agrícola superior ocupa un lugar que la ubica en la interface de las dimensiones culturales, conceptuales, sociales, agropecuarias, económicas y especialmente ambientales, dentro de las que puede contribuir a reorientar el estilo de desarrollo hacia avances muy importantes de sustentabilidad.

En ambos momentos 1991-1992 y 2014-2015 se observa una ausencia significativa de propuestas formales y didácticas de educación ambiental para el trabajo pedagógico con los alumnos. Incluso en las actividades extracurriculares o cursos optativos como procesos complementarios para la formación ambiental no son utilizados de manera apropiada, lo que es peor, se reporta un uso desinteresado. Con excepción de la carrera de Agroecología, donde hay una aproximación a la transversalización curricular de la cuestión ambiental desde el origen de dicha carrera (UACH, 1989). Ambientalización y transversalización curricular se usaron como conceptos sinónimos en este trabajo.

Por lo que respecta a las otras nuevas carreras, particularmente la especialidad de Recursos Naturales Renovables, no aparece *bis a bis* de origen lo que podríamos llamar una transversalización

curricular, por tanto la formación ambiental de sus estudiantes se ha entendido de diversas maneras, más en función del enfoque que el docente maneje o comprenda en los procesos del desarrollo curricular; es decir, en los procesos de enseñanza y aprendizaje que se viven en el aula y en los viajes de estudios.

HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN AMBIENTAL PARA LA SUSTENTABILIDAD

Por la complejidad que implica la inclusión de la dimensión ambiental y la perspectiva de la sustentabilidad el trabajo de diseño curricular se requiere una agenda de investigación educativa de alcance institucional, tal como lo sugieren los informantes de calidad en los dos momentos de la investigación de referencia. Sería una agenda de investigación educativa que se desarrolle de manera interdisciplinaria e interdependencias, interdepartamentales para nuestro caso, o inter unidades académicas en la UACH.

Iniciamos con el análisis cuantitativo de la información obtenida a través de los productos bibliográficos recabados y llega a su fin con el análisis cualitativo a través de la herramienta metodológica del APDCEAS. En este capítulo se pone énfasis en los aspectos cualitativos. Aunque se cumplieron los objetivos de la investigación amplia casi en su totalidad, aún quedan temas en los que se puede continuar con esta investigación; sobre todo en temáticas que se pueden trabajar a profundidad sobre los actores sociales y el papel que juegan en la UACH, que sin dudas conforman los principales puntos de la agenda de investigación en la temática, por ejemplo:

- Indagar aspectos pendientes que tienen que ver con la *educación ambiental para la sustentabilidad*, la formación profesional y el mundo del empleo.
- Acciones de la UACH referentes a la *educación ambiental para la sustentabilidad* en el Programa de la Agenda Ambiental.

- La *educación ambiental para la sustentabilidad* y la producción de alimentos orgánicos.
- Fortalecer proyectos de escuelas agroecológicas en las comunidades.
- Diseñar un programa de formación de profesores e investigadores para la transversalización curricular ambiental.

La información obtenida, a través estudio comparado de los dos periodos relevantes 1991-1992 y 2014-2015, queda plasmada en este trabajo de investigación, el cual es de utilidad a la UACH como consulta, así como a diferentes instituciones y personas que estén interesadas en el estado de conocimiento del tema en las universidades e incluso en cualquier nivel de educación no sólo superior sino también básica y media superior.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila Pacheco, S.S.D (2011). *Globalización y acreditación de programas académicos en la educación agrícola superior*. Tesis doctoral. UACH.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bravo Mercado, M.T. (2012). La UNAM y sus procesos de ambientalización curricular. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XVII (55), 1119-1146, Comie.
- Buenfil Burgos, R.N. (2003). ¿Cómo nos posicionamos para mirar el campo? Herramientas de Análisis Político de Discurso. En A. de Alba (coord.) *Filosofía, Teoría y campo de la Educación. Perspectivas nacional y regionales*. México: Comie.
- Córdova, D.G. y Victorino R.L. (2011). El perfil académico profesional del ingeniero agrónomo. Una propuesta renovada para el siglo XX. *Revista Latinoamericana de Estudios educativos*, 12 (41), 143-178, Comie.
- De Alba, A. (1991). *Currículum: crisis, mito y perspectiva*. México: CESU-UNAM.
- Delgadillo Dávila, A. (2015). *Educación ambiental en Sociología Rural, UACH. Estado de conocimiento e incorporación curricular, 2002-2012*. Tesis de Maestría. UACH.

- González Gaudiano, E. y Arias, M.A. (coords.) (2015). *Investigación en educación ambiental para la sustentabilidad en México 2002-2011*. México: Comie-ANUIES.
- González Gaudiano, E., *et al*, (1994). *Hacia una estrategia nacional y Plan de Acción de Educación Ambiental*. México: Semarnat/SEIT-SEP.
- González Hernández, A. (2015). *Estado de conocimiento e incorporación de la educación ambiental en la UACH: DEIS de Fitotecnia y Suelos*. Tesis de Maestría. UACH.
- González Hernández, M.R (2015). *Estado del conocimiento e incorporación de la educación ambiental para la sustentabilidad en Agroecología y Dicifo, de la UACH*. Tesis doctoral. UACH.
- Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos.
- Laclau, E. (1996). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?. En *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Loera J. (coord.) (1988). *La carrera de Agroecología en la UACH. Una propuesta nueva*. UACH, México. Documento interno s/f exacta.
- Nieto, L.M. (1999). *Agromonía y medio ambiente: ¿Un siglo de revoluciones? Revista Universitarios*, 5 (7)1-18. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.
- Novo, M. (1995). *La educación ambiental. Bases éticas, conceptuales y metodológicas*. Madrid: Universitas.
- Souza Silva, J., *et al* (2001). *La cuestión institucional: De la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de Época. Serie innovación para la sostenibilidad institucional*. San José, Costa Rica: Proyecto ISNAR, “Nuevo Paradigma”.
- Toledo, V.M. (1996). *Estudiar lo rural desde una perspectiva interdisciplinaria. El enfoque ecológico-sociológico*. En *Globalización crítica y desarrollo rural en América latina, Memorias de sesiones plenarias V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, pp 59-79. México: Lasru.
- Torres Carral, G.A. (2015). *Educación ambiental para el desarrollo compatible*. México: Juan Pablos Editor/UACH.
- UACH (2009). *Plan de Desarrollo Institucional 2009-2025*. México: UPOM-UACH
- Victorino, R.L. (2013). *Economía, sociología y epistemología de la sociedad de la información y del conocimiento*, UACH, México.
- Victorino, R.L. (2016). *Corrientes soioeducativas y teoría del sujeto social universitario*. México: Somec/Castellanos Editores/UACH.
- Victorino, R.L., *et al*, (coord.). (2010). *Tomo 3 Educación agrícola y vinculación universitaria*. México: UACH.

- Victorino, R.L. y Reyes, R.A. (coord.) (2013). *Diálogos entre saberes en educación ambiental para la sustentabilidad*. México: Porrúa.
- Victorino Ramírez, L., *et al*, (1992). *Currículum y siglo XXI. Problemas y perspectivas en la UCh*. México: CIESTAAM-UCh.
- Villarruel, F.M. y Villarruel, L.M.L. (2015). La educación agrícola superior: su validez social ante el contexto globalizador. En Navarro Leal M.A. y Navarrete Cazales, Z. (coords.) *Educación comparada internacional y nacional*. México: Plaza y Valdes/Somec.

**LA DIDÁCTICA DE LA HISTORIA
EN LA FORMACIÓN DEL PEDAGOGO
DE LA UPN 152: IMPLICACIONES
PARA LA PRÁCTICA DOCENTE**

Patricia Delgado Monroy

INTRODUCCIÓN

En este capítulo presentamos el avance realizado hasta el momento del proyecto de investigación “La didáctica de la historia en la formación del pedagogo de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) 152: Implicaciones para la práctica docente” desarrollado para obtener el grado de Maestría en Enseñanza de las Humanidades en la UPN Unidad 152.

Por principio presentamos el planteamiento del problema, consideramos que la formación del pedagogo en la Unidad 152 no proporciona elementos teórico- metodológicos necesarios para su ejercicio profesional en el ámbito de la docencia. Para lo cual nos planteamos la pregunta ¿Qué significado le asignan a la didáctica de la historia en la formación del pedagogo los agentes educativos de la UPN 152? Así mismo, presentamos los objetivos y ejes analíticos que articulan el problema.

En un segundo apartado abordamos de manera breve la metodología de la investigación, en la cual retomaremos elementos de la

educación comparada ya que realizaremos un análisis comparativo de los diferentes significados que le asignan los agentes a la didáctica de la historia. Así como, una comparación entre la formación en didáctica de la historia desde el plan de Estudios de Pedagogía de la UPN y el de la Licenciatura en Educación Primaria de la Normal.

Como último aspecto presentamos un incipiente análisis a partir de la codificación, articulación e interpretación del significado que signamos al discurso de actor educativo entrevistado. Finalizamos con una síntesis a manera de conclusión de nuestros hallazgos iniciales.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la formación del pedagogo de la UPN 152 Atizapán se trabaja bajo el plan de estudios de la Unidad Ajusco, el currículo oficial pretende formar pedagogos, pero la política de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, así como los objetivos de la mayoría de nuestros alumnos está orientado a formarse como docentes de educación básica, convirtiéndose en el principal campo profesional de nuestros egresados.

El problema fundamental radica en que la formación del pedagogo en la Unidad 152, no les proporciona los elementos teórico-metodológicos necesarios para su ejercicio profesional en el ámbito de la docencia. La malla curricular de la Licenciatura en Pedagogía sólo cuenta en su estructura, con una materia relacionada con didáctica denominada Didáctica general y en su abordaje no se aborda la didáctica de las distintas disciplinas que se enseñan en la educación básica.

En el área socio-histórica, se ven materias relacionadas con la historia, pero sus programas sólo contemplan el abordaje de los procesos históricos y su relación con la educación sin contemplar la enseñanza de la misma, es decir, cómo enseñar la historia. Esto se convierte en un problema para el egresado, ya que se enfrentará

sin tener los conocimientos teórico-metodológicos necesarios para la enseñanza de las distintas disciplinas que conforman el plan de estudios de educación básica, una de ellas es la historia.

A partir de dicha problemática nos planteamos la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué significado le asignan los agentes educativos a la didáctica de la historia en la formación del pedagogo?

CONTEXTO

Hablar de la enseñanza de la historia implica abordar no sólo la enseñanza de la disciplina, sino cómo enseñarla, por lo que consideramos que la enseñanza de didáctica, en especial de la didáctica de las especialidades, particularmente la asignatura de historia es primordial en la formación del pedagogo de la Unidad 152.

En el Foro Mundial sobre Educación 2015 se plantea como prioridad la universalización de la educación cuya [...] visión se inspira en una concepción humanista de la educación y del desarrollo basada en los derechos humanos y la dignidad, la justicia social, la inclusión, la protección, la diversidad cultural, lingüística y étnica, y la responsabilidad y la rendición de cuentas compartidas. Reafirmamos que la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos (Foro Mundial sobre Educación 2015, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2015 p. 1).

Este pronunciamiento de la UNESCO nos permite resaltar la importancia de considerar para cualquier política de formación inicial de docentes una visión humanista, la educación superior en México no está exenta de esta misión y del desarrollo de sus funciones sustantivas: docencia, investigación y difusión de la cultura. Para desarrollar dicha visión es importante trabajar en la formación del pedagogo la enseñanza de la historia.

En México la prueba Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE) 2010 reportó que

Los resultados de historia en primaria señalaron que 79.1 por ciento de los estudiantes quedaron en el nivel de insuficiente o elemental, y en secundaria la situación no fue mucho mejor, pues 75.6 por ciento no alcanzó niveles satisfactorios” Incluso los resultados de la asignatura de historia en primaria están por debajo de español y matemáticas y significativamente por debajo de los resultados de ciencias en 2008 (48.3 por ciento entre insuficiente y elemental) y de formación cívica y ética en 2009 (28.7 por ciento por debajo de lo satisfactorio) (SEP, 2010, p. 5-8).

Las cifras anteriores reflejan una problemática en los bajos resultados del aprovechamiento de los alumnos de educación básica en la asignatura de historia. Esto implica una doble problemática, una relacionada con el aprendizaje de los alumnos y otra con la forma en que los docentes de este nivel la están enseñando. Esto nos lleva a preguntarnos ¿Cómo se está trabajando en la formación inicial de los docentes de educación básica?, y ¿Qué significado le asignan a la asignatura de historia los formadores de docentes?

En el caso del Estado de México hay principalmente una institución que contempla en sus propósitos la formación de docentes, nos referimos a las normales estatales; sin embargo, las unidades de la UPN en el Estado de México que ofertan la Licenciatura en Pedagogía, aunque no tiene formalmente la intención de formar docentes, en la práctica lo hacen.

La UPN se convierte en forma indirecta en formadora de docentes por tres razones:

1. Los objetivos para los que fue creada, actualizar y profesionalizar a los docentes de educación básica.
2. El tipo de población que se atiende, en su mayoría hijos de profesores de educación básica.

3. La cantidad de alumnos que concursan a su egreso para la obtención de una plaza como docentes de educación básica.

PRESCRIPCIONES SOBRE LA DIDÁCTICA DE LA HISTORIA EN EL PLAN DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN BÁSICA

En los Programas de estudio de educación básica, el enfoque didáctico de la historia menciona que la acción de los docentes es un factor clave:

porque son quienes generan ambientes propicios para el aprendizaje, plantean situaciones didácticas y buscan motivos diversos para despertar el interés de los alumnos e involucrarlos en actividades que les permitan avanzar en el desarrollo de sus competencias (SEP, 2011, p.12)

Es necesario que a lo largo de la Educación Básica la práctica docente brinde un nuevo significado a la asignatura, con énfasis en el cómo, sin descuidar el que enseñar, para sensibilizar al alumno en el conocimiento histórico, y propiciar el interés y el gusto por la historia (p. 15).

Desde el plan de estudios de la educación básica, la enseñanza de la Historia demanda al docente el conocimiento del enfoque didáctico, de los propósitos y los aprendizajes esperados; así como el dominio y manejo didáctico de los contenidos, considerando en la planeación los siguientes elementos, citados en el ya mencionado documento (SEP, 2015, p. 19).

- Privilegiar el análisis y la comprensión histórica, omitiendo la exposición exclusiva del docente, el dictado, la copia de textos y la memorización pasiva. Es necesario despertar el interés de los alumnos mediante situaciones estimulantes que les genere empatía por la vida cotidiana de los hombres y mujeres del pasado.

- Implementar diversas estrategias que posibiliten a los alumnos desarrollar la habilidad de aprender a aprender.
- Conocer las características, los intereses y las inquietudes de los alumnos para elegir las estrategias y los materiales didácticos acordes con su contexto sociocultural, privilegiando el aprendizaje.
- Recuperar las ideas previas de los alumnos para incidir en la afirmación, corrección o profundización de las mismas.
- Despertar el interés de los alumnos por la historia mediante actividades de aprendizaje lúdicas y significativas que representen retos o la solución de problemas.
- Promover el desarrollo de actitudes y valores que fomenten la convivencia democrática en el aula y la escuela mediante la práctica cotidiana de valores como solidaridad, respeto, responsabilidad, diálogo y tolerancia, entre otros.
- Considerar, en la planeación de actividades de aprendizaje, el tiempo destinado para el estudio de la Historia. Es fundamental la realización del trabajo colegiado de los docentes del mismo grado o de grados distintos, pues permite intercambiar experiencias exitosas y enriquecer el uso de materiales, recursos y estrategias didácticas.

Los elementos citados, asignan al docente un papel muy importante para el desarrollo de los programas de estudio, de ahí la importancia de que domine los contenidos, la didáctica para la enseñanza de la historia y el uso de los recursos de apoyo, con la finalidad de facilitar el aprendizaje de los alumnos. “En su práctica docente debe realizar una mediación didáctica que permita convertir el saber científico en saber enseñado” (SEP, 2011, p. 19).

Es clara la prescripción oficial de lo que debe de hacer el docente, pero es necesario analizar, si su formación inicial en docencia le proporciona los elementos para hacerlo. Si se le forma en didáctica para la enseñanza de la historia.

DUALIDAD EN LA FORMACIÓN DEL PEDAGOGO DE LA UPN 152

La Unidad UPN 152 es formadora de pedagogos con un perfil orientado a la docencia en educación básica. Esto representa un reto doble para los actores encargados de la formación que se imparte en la Unidad UPN 152, ya que el plan de estudios de pedagogía no provee de elementos necesarios para el egresado en relación a la enseñanza de una disciplina específica, en especial de la historia, ya que sus objetivos no concuerdan con las competencias docentes que se requieren en la actualidad para trabajar en el nivel de educación básica.

El plan de estudios de pedagogía que se imparte en la Unidad 152 fue diseñado por la UPN Ajusco en 1990, conformado por dos dimensiones en su diseño y desarrollo curricular: por un lado, los componentes teóricos-metodológicos y técnicos que estructuran la formación profesional del pedagogo y por el otro, los problemas y requerimientos del sistema educativo nacional.

En el perfil de egreso, se plantea, que el egresado cuente con conocimientos y actitudes sustentadas en una ética humanística, crítica y reflexiva de los procesos sociales y su quehacer como pedagogo, con perfil hacia la docencia, que se pueda comunicar utilizando un lenguaje propio de su disciplina, que tenga conocimientos básicos de las políticas, legislación y organización del sistema educativo. Así como poseer dominio teórico, metodológico y técnico de la pedagogía para aplicarlo a situaciones laborales concretas.

En la estructura del plan de estudios se contempla tres fases de formación, en las que se consideran los siguientes aspectos: el proceso de aprendizaje del alumno, los referentes sociales, político administrativo e institucional, el contexto socio-histórico –actitudes, ideas y valores relacionados con la educación–, los conocimientos actuales de pedagogía, así como una concepción teórico práctico y como campo de dominio.

LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL PEDAGOGO DE LA UPN 152 Y SU RELACIÓN CON LA DIDÁCTICA DE LA HISTORIA

Al realizar un análisis curricular de la estructura del plan de estudios de la UPN 152 en relación a las materias que dan elementos para la enseñanza y didáctica de la historia, encontramos, que este, se compone de tres fases de formación: I. Inicial, II. Campos de formación y trabajo profesional, y III. Concentración en campo o servicio pedagógico. Los cuales están centrados en la fase inicial, en el campo socio-histórico y político compuesto por las siguientes materias: Estado mexicano y los proyectos educativos 1857-1920, Institucionalización, Desarrollo económico y educación 1920-1968, Crisis y educación en el México actual 1968-1990 e Historia de la educación en México. Así como, la materia de la línea básica, Historia de la educación en México.

La línea de formación socio-histórica de la Licenciatura en Pedagogía pretende formar profesionales, cuyo campo sea el Sistema Educativo Nacional. Busca “transitar a la conciencia del ser un sujeto histórico, no sólo desde la formalidad de un texto que defina lo que se quiere con él a través de los Planes y Programas de estudio” (UPN, 2006. p. 3).

El objetivo central de la línea de formación es: “contribuir a la formación profesional de los estudiantes proporcionando elementos empíricos y teóricos que permitan la introducción a la reflexión académica de los fenómenos históricos sociales” (UPN, 2006, p. 3). Esto nos lleva a reflexionar sobre la diferencia entre formar sujetos socio histórico y formarlos para la enseñanza de la historia, como vemos el Plan de Estudios de Pedagogía de la UPN 152 ofrece al egresado una formación socio histórica general, pero no le proporciona el aprendizaje de la didáctica de la historia necesario para su ejercicio profesional como docente de educación básica.

En la línea de formación socio-histórica, de acuerdo al plan de estudios, se combinan contenidos no sólo en lo pedagógico, sino también en lo histórico, planteándose en tres vertientes de contenidos:

- Conceptuales: problemas socioeconómicos, políticos y educativos que vive México actualmente, papel del Estado y de la sociedad civil en los proyectos educativos.
- Procedimentales: estrategias de búsqueda de información y de problemas socio-históricos
- Actitudinales: Favorecerá actitudes sociales de interés por los otros, en los distintos niveles, responsabilidad de la acción individual respecto al mundo social.

Estos contenidos ofrecen al estudiante de pedagogía un conocimiento especializado de la historia y su relación con la educación, pero en ninguno ofrece al alumno estrategias didácticas para la enseñanza de la historia. Estos contenidos y vertientes articulan su problemática en lo sociopolítico, económico, cultural y educativo, considerando los siguientes principios: relación presente-pasado, conocimiento-desarrollo profesional y la función de mediación entre contenidos materiales y el estudiante. Consideramos, que lo último puede ser rescatado para la formación del pedagogo con perfil de docente. Sin embargo, el problema disciplinar que se presenta y que es motivo de este análisis es que la formación que se proporciona al pedagogo en la línea socio histórico centra su atención en la historia como disciplina y en la educación como fenómeno social. Pero no contempla la formación de los aspectos didácticos necesarios para el ejercicio laboral del futuro egresado en relación a la enseñanza de la historia.

El Plan de Estudios de Pedagogía ofrece en la fase II de Formación para el trabajo profesional una materia en el cuarto semestre que pudiera apoyar a la formación del pedagogo con perfil docente en referencia a la didáctica de la historia: *Didáctica general*. Sin embargo, al analizar la materia, observamos que su objetivo es formar al alumno en la comprensión de diversos planteamientos didácticos, abordando a la didáctica desde tres dimensiones: como campo de conocimiento científico, como diseño y desarrollo del currículum, y proporciona estrategias metodológicas para orientar en el

proceso de enseñanza-aprendizaje. En teoría estos conocimientos forman en el alumno de pedagogía elementos necesarios para la enseñanza de cualquier disciplina, pero al revisar los temas incluidos en el programa de didáctica vemos que sólo se aborda desde un breve esbozo histórico, el objeto y sus problemas, así como los modelos teóricos y sólo como un subtema las didácticas especiales. Otra limitante que encontramos es su carga horaria limitada a cuatro horas y sus contenidos a un solo semestre, reduciéndola a una formación muy general. Esto representa a nuestro juicio, una limitante para que el alumno profundice en su formación didáctica y obtenga las competencias necesarias para enfrentarse a la práctica profesional como docente de la asignatura de historia en la educación básica.

La argumentación sustentada anteriormente, está centrada en el deber ser y los supuestos que rescatamos de la revisión del plan y los programas de estudio de la Licenciatura en Pedagogía, pero como ya mencionamos es importante conocer qué pasa y cómo se vive, cómo se mira y qué significado le asignan los actores en la práctica cotidiana de la institución a esta problemática, por lo que la pregunta de investigación que nos planteamos es: ¿Qué significado le asignan los agentes educativos a la didáctica de la historia en la formación del pedagogo de la UPN 152?

EJES ANALÍTICOS

- Formación profesional del pedagogo de la UPN
- Didáctica
- Didáctica de la historia
- Agentes educativos

Figura 1. Ejes de análisis para la didáctica de la historia en la formación del pedagogo



Fuente: Elaborada por la autora.

Este esquema nos muestra la articulación que seguiremos en el desarrollo de nuestra investigación.

OBJETIVO GENERAL

Comprender el significado asignado a la didáctica de la historia en la formación del pedagogo por parte de los agentes educativos de la UPN 152.

Los referentes conceptuales a desarrollar en esta investigación se derivan de nuestros ejes analíticos por lo que para trabajar este proyecto profundizaremos sobre los siguientes conceptos: formación, formación profesional del pedagogo de la UPN Unidad 152, historia y didáctica de la historia.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Por el carácter de la pregunta de investigación, cuyo objetivo es comprender del significado que le asignan los actores a la formación en didáctica de la historia con la que cuenta el Licenciado en Pedagogía que forma la UPN 152 Atizapán, llevaremos a cabo una investigación de corte cualitativo con una perspectiva de educación comparada, la cual:

puede ubicarse como el marco o perspectiva de abordaje de temas y problemas propios de un ámbito de estudio específico como lo es el educativo (Rojas Moreno y Navarrete Cazales, 2010, p. 42).

La comparación se interesa tanto por las diferencias como por las semejanzas; muestran la variedad de estructuras de interrelaciones. Así, la comparatividad como estrategia analítica posibilita interrogarse sobre cuáles son los referentes de comparación o las unidades de análisis, sobre qué se compara y qué se logra (Navarrete Cazales, 2016, 257).

[Así mismo, retomamos el enfoque teórico de la etnometodología la cual] analiza el problema de cómo las personas producen la realidad social en y por medio de procesos interactivos (Flick, 2012, p. 34).

Su preocupación se centra en los métodos que los miembros usan en su vida cotidiana. Se analizan las actividades cotidianas como métodos de los miembros para hacer esas mismas actividades visiblemente racionales y comunicable para todos los efectos prácticos, es decir “explicables”, como organizaciones de actividades comunes. Se estudia las rutinas de la vida cotidiana y como esta interacción se organiza.

La investigación se realizará en la Unidad 152 de la UPN en la generación 2013-2014. En donde analizaremos el significado que le asignan los actores al proceso de formación en didáctica de la historia, a través de observar las actividades cotidianas, las formas de organización y representación de la práctica docente.

Las técnicas e instrumentos que usaremos serán la observación participante y la entrevista, que se realizarán a docentes que impartan las asignaturas correspondientes, alumnos y egresados, para tener una visión más clara, que nos permita comprender el significado. En congruencia con esto se elaborarán los guiones de entrevista y de observación. Para el análisis e interpretación de resultados, se efectuará un análisis narrativo. Finalmente, se triangularán los resultados con los discursos normativos de la educación básica en relación con la enseñanza de la historia.

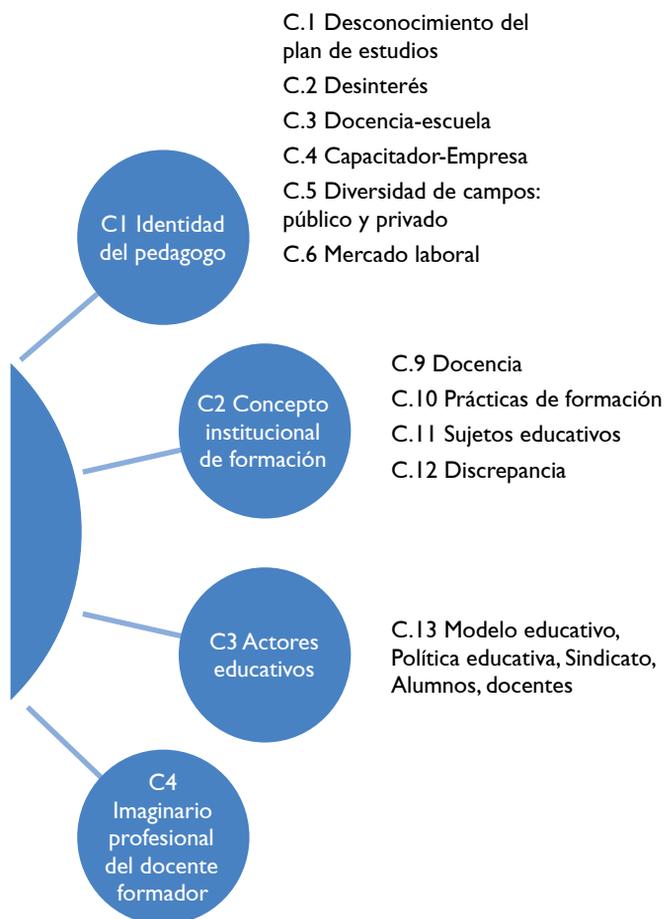
AVANCES DEL TRABAJO EMPÍRICO

En el avance del trabajo empírico se aplicaron cuatro entrevistas, dos a profesores uno de la materia de Didáctica y otro del área socio-histórico y dos a alumnos de séptimo semestre de pedagogía, que están en proceso de transcripción, categorización y codificación, por lo que sólo presentamos un avance del análisis de una de ellas.

En este esquema podemos observar las categorías y códigos que se derivan de las respuestas de uno de nuestros entrevistados en relación a la formación del pedagogo. Las categorías que hasta el momento hemos encontrado en relación a la dimensión de formación profesional del pedagogo son: identidad del pedagogo, imaginario profesional del docente formador, actores educativos y concepto institucional de formación.

En la categoría de identidad docente el docente formador muestra un desconocimiento y desinterés por conocer el plan de estudios, plantea una diversidad dicotómica de campos profesionales que integran lo público y lo privado, la empresa y la escuela, pero reconoce a la docencia como algo fundamental en la formación del pedagogo. En cuanto al concepto institucional de formación que tiene como actor, lo relaciona con docencia, prácticas de formación, sujetos educativos y habla de discrepancias que se presentan en el concepto de formación.

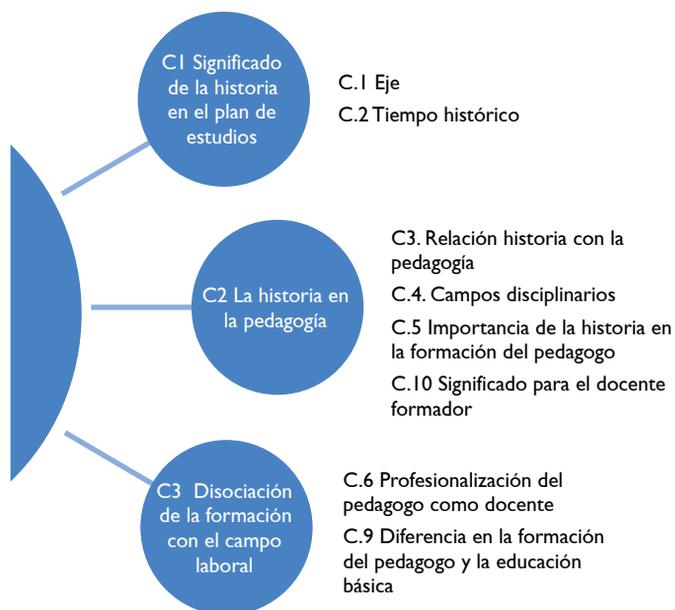
Figura 2. Categorización y codificación



Fuente: Elaborada por la autora

Los actores educativos son entendidos no sólo como los sujetos que ejecutan el plan y los programas de estudio; sino refieren a la política educativa, el modelo educativo, los maestros, alumnos y al sindicato entre otros.

Figura 3. Dimensión de la didáctica de la historia en la formación del pedagogo



Fuente: Elaborada por la autora.

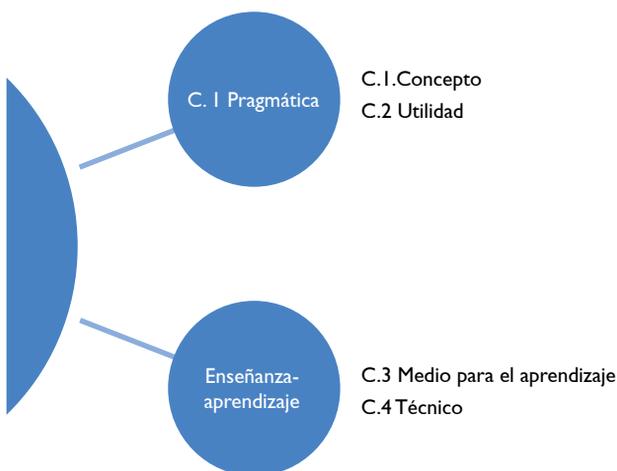
En cuanto a la dimensión didáctica de la historia se observa en el esquema anterior tres categorías: significado de la historia en el plan de estudios, la historia en la pedagogía y disociación de la formación con el campo laboral del pedagogo egresado de esta institución.

En cuanto al significado de la historia en el plan de estudios el entrevistado no tiene mucha claridad en este sentido ya que sólo menciona a la historia como eje y la importancia del tiempo histórico. En la historia en la pedagogía se establece una relación importante entre estas dos disciplinas; en la que destaca el significado que el docente formador le da a esta práctica profesional del pedagogo.

En cuanto a la profesionalización del pedagogo como docente se habla de una marcada disociación en la formación que se le otorga

a lo largo de la carrera y las competencias requeridas a un docente en la educación básica.

Figura 4. Dimensión de la didáctica



Fuente: Elaborado por la autora.

En cuanto a la didáctica encontramos en el discurso del entrevistado una visión pragmática entrada en la utilidad de la misma. Además, el proceso enseñanza aprendizaje es visto desde un enfoque meramente técnico en donde la didáctica es sólo un medio para el aprendizaje.

PRIMEROS HALLAZGOS

Con base en los avances realizados hasta el momento, podemos responder de manera incipiente a nuestra pregunta de investigación con los primeros hallazgos encontrados en donde se refuerza la relación que se establece con la docencia como campo profesional por excelencia del egresado de pedagogía.

Como pudimos observar, el currículo del plan de estudios impartido en la UPN 152 no presenta elementos para la formación del egresado en relación a la enseñanza de la historia. El currículum oficial y el currículum vivido no forman a al estudiante de pedagogía en competencias didácticas para la enseñanza de la historia requeridas en los profesores de educación básica. Esto nos lleva a reflexionar sobre la diferencia entre formar sujetos socio histórico y formarlos para la enseñanza de la historia. El Plan de estudios de Pedagogía de la UPN 152 ofrece al egresado una formación socio histórica general, pero no le proporciona el aprendizaje de la didáctica de la historia necesario para su ejercicio profesional como docente de educación básica.

Este trabajo de investigación aporta elementos teóricos-metodológicos para el formador de pedagogos que contribuyen a ofrecer una mejor formación al egresado de la Licenciatura en Pedagogía con un perfil de egreso orientado hacia la docencia, ofreciéndole así mayores oportunidades de integración a este campo profesional.

REFERENCIAS

- Carretero (2006). Enseñanza de la historia y memoria colectiva. Recuperado de <http://www.histodidactica.es/Sumarios/Carretero.pdf>, el 28 de junio de 2016.
- Flick, H. (2004). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. España: Morata
- Navarrete Cazales, Z. (2016). Creación de la carrera de pedagogía en México. Una revisión comparativa de cuatro universidades públicas. En Navarrete Cazales Z. y Navarro Leal, M.A. (coords.) *Globalización, internacionalización y educación comparada*. pp. 256-271. México: Plaza y Valdés Editores.
- Rojas Moreno, I. y Navarrete Cazales, Z. (2010) Educación comparada: reflexiones para la construcción de una metodología de investigación. En Navarro Leal, M.A. (coord.) *Educación comparada: Perspectivas y casos*. México: Planea.
- SEP (2011a). *Plan de Estudios 2011. Educación Básica*. México: SEP.
- SEP (2011b). *Programas de Estudio. Guía para el maestro. Educación Básica Secundaria. Historia*. México: SEP.

UNESCO (1998) Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción. Recuperado de http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm#declaracion, el 3 de noviembre de 2016.

UPN (1990). *Plan de Estudios de la Licenciatura en Pedagogía*. México: UPN.

SEMBLANZAS DE LOS AUTORES

ARMANDO ALCÁNTARA SANTUARIO

Es Licenciado en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en Educación por la Universidad de Stanford y Doctor en Educación por la Universidad de California, Los Ángeles. Es investigador del Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la UNAM. Las líneas de investigación que desarrolla son: educación superior comparada, equidad en educación superior, políticas de la educación superior. Algunas de sus publicaciones son: “Gobernanza en la Educación Superior”, en José Beltrán y António Teodoro, coords., *Sumando Voces. Ensayos sobre Educación Superior en Términos de Igualdad e Inclusión Social*. Buenos Aires: Alfa/UE/RIAIPE/Miño y Dávila editores, 2014, pp. 137-145; y en coautoría con Zaira Navarrete “Inclusión, equidad y cohesión en las políticas de educación superior en México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa. Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, vol. 10, núm. 60, pp. 213-239, 2014.

Correo electrónico: aralsantuario@gmail.com

CÉSAR GARCÍA GARCÍA

Es Doctor en Pedagogía por la UNAM. Labora en la Universidad Marista de Querétaro. Las líneas de investigación que trabajo son: políticas de educación superior en México, reformas y modernizaciones de la universidad en América latina. Algunas de sus publicaciones son: “La Política de Internacionalización de la Educación Superior en México, 1990-2012”. En: Navarro, Marco Aurelio y Zaira Navarrete, coords. *Educación Comparada Internacional y Nacional*, Somec/Plaza y Valdés, 2015; y en coautoría con Pedro Flores Crespo “La Reforma Educativa en México ¿nuevas reglas para las IES?”, *Revista de la Educación Superior* (RESU) de la ANUIES, vol. XLIII (4), núm. 172, pp. 9-31, octubre-diciembre del 2014.

Correo electrónico: cesargarcia1810@gmail.com

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México y Premio de la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Sociología en 1999. Fue profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, en donde se desempeñó como coordinador académico de la Especialidad en Política y Gestión Educativa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Ha sido consultor de Naciones Unidas sobre distintos temas de educación media superior, política educativa y formación docente. Fue coordinador general de la Reforma de Educación Secundaria en México y representante de México ante la Unión Europea en el área de educación para el proyecto Alfa Tuning para América latina. En la actualidad es titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Correo electrónico: fmiranda@inee.edu.mx

ILEANA ROJAS MORENO

Doctora en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas por el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE)-(Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav). Profesora investigadora Titular “A” de Tiempo Completo en la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la UNAM, Carrera de Pedagogía de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAYED). Miembro del SNI Nivel I. Líneas de investigación: formación universitaria en educación, educación comparada y construcción de campos disciplinarios. Algunas de sus publicaciones son *Trayectorias conceptuales y entramados discursivos en el campo pedagógico en México (1934-1989)*. México: Pomares/Comie/CESU-UNAM, 2005; en coautoría con Patricia Ducoing Watty “La educación secundaria en el contexto latinoamericano. Consideraciones a partir del vínculo política educativa-currículum”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XXII, núm. 72, 31-56, 2017.

Correo electrónico: *Ileana_rojas_moreno@hotmail.com*

JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

Es doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor-investigador titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, adscrito al área de Políticas Públicas, y profesor de la división de posgrado de la Facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la UNAM. Ha sido integrante de la mesa editorial de Nexos; ha participado también en el Comité Editorial de la revista Política y Gobierno del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Entre junio de 2004 y febrero de 2006 trabajó en el Instituto Federal Electoral, primero como asesor del Consejero Presidente y después como coordinador de asesores de la Secretaría Ejecutiva. Es integrante del comité directivo de la Coalición Ciudadana por la Educación, presidente del

Colectivo por una política integral hacia las drogas y forma parte del Consejo Asesor de la Red de Rendición de Cuentas. Es autor de libros y artículos académicos y de divulgación sobre el sistema político mexicano, sobre el sistema educativo y sobre política de drogas. Algunas de sus publicaciones son *Para entender las instituciones políticas. México en su bicentenario*, Nostra, 2010 y *Obesidad ¿qué hacer? Políticas al vapor, problema de peso*, 2012.

Correo electrónico: romero.jorgejavier@gmail.com

LIBERIO VICTORINO RAMÍREZ

Es Doctor en Sociología. Profesor en la Universidad Autónoma Chapingo (UACH). Las líneas de investigación que desarrolla son: políticas educativas en educación agrícola superior, educación comparada, educación ambiental y currículum. Algunas de sus publicaciones son: *Perspectivas socioeducativas y teoría del sujeto social universitario*, México, Castellanos Editores/Somec/UACH., 2016; y en coautoría con Sánchez Díaz, S. Educación agrícola superior: cambio de época, CERSA/Cámara de Diputados/UACH, México, 2014.

Correo electrónico: liberio.v@gmail.com

MARÍA CONCEPCIÓN NIÑO GARCÍA

Candidato a Doctor en Educación Internacional. Líneas de interés: internacionalización de la educación Superior, Evaluación y acreditación de programas educativos. Actualmente se desempeña como Coordinadora del área de Evaluación en la Dirección de Desarrollo Curricular de la Secretaría Académica de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT). Una de sus publicaciones en coautoría con Navarro Leal, M. y María Luisa Caballero es *Comparing management models of secondary schools in Tamaulipas, México*:

an exploration with a Delphi method, en Popov, N., Wolhuter, C., Kalin, J., Hilton, G., Ogunleye, J., Niemczyk, E., eds., *International Perspectives on Education. BCES Conference Books*, vol. 10, 2012 Sofía, Bulgaria.

Correo electrónico: mcnino@docentes.uat.edu.mx

MARCO AURELIO NAVARRO LEAL

Doctor en Pedagogía. Líneas de interés: política y planeación de la educación superior, educación comparada. Actualmente se desempeña como Secretario Académico en la UAT. Algunas de sus publicaciones son “Universities response to oil and gas industry demands in south Texas (USA) and Tamaulipas (Mexico), en Popov, N., Wolhuter, C., Kalin, J., Hilton, G., Ogunleye, J., Niemczyk, E., eds., *Education provision to everyone. Comparing perspectives from around the world. BCES Conference Books*, vol. 14, núm. 1, 73-78, mayo 2016, Sofía, Bulgaria; y en coautoría con Navarrete Cazales, *Globalización, internacionalización y educación comparada*, México: Plaza y Valdes, 2016.

Correo electrónico: marcoarelionavarro@msn.com

MARÍA TERESA DE SIERRA NEVES

Posdoctorado en Ciencias de la Educación por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) y Doctorado en Ciencias Políticas por UNAM. Profesora-investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) Ajusco. Líneas de investigación: políticas educativas, trayectorias académicas, internacionalización, educación comparada. Algunas de sus publicaciones son: “Iguales políticas y distintos modelos de organización e internacionalización de las redes de conocimiento en México”, en Navarrete, Z. y Navarro, M. A., coords, *Globalización, internacionalización y educación*

comparada, México, Plaza y Valdes México, 2016; *Producción, circulación y transferencia del conocimiento de las universidades y grupos académicos en relación con las demandas sociales*, en Terrón, M. y Ibáñez, E., coords., Libro de Abstracts del XV Congreso Nacional de Educación Comparada, Sociedad Española de Educación Comparada/Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España, 2016.

Correo electrónico: teredesierra@gmail.com

PATRICIA DELGADO MONROY

Licenciada en Pedagogía, estudiante de la Maestría en enseñanza de las Humanidades, UPN Unidad 152, aspirante al grado de Maestra en Pedagogía por la FFyL de la UNAM y Especialista en Perspectiva de Género y Educación UPN, Ajusco. Profesora Definitiva en la Facultad de Estudios Superiores-Acatlán de la UNAM y Profesora titular “C” de medio tiempo de la UPN Unidad 152 Atizapán. Línea de investigación: procesos de formación del Licenciado en Pedagogía. Una de sus publicaciones es: “Comparar en Educación: Diversidad de intereses, diversidad de enfoques”, *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 2, 1-3, 2014.

Correo electrónico: ixchelin2000@yahoo.com.mx

SEBASTIÁN GARRIDO DE SIERRA

Doctor en Ciencia Política. Catedrático Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología comisionado al CIDE, en el Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE). Temas de investigación: financiamiento de la educación superior, formación académica de la elite burocrática, movimientos sociales, transiciones democráticas. Algunas de sus publicaciones son: “La educación de los mandarines mexicanos, 1970-2014”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XXII, núm. 72, enero-marzo 2017; y

“Masas críticas y redes sociales: una explicación micro-estructural del surgimiento de cuatro movimientos estudiantiles en la UNAM, 1986-2000”, en Renate Marsiske, ed., *Movimientos estudiantiles en la historia de América latina*, vol. IV, IISUE-UNAM, 2015.

Correo electrónico: sebastian.garrido@cide.edu

SILVIA FUENTES AMAYA

Doctora en Ciencias con Especialidad en Investigación Educativa. Profesora-investigadora de tiempo completo en la UPN Ajusco, Área Académica 1. Política educativa, procesos institucionales y gestión. Líneas de investigación: identidades y políticas educativas: un enfoque político y psicosocial; educación ambiental: identidades, discurso e institución; y la construcción del objeto de estudio en la investigación educativa. Entre sus publicaciones destacan *Sujetos de la Educación: Identidad, ideología y medio ambiente*, México, UPN, 2008; y en coautoría con O. Cruz coordinó *Identidades y políticas educativas*, 2010, México, UPN.

Correo electrónico: silviafamaya@yahoo.com.mx

YASALDEZ EDER LOAIZA ZULUAGA

Profesor titular Universidad de Caldas, profesor asociado Universidad Católica de Manizales, profesor-investigador CINDE, Manizales y profesor-invitado en universidades nacionales y extranjeras. En su formación académica es licenciado, especialista, magister en pedagogías activas y desarrollo humano, Doctor en Ciencias de la Educación y Posdoctor en Narrativa y Ciencia; así mismo es Investigador categoría Asociado (Departamento de Ciencia y Tecnología de Colombia - Colciencias) y Líder del Grupo de Investigación Maestros y Contextos Categoría A (Colciencias); ponente en diversos eventos a nivel regional, nacional e internacional y escritor

de libros en los campos de Historia de las prácticas pedagógicas, formación de maestros y de conciencia histórica, evaluación de los aprendizajes y formación de pensamiento crítico en el aula; así como escritor de diversos artículos producto de sus investigaciones. Entre sus publicaciones destacan los libros: *Formación de conciencia histórica en la enseñanza de la Historia* y *Formación de pensamiento crítico en el aula de ciencias*, ambos publicados en 2015 por la Universidad de Caldas.

Correo electrónico: yasaldez@ucaldas.edu.co

ZAIRA NAVARRETE CAZALES

Es Doctora en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas por el DIE-Cinvestav del Instituto Politécnico Nacional. Es profesora en el SUAYED FFyL-UNAM. Es miembro del SNI, Conacyt, nivel I. Presidenta Ejecutiva de la Sociedad Mexicana de Educación Comparada, afiliada al World Council of Comparative Education Societies. Las líneas de investigación que trabaja son: formación profesional y construcción de identidades, historia de la pedagogía y de la educación, y educación comparada. Las perspectivas de intelección desde donde trabaja son: análisis político de discurso y estudios comparados. Algunas de sus publicaciones son “¿Otra vez la identidad? Un concepto necesario pero imposible”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XX, núm. 65, 461- 479, 2015; y en coautoría con Navarro Leal M. A. coordinó *Globalización, internacionalización y educación comparada*, México, Plaza y Valdés Editores, Somec, 2016.

Correo electrónico: znavarretec@gmail.com

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Esteban Moctezuma Barragán *Secretario 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*
Omar Alberto Ibarra Nakamichi *Secretario Administrativo*
Alejandra Javier Jacuinde *Directora de Planeación*
Martha Isela García Peregrina *Directora de Servicios Jurídicos*
Fernando Velázquez Merlo *Director de Biblioteca y Apoyo Académico*
Yolanda López Contreras *Directora de Unidades UPN*
América María Teresa Brindis Pérez *Directora de Difusión
y Extensión Universitaria*

COORDINADORES DE ÁREA ACADÉMICA

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña *Política Educativa,
Procesos Institucionales y Gestión*
Jorge Tirzo Gómez *Diversidad e Interculturalidad*
Pedro Bollás García *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*
Leticia Suárez Gómez *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*
Iván Rodolfo Escalante Herrera *Teoría Pedagógica y Formación Docente*

COMITÉ EDITORIAL UPN

Rosa María Torres *Presidente*
María Guadalupe Olivier Téllez *Secretaria Ejecutiva*
María Teresa Brindis Pérez *Coordinadora Técnica*

Vocales académicos

Etelvina Sandoval Flores
Rosa María González Jiménez
Jorge Mendoza García
María del Carmen Mónica García Pelayo
Rosalia Menéndez Martínez
Abel Pérez Ruiz

Vocales externos

Malena Mijares Fernández
Joaquín Díaz-Canedo Flores

Subdirectora de Fomento Editorial *Griselda Mayela Crisóstomo Alcántara*
Formación y diseño de portada *Manuel Campiña Roldán*
Corrección de estilo *Priscila Saucedo García*

Esta primera edición de *Políticas y prácticas educativas en perspectiva comparada* 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 29 de abril de 2019.