

ESTUDIOS SOBRE
**REFORMAS
EDUCATIVAS:**
VISIONES EN
CONTRAPUNTO

MIGUEL ÁNGEL VÉRTIZ GALVÁN
(Coordinador)

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL



Estudios sobre reformas educativas:
visiones en contrapunto

Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto

Miguel Ángel Vértiz Galván
Coordinador

Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto

Miguel Ángel Vértiz Galván

Coordinador

Primera edición, septiembre de 2013

Mayela Crisóstomo Alcántara: **Subdirectora de Fomento Editorial:**

Diseño de portada y formación de interiores: Margarita Morales Sánchez

Diseño de maqueta de portada: Jesica Coronado Zarco

Edición y corrección de estilo: Croma Dipress

© Derechos reservados por el coordinador Miguel Ángel Vértiz Galván

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

número 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, CP 14200, México, DF www.upn.mx

ISBN 978-607-413-169-7

LC92 Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto /coord. Miguel Ángel Vértiz Galván. -- México : UPN, 2013 262 p. -- (Horizontes educativos) ISBN 978-607-413-169-7 1. Educación y Estado - México. 2. Cambio educativo - México.

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

INTRODUCCIÓN	7
---------------------------	---

Miguel Ángel Vértiz Galván

PRIMERA PARTE

POSICIONES DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CON LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	21
---	----

Análisis de las reformas educativas de la educación básica del periodo 2001-2012	23
---	----

Abraham Sánchez Contreras

La política educativa de los gobiernos panistas en el subsistema de educación básica. Principales reformas y tendencias	45
--	----

Carmen Evelia Hernández Ortiz

Ciudadanía y educación: ¿educar a través de reformas? Repensando la cuestión.....	71
--	----

Leticia Rocha Herrera

Políticas de educación media superior y cambio organizacional en México: El caso CECyTEJ El Salto	99
--	----

Miguel Ángel Vértiz Galván

Los alcances y los límites de la capacitación para obtener mejores resultados en la docencia universitaria	125
---	-----

Marco Antonio Aquino Zúñiga

La UNISUR, innovación y desafíos a la gobernanza institucional 151

Saúl Velasco Cruz

SEGUNDA PARTE

POSICIONES DEL ESTADO DESDE LA CIENCIA

POLÍTICA CLÁSICA 177

Evaluación de las políticas de Tecnologías de la Información
y la Comunicación en la educación pública federal..... 179

Carlos Fabián Fontes Martínez

Enseñanza de la Geografía en secundaria y educación
por competencias 203

Mario Villamil Granados

Política educativa y reformas curriculares en la formación docente
nacional: Una crítica a los modelos estandarizados por competencias
y alternativas pedagógicas innovadoras..... 235

Prudenciano Moreno Moreno

INTRODUCCIÓN

ESTUDIO INTRODUCTORIO A *ESTUDIOS SOBRE REFORMAS EDUCATIVAS: VISIONES EN CONTRAPUNTO*

El presente libro constituye el producto final del proyecto “Estudios sobre las reformas educativas y transformaciones del sistema educativo nacional”, auspiciado por el programa de fortalecimiento de los cuerpos académicos del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep).

Cada uno de los capítulos de esta obra, se presentaron en sus versiones preliminares en el coloquio *Estudios sobre las reformas educativas y transformaciones del sistema educativo nacional*, que se llevó a cabo entre septiembre y octubre de 2012, en la Universidad Pedagógica Nacional, en el que la discusión colectiva permitió exponer un mapa sobre los referentes que los participantes tienen sobre Estado, reforma y política. Respecto a esta temática desarrollaré las siguientes líneas, a manera de estudio introductorio de los sucesivos capítulos, que además constituye un valioso estado del conocimiento que guarda el cuerpo académico Políticas Públicas y Educación de la Universidad Pedagógica Nacional, que a la vez da fe de la diversidad con la que se han abordado los estudios sobre políticas educativas por este grupo de investigadores.

El objetivo principal y preocupación inicial del proyecto que dio origen a este libro, fue fortalecer las competencias de investigación de los estudiantes de la línea Política Educativa, de la Maestría en Desarrollo Educativo, y consolidar la línea de generación y aplicación de conocimiento del cuerpo académico Políticas Públicas y Educación: “Reformas del Estado y sus implicaciones en los sistemas educativos”, para lo cual nos propusimos desarrollar un seminario. Además, al considerar que mediante dicho seminario se podría crear, en el futuro, una dinámica que permitiera integrarnos con colectivos de la universidad, que compartieran el interés por las reformas educativas, se añadió el objetivo de establecer vínculos para la construcción de proyectos sobre la formación de profesionales de la educación y de investigación en el campo de la política educativa, que integren las líneas de política educativa de la licenciatura en Administración Educativa, la maestría en Desarrollo Educativo y el doctorado en Educación.

En las siguientes páginas se presenta una ordenación de las diferentes posturas en torno a los conceptos de Estado, reforma y política, como un acercamiento a la diversidad de enfoques, lo cual constituye una de las riquezas del presente volumen.

Antes de iniciar la lectura de los documentos aquí presentados, se debe advertir al lector que encontrará trabajos que abordan, con miradas diferentes, aspectos sobre las reformas educativas, desde el análisis general de las reformas en México, programas específicos, como la reforma de las normales, la de educación media superior y la de educación básica, hasta elementos muy particulares de las mismas, como la enseñanza de la Geografía o el uso de las nuevas tecnologías, enfoques que destacan los diversos referentes teórico-metodológicos, mediante los cuales se logra abordar el tema de la reforma educativa en general, que nos obliga a tomar postura respecto a conceptos fundamentales, como Estado, política y reforma.

Referente al concepto de Estado, la discusión nos llevó a considerar que, sin ser lo mismo, el concepto de gobierno, en muchas líneas de análisis, resulta mucho más útil para describir aspectos

relevantes de la realidad, por lo que el grupo consideró pertinente flexibilizar esta postura entre los autores de los diversos capítulos de esta obra, para abordar las reformas como resultados del cambio en el Estado o de reformas de gobierno. Debido a que esta discusión resulta fundamental para que el lector reconozca con claridad la posición de cada autor, se detallan las siguientes categorías.

Se presentará una síntesis de las principales opiniones, con el fin de que se muestre el mosaico que sirve de marco para ubicar las posturas de los enfoques de ciencia política, relacionadas con las reformas de la nueva gestión pública.

Para el doctor Carlos Fabián Fontes Martínez, los gobiernos pueden ser vistos como titulares del Estado que tienen una visión particular, es decir, una perspectiva relativa a la realidad histórica, presente y futura del territorio y población, que les corresponde administrar y proveer de una serie de bienes y servicios. Al mismo tiempo tienen una misión, plantean una serie de objetivos y metas que deben alcanzarse en los plazos que dure su encargo al frente del Estado; misión que proviene de la ideología y de la concepción de la realidad de la élite o clase gobernante.

El maestro Mario Villamil Granados reconoce que el término *polity* alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política en un territorio determinado; el de *politics* se refiere a los procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder, mientras que *policy* (*policies*, en plural) hace referencia a los cursos de acción (estrategias o secuencia de decisiones conectadas) encaminados hacia un fin. También considera que el concepto de política pública, de reciente incorporación al discurso académico, conduce de una política pensada, organizada y dirigida desde el Estado-gobierno, hacia una en la que el Estado deja de ser actor-conductor, y toma el papel de coordinador de los actores sociales en la determinación de los asuntos públicos; es decir, el gobierno coordina acciones que son producto de la construcción de diversas instancias sociales, económicas –públicas o particulares– en el marco de la gobernanza como forma de ejercer y configurar las acciones de gobierno.

Con una perspectiva cercana al pensamiento anarquista, el doctor Prudenciano Moreno Moreno señala que “tenemos libre albedrío, el problema es no saber elegir para cambiar los parámetros de emisión energética; variando del campo inconsciente al consciente y al supraconsciente, ya que los grupos humanos tienen pensamientos estandarizados, orientados hacia la misma dirección, y crean PÉNDULOS que se definen como estructuras de personas, infraestructura, relaciones con objetivos mancomunados, tipificadas en reglas formales e informales. Con el tiempo éstas tienden a objetivarse como entidades independientes de sus miembros y se vuelven contra los sujetos, dominándolos y sometiénolos a sus leyes, aunque los sujetos no se percatan de que son engullidos o puestos al servicio de los péndulos”. En esta óptica, Moreno Moreno afirma que el Estado y sus instituciones gubernamentales son los dos mayores ejemplos de “estructuras políticas pendulares”, destructivas para el desarrollo psíquico sano e indiferentes al destino de cada uno de sus miembros, ya que su único objetivo es obtener energía de sus agremiados, porque les aniquila la capacidad de elección de destino (autonomía e independencia), y desvía al hombre de las principales líneas de su encuentro con la felicidad, pero a cambio de sumisión le asegura la subsistencia física.

La maestra Carmen Evelia Hernández Ortiz concibe un Estado consciente de la necesidad de democratizarse mediante la participación social, la desburocratización, la negociación, concertación, consensos y acuerdos con las organizaciones civiles; no sólo para incentivar el crecimiento económico, sino para proveer de las condiciones necesarias a los individuos y puedan desplegar las capacidades necesarias para su autodesarrollo. Para la maestra Hernández, la idea de desarrollo que plantea el Estado moderno social, democrático y de derecho, es una construcción histórica que ha respondido a diferentes necesidades, problemáticas y contextos sociales a través del tiempo. Específicamente señala que en el contexto latinoamericano, como se verá en el caso específico de nuestro país, las reformas impulsadas en las dos últimas décadas procuran

la reducción de lo público, de la ética y política del campo público en beneficio del individualismo.

Aproximándose a una perspectiva más liberal y entrando al análisis contemporáneo de las reformas del Estado, la doctora Leticia Rocha Herrera expresa que en los contextos neoliberales el debilitamiento del Estado de bienestar e interventor, su constitución en un Estado mínimo con capacidad limitada para seguir garantizando la producción y distribución de los bienes y servicios a la sociedad, y puesto a negociar con las asociaciones civiles dio paso a la reforma del Estado, a su desburocratización y descentralización para convertirse en un Estado eficiente, operativo, atento a sus resultados. Plantea así que el Estado mexicano en los contextos actuales es un órgano descentralizado, que comparte con otras fuerzas políticas, económicas y sociales sus funciones administrativas, responsabilidades y tareas. Comparte con el maestro Abraham Sánchez Contreras que en las nuevas tareas desreguladoras del Estado, la imposición de las dinámicas del mercado y las exigencias de los organismos internacionales han puesto como prioridades del Estado la eficiencia, competitividad y los resultados.

Siguiendo la línea del análisis de las transformaciones actuales del Estado, el doctor Saúl Velasco Cruz propone que el Estado actual es el resultado de los referentes que pueden denominarse simplemente *Estado neoliberal*, si se considera que los giros que explican al Estado actual tienen una relación estrecha con los principales postulados del neoliberalismo, Estado que se transformó para responder con más eficiencia a imperativos democráticos socialmente demandados, mientras se daba atención, formal y legalmente, a su *adelgazamiento social*. Para el doctor Velasco, esta transformación estatal responde a un sesgo histórico particular que tiende a ver a los ciudadanos como a clientes que se relacionan con él, y con las instituciones, a través de políticas públicas en las cuales idealmente debe intervenir en forma activa la sociedad, para alcanzar el propósito democrático de participación social altamente demandado por ella.

En un nivel más cercano a la implementación de las reformas educativas, el maestro Marco Antonio Aquino Zúñiga propone que el gobierno es el aparato administrativo del Estado con poder legítimo, no obstante para Aquino, este gobierno es un conjunto heterogéneo de organizaciones públicas que muchas veces actúan con una lógica propia. Además, las interrelaciones de estas organizaciones, sus límites y facultades, sus deberes y atribuciones, están definidos por un marco de reglas formales e informales específicas; concuerda con la propuesta del doctor Miguel Ángel Vértiz Galván, quien presenta una aproximación al campo de los estudios organizacionales, perspectiva desde la cual se reconoce la importancia de la naturaleza organizacional del Estado, y en consecuencia la de la gestión gubernamental, como expresión concreta de la política para implementar las políticas públicas.

Lo anterior implica el desarrollo conceptual del conjunto de organizaciones que constituyen al Estado, si bien interrelacionadas, independientes en sus dinámicas e interacciones internas y sus formas de vinculación con el exterior, en contraposición a las visiones monolíticas o instrumentales del Estado, éste no se asume omnisciente, sino como marco de la acción y confrontación política entre actores con intereses e ideologías distintas, las cuales lejos de sintetizarse, se mantienen en las acciones y estructuras organizacionales del Estado, el cual puede ser visto como un conjunto de actores y organizaciones autónomos; como una categoría conceptual compuesta por organizaciones dirigidas por individuos que toman decisiones con intereses propios y a partir de las percepciones que tienen de la situación y problemas de la sociedad.

En un intento de agrupación, como todo grupo arbitrario, podemos proponer dos posiciones sobre el Estado. En la primera, que podemos enunciar como posición desde los enfoques clásicos de la ciencia política, se ubican los documentos de Fontes, Villamil y Moreno, y en la segunda, visiones que se adscriben a las recientes discusiones sobre la transformación del Estado de la nueva gestión pública, los textos de Rocha, Sánchez, Velasco, Aquino y Vértiz.

La siguiente tabla pretende ilustrar de forma sintética lo antes expuesto:

Posiciones de los autores respecto al gobierno y el Estado

Autor	Posición	Énfasis	Argumento principal
Carlos Fabián Fontes Martínez	Enfoques clásicos de la ciencia política	Clase/élite gobernante	Estado con proyecto de gobierno, según la ideología de clase o élite gobernante
Mario Villamil Granados	Enfoques clásicos de la ciencia política	Estado de bienestar	Estado que abandona la conducción de los asuntos para convertirse en coordinador de actores
Prudenciano Moreno Moreno	Enfoques clásicos de la ciencia política	Anarquismo	Estado que impide la libertad de los individuos destruyendo su creatividad
Carmen Evelia Hernández Ortiz	Transformación del Estado con la nueva gestión pública	Reducción de lo público	Estado en transición del campo público al individualismo
Leticia Rocha Herrera	Transformación del Estado con la nueva gestión pública	Estado regulador	Estado mínimo que adopta lógicas de mercado
Abraham Sánchez Contreras	Transformación del Estado con la nueva gestión pública	Estado regulador	Estado mínimo que adopta lógicas de mercado
Saúl Velasco Cruz	Transformación del Estado con la nueva gestión pública	Gobernanza	Estado con visión de ciudadanos como clientes con participación social
Miguel Ángel Vértiz Galván	Transformación del Estado con la nueva gestión pública	Entramado organizacional	Estado como conjunto heterogéneo de organizaciones que actúan con base en percepciones propias
Marco Antonio Aquino Zúñiga	Transformación del Estado con la nueva gestión pública	Entramado organizacional	Estado como conjunto heterogéneo de organizaciones que actúan con base en percepciones propias

Fuente: Elaboración propia.

De forma análoga al análisis en párrafos anteriores, presentaré las reflexiones y una propuesta de organización de las posturas de los participantes sobre las visiones alternativas de reforma y política

educativas, intentando agruparlas en dos visiones generales: una determinista, en que el Estado vigilado por grupos, élites o estructuras, controla todos los aspectos del cambio, mientras que otras posturas, como veremos, plantean una discusión más sofisticada desde una perspectiva voluntarista, donde los sujetos/actores, se asume, cuentan con mayor libertad.

Cabe comentar lo interesante que resulta para la reflexión de las reformas y políticas educativas el debate que sintetizaré en las siguientes páginas, pues las posturas deterministas asumen que los resultados son siempre los esperados por los grupos que controlan las reformas o las estructuras en las que se desarrollan, por lo que todo resultado, independientemente del beneficio social obtenido, es atribuible a los fines buscados. Por otra parte, en las visiones voluntaristas se asumen diversos grados de los actores socioeducativos para afectar o modificar los procesos de cambio y, por tanto, llaman la atención de capacidades diferenciadas del gobierno para afectar efectivamente los sistemas educativos. Mientras que para el primer grupo de posturas, visiones deterministas, lo importante del análisis son los resultados, atribuibles siempre a los objetivos de los grupos gobernantes, y el deber ser de los cambios; para las otras posturas voluntaristas existe un importante foco de interés en los procesos, no siempre ordenados, que afectan los resultados esperados. Desglosaré las posturas para volver a ello.

Para la maestra Carmen Evelia Hernández Ortiz, el término reforma educativa se utiliza para hacer referencia al conjunto de políticas educativas orientadas a producir cambios en los procesos y servicios educativos, pero señala que aquéllas basadas en los paradigmas de la transición y consolidación de la democracia y de las reformas, orientadas al mercado, han manifestado sus límites; enfatiza que las reformas neoliberales debilitaron al Estado y su capacidad regulatoria; dañaron sus redes de cobertura social y generaron fuertes crisis financieras, lo que hizo insostenible el crecimiento y el desarrollo económicos; la distribución del ingreso, y el crecimiento de la pobreza.

En el mismo sentido que su concepto de Estado, el maestro Mario Villamil Granados afirma que las reformas dejan sin transformar las relaciones sociales, institucionales y culturales que explicitan en su discurso, que cumplen la función política de servir de legitimaciones compensatorias al ocultar la ausencia de una política efectiva de mejora. Sugiere que una reforma puede que sea un intento de reestructuración para que la educación se adapte a los cambios que se perciben en otros subsistemas sociales, particularmente el económico, y enfatizar en todo caso que esas propuestas no escapen del control de la administración.

Para el doctor Prudenciano Moreno Moreno, desde su concepto de Estado pendular, una reforma debería ser una limpieza de “péndulos”, pero aparece como el conjunto de acciones impulsadas desde los péndulos burocráticos, administrativos, legales y de poder político, encaminadas a emparejar las instancias pendulares ideológicas neoliberales, de lo que se infiere que las reformas educativas impulsadas desde un poder político sólo reforzarán los péndulos del Estado.

Para el doctor Carlos Fabián Fontes Martínez, toda política pública debe partir de un diagnóstico sobre el estado actual de lo que se pretende cambiar; la reforma educativa implica el reconocimiento de anomalías por parte de los actores educativos, en que los sistemas e instituciones deben ser sometidas a procesos de cambio y ajuste cuando las exigencias internas y externas presionen para ello, llevando a los sujetos a iniciar procesos de transformación, debido a una serie de circunstancias como las innovaciones o transformaciones en la política o la economía. En el mismo sentido, el maestro Abraham Sánchez Contreras, sostiene que los procesos de reformas educativas en México aspiraron a un sistema educativo similar a modelos de educación exitosos utilizados en otros países, pero estas reformas han sido cuestionadas por la sociedad, debido a la necesidad de llevar a cabo negociaciones que desvían la atención de los objetivos originales sin desconocer que los procesos de implementación y ejecución han sido deficientes.

Para la doctora Leticia Rocha Herrera, las reformas son dispositivos de cambio o transformación que se ejecutan desde los poderes públicos. Su tendencia es la mejora, sólo que lo que para unos es una reforma, para otros es una contrarreforma, un paso atrás. Hace énfasis en que las reformas educativas en nuestro país, en gran medida, han estado marcadas por su desarticulación con los contextos sociales y necesidades de los centros escolares. Además, están enfrascadas en disputas ideológicas y de poder entre los distintos actores, lo que dificulta los consensos para llevar a cabo su implementación. En un sentido muy similar, Sánchez Contreras acota la posibilidad de éxito en una reforma a la capacidad gubernamental de evitar las presiones políticas de grupos con intereses individuales en un marco de corporativismo estatal.

A su vez, el doctor Saúl Velasco Cruz explica que hay cierto tipo de políticas que, habiéndose planteado en su origen como obra del trabajo conjunto entre el gobierno y la sociedad, han terminado por ser sostenidas y desarrolladas como iniciativas únicas y exclusivamente sociales, que parecen constituir un serio desafío al esquema de corresponsabilidad social y gubernamental (llamado también *nueva gobernanza*). Ante éste, *oficialmente* debe encuadrarse todo tipo de políticas públicas en el contexto del Estado actual. Y sostiene que la gobernanza presenta dos entradas: la primera es la posición que viene de arriba y concentra su atención principal en el gobierno, mientras que la segunda es la posición que se impulsa desde abajo, de manera fundamental en la sociedad.

Para el maestro Marco Antonio Aquino Zúñiga, las reformas educativas suponen cambios a la política educativa congruentes con una definición nueva del problema de la educación y sus soluciones. Para el diseño e implementación de las políticas educativas, el gobierno ha contemplado desde cambios constitucionales hasta nuevas leyes y reglamentos, crea organizaciones y desarrolla programas. Entre algunas causas de su falta de éxito se encuentran la poca claridad y consenso sobre qué hacer y cómo hacerlo; el posicionamiento rígido y de confrontación de grupos de interés que

bloquean reformas que perjudican sus intereses individuales o de grupo. Adicionalmente, existe un problema en la implementación de la política educativa que se localiza en la comprensión del funcionamiento de organizaciones.

Para el doctor Miguel Ángel Vértiz, las reformas educativas, entendidas como cambios en la acción o formas de las organizaciones educativas, son introducidas como producto de políticas específicas a través de los procesos organizacionales, donde se enfrentarán a los juicios de intereses de los actores involucrados por una parte, y a la rigidez de las estructuras organizacionales, por la otra; entonces, las verdaderas posibilidades de cambio, estarán predeterminadas por los actores y procesos existentes en las estructuras organizacionales que involucran la reforma en sí.

Posiciones de los autores respecto a las reformas educativas

Autor	Posición	Énfasis	Argumento principal
Carmen Evelia Hernández Ortiz	Visión determinista	Reformas dictadas desde los intereses del capital privado	Reformas neoliberales como principales causantes de crisis e inequidad.
Mario Villamil Granados	Visión determinista	Reformas legitimadores del sistema económico	Reformas legitimadoras de cambios económicos que ocultan la ausencia de una mejora educativa.
Prudenciano Moreno Moreno	Visión determinista	Reformas reproductoras de estructuras	Una reforma proveniente del poder sólo reproducirá la estructura pendular del Estado.
Carlos Fabián Fontes Martínez	Visión determinista	Reformas como reacciones a las anomalías de los sistemas	Las tensiones internas y externas presionan al cambio de los sistemas a través de las reformas.
Saúl Velasco Cruz	Visión voluntarista	Reformas que detonan acción social autónoma al gobierno	Las reformas basadas en el enfoque de gobernanza dirigidas desde el Estado pueden ser tomadas en las manos de grupos sociales autónomos al gobierno.
Abraham Sánchez Contreras	Visión voluntarista	Reformas implantadas con baja capacidad gubernamental de descorporativizar la educación	Los diferentes grupos con intereses en la educación presionarán al gobierno para introducir sus asuntos.

(Continuación)

Leticia Rocha Herrera	Visión voluntarista	Reformas desarticuladas de los contextos sociales y los centros escolares en un marco de confrontación de poder e ideologías	Implantación de reformas con bajo consenso por las confrontaciones ideológicas y de poder.
Marco Antonio Aquino Zúñiga	Visión voluntarista	Reformas confrontadas por grupos de interés	Las reformas afectan intereses de grupos que presionarán e intentarán negociar su implementación en espacios organizacionales.
Miguel Ángel Vértiz Galván	Visión voluntarista	Reformas que se ajustan a la rigidez de las estructuras y los juicios de los actores	Las reformas se introducen a través de los procesos organizacionales donde se enfrentarán a restricciones de estructura y estrategias de los actores.

Fuente: Elaboración propia.

Como reflexión adicional, este eje de posicionamientos también podría analizarse de forma interesante con un eje continuo de centralización-descentralización del poder, en el que la total centralización le correspondería a la visión determinista más radical, marcando uno de los extremos de la percepción de las reformas, mientras que el extremo radical opuesto de la total descentralización, sugeriría el de mayor libertad y voluntarismo de los individuos. Sin embargo, la clasificación bivalente voluntarismo-determinismo, permite hacer una intersección con la anterior clasificación respecto del posicionamiento sobre el gobierno y Estado, con la intención de identificar las frecuencias de las posturas posibles entre voluntarismo-determinismo con las visiones desde la ciencia política clásica y las visiones desde la nueva gerencia pública.

Imaginando las posiciones de los investigadores que presentan sus trabajos en el presente libro colectivo, dentro de un esquema de cuatro cuadrantes posibles, éste sería el siguiente:

Posiciones respecto al gobierno y al Estado	Transformaciones con la Nueva Gestión Pública	<i>Carmen Evelia Hernández Ortiz</i>	<i>Abraham Sánchez Contreras</i> <i>Leticia Rocha Herrera</i> <i>Marco Antonio Aquino Zúñiga</i> <i>Miguel Ángel Vértiz Galván</i> <i>Saúl Velasco Cruz</i>
	Ciencia Política Clásica	<i>Mario Villamil Granados</i> <i>Prudenciano Moreno Moreno</i>	<i>Carlos Fabián Fontes Martínez</i>
		Determinismo	Voluntarismo
Posiciones respecto a las reformas educativas			

Lo que se observa en la anterior matriz, es que si bien las posturas se agrupan mayoritariamente desde el estudio de las transformaciones del Estado con la Nueva gestión pública, complementados con visiones voluntaristas sobre los procesos de reformas educativas, ningún cuadrante se queda vacío, lo cual refleja más que un cuasi consenso, un mosaico completo de los diferentes posicionamientos posibles desde las perspectivas elegidas.

Como comentario final del presente estudio introductorio, como anticipará el lector, el estado del conocimiento que guarda el cuerpo académico Políticas Públicas y Educación tiene al menos estos cuatro nodos conceptuales, que bien podrían verse también como cuatro ejes entrecruzados de investigación de la línea de generación y actualización de conocimiento “Reformas del Estado y sus implicaciones en los sistemas educativos”, los cuales podrían

enunciarse como: “Estudios desde las transformaciones del Estado con la Nueva Gestión Pública”; y “Estudios desde la teorías de la ciencia política clásica”, ambos con algún énfasis del binomio voluntarismo-determinismo. Este interesante mosaico de aproximaciones es lo que el lector tiene en sus manos, aplicado en diversos temas y énfasis de reformas educativas en México.

Sólo resta agradecer el auspicio del programa de fortalecimiento de cuerpos académicos de Promep, el apoyo de las autoridades de la Universidad Pedagógica Nacional y, en particular, del área académica Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión; también a nuestros colegas y amigos: doctores Eduardo Ibarra Colado y Carlos Ornelas Navarro, por sus invaluable comentarios a las primeras versiones de estos capítulos, así como el valioso apoyo logístico de Lorena Itzel Ortega Cardós, tesista de la licenciatura en sociología de la educación de la UPN vinculada al proyecto “Estudios sobre las reformas educativas y transformaciones del sistema educativo nacional”.

Miguel Ángel Vértiz Galván

Coordinador general del proyecto Estudios sobre las reformas educativas y transformaciones del sistema educativo nacional

PRIMERA PARTE

**POSICIONES DE LAS TRANSFORMACIONES
DEL ESTADO CON LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

ANÁLISIS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DEL PERIODO 2001-2012

Abraham Sánchez Contreras¹

INTRODUCCIÓN

Las reformas educativas implican pronunciarse sobre cambios y transformaciones en el sistema educativo de la escuela, en cuanto a factores de filosofía educativa, enfoques pedagógicos, currículum, organización, dirección, infraestructura, vinculación con el entorno y evaluación del desempeño nacional en las pruebas internacionales.

En los últimos años, la educación en México vivió un conjunto de reformas significativas que cambiaron su rostro paternal, por otro perfil que aspiró a la construcción de un sistema educativo similar a los modelos de educación, utilizados con éxito en otros países. Estas reformas han sido cuestionadas por la sociedad, debido a la necesidad de llevar a cabo negociaciones, ajenas al ámbito educativo, y que desvió la atención de los objetivos originales e hicieron más costosa la implementación y la operación.

¹ Maestro en Administración Educativa. Profesor de la línea Gobierno de los sistemas educativos, de la Licenciatura en Administración Educativa, y de la línea Política Educativa, de la maestría en Desarrollo Educativo, de la Universidad Pedagógica Nacional. Miembro del Cuerpo Académico Políticas Públicas y Educación.

LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (RIEB) EN EL PERIODO 2001-2006

A principios del año 2000, la alternancia política en el gobierno generó muchas expectativas en el ámbito social y económico, la educación no fue la excepción; las políticas educativas que formuló el gobierno para el periodo 2001-2006, se empezaron a elaborar casi de inmediato después de las elecciones de julio de 2000 (Pronae, 2001, p. 19), a partir de la recolección de contribuciones de diferentes entidades y la sistematización de más de ocho mil propuestas de consultas ciudadanas, cuya clasificación concentró su interés en becas para estudiantes de educación básica, capacitación para profesores, educación para adultos, valores ciudadanos y construcción de escuelas.

En los hechos, Vicente Fox tejió una alianza con el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE) y con otros actores de la educación, entre los que se encontraban las universidades públicas, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), los científicos e intelectuales, las organizaciones no gubernamentales, y los padres de familia, con el propósito de simbolizar una imagen de transformación educativa y cambio en las relaciones con el magisterio, por medio del documento *Compromiso social para la calidad de la educación*, firmado en agosto de 2002. El objetivo central del documento era comprometer a los firmantes a mejorar la educación en todos sus niveles y modalidades; en dicho documento se enumeran algunas causas de la baja calidad de la educación en México, como por ejemplo: los enfoques concentrados en la enseñanza, profesores con perfiles inapropiados, falta de instrumentos de evaluación, avances cortos en las formas de administración de la educación e infraestructura insuficiente para el desarrollo de la tarea educativa (CSCE, 2002, pp. 2-3).

El SNTE asumió varios compromisos con su adhesión al documento, destacan dos por su importancia e impacto: el concurso

como única vía para el nombramiento de supervisores e inspectores de educación básica y la conformación de Consejos Escolares de Participación Social.

En el caso del concurso, el compromiso no prosperó, sólo se quedó en intención, pero con respecto a la conformación de los consejos, el sindicato no resistió la presión social de permitir su conformación, pese a las resistencias de la mayoría de los directores de escuela, debido a los beneficios que percibían los padres al participar en la regulación de asuntos relacionados con actividades educativas y del desarrollo integral de los estudiantes, incluyendo estrategias para inhibir prácticas de convivencia nocivas como el *bullying*.

Además, en el periodo 2001-2006, se inició la denominada Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que se sustentó con el inicio de las Reformas Curriculares de la Educación Preescolar y la Educación Secundaria, y que continuó en el siguiente gobierno con la Reforma de la Educación Básica, a través de los Acuerdos Secretariales 348, 384 y 181, respectivamente. Estas Reformas registraron diversos grados de avance e impacto en el transcurso de estos dos periodos de gobierno.

La Reforma Curricular de la Educación Preescolar de 2004

El presidente Vicente Fox impulsó la primera reforma curricular, con el Decreto de la Ley de Educación, la cual hace obligatoria la educación preescolar.

En octubre de 2004, el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* publicó el Acuerdo Secretarial No. 348, el cual establece la aplicación de la reforma para todas las escuelas de educación preescolar del país, a partir de un modelo pedagógico que promovía el desarrollo de un conjunto de competencias.²

² La definición de competencia vertida en el acuerdo precisa que es un conjunto de capacidades que incluye conocimientos, actitudes y habilidades que una persona

La Reforma Curricular de la Educación Preescolar implicó la transformación de todos los actores y componentes involucrados, a través de la impartición de cursos de capacitación, distribución de materiales didácticos y documentos normativos para autoridades y profesores, con la idea de eliminar las prácticas que la costumbre o el hábito arraigan con el trabajo rutinario.

Su aplicación inició como fase piloto durante el Ciclo Escolar 2004-2005, sólo en 5% de los planteles de cada entidad, para el ciclo 2005-2006, el programa se aplicó en todos los planteles de jardín de niños, con el apoyo de las autoridades estatales, quienes en conjunto buscaron resolver las dificultades que se presentaran en los diferentes aspectos del proceso de implementación.

La Reforma de Educación Preescolar de ningún modo fue una tarea fácil, al contrario, el problema de planeación recurrente fue el hecho de que las autoridades educativas suponían una alineación paulatina de los actores involucrados al nuevo plan de estudios, pero la realidad fue otra, porque se registraron dificultades en la implementación y en diversos ámbitos de su operación.

El seguimiento de la aplicación inicial del programa, en casi cuatro mil planteles en el ciclo escolar 2004-2005, permitió observar las consecuencias de una implementación que no previó la existencia de planteles y programas de capacitación suficientes, además de los problemas propios de cada región.

Para emprender una transformación educativa de alcance nacional sin contratiempos, se deben considerar agendas de contingencias para atender problemas de insuficiencia de recursos, logística, infraestructura, diseño de contenidos, capacitación, actualización, marco normativo. Una agenda comunicativa que permita informar y explicar a la opinión pública las razones y las justificaciones necesarias (Majone, 1997).

logra mediante procesos de aprendizaje, que se manifiestan en su desempeño en situaciones y contextos diversos.

Reforma Integral de la Escuela Secundaria (RIES)

A pesar de la Reforma de 1993, la educación secundaria, según el Pronae, mantenía un carácter enciclopédico, y al establecerse el sistema obligatorio, el 5 de marzo de 1993, con la modificación de los artículos 3º y 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se tradujo de inmediato en la universalización de oportunidades de acceso, permanencia y logro escolar, aún se registraban importantes problemas del tránsito de primaria a secundaria, en la permanencia, conclusión y en el logro de los aprendizajes esperados (INEE, 2009, p. 101).

En la educación secundaria coexistían diversas modalidades: secundarias generales, técnicas y telesecundarias, esta dispersión dificultaba la evaluación e intervención con políticas más pertinentes, en consecuencia no se podían aplicar programas generalizados para desarrollar las competencias básicas de lectura, escritura y matemáticas, así como fortalecer la adquisición de conceptos básicos de otras disciplinas.

El Pronae propuso realizar una Reforma Integral de la Educación Secundaria, con el propósito de lograr una articulación pedagógica y organizativa con los dos niveles escolares que le preceden a la RIES.

En mayo de 2006, el *DOF* hizo público en el Acuerdo Secretarial 384, el establecimiento del plan y los programas de estudio para la educación secundaria.

Los directores se enfrentaron a la resistencia de los maestros en algunas entidades federativas, porque se sentían amenazados o excluidos del diseño de la reforma, pero aun con esas circunstancias, se aplicó de manera general en todas las escuelas de educación secundaria durante 2009. Pero al igual que en la reforma de educación preescolar, la operación de la RIES presentó una serie de problemas de carácter técnico y político, debido a la falta de material didáctico, actualización docente, fortalecimiento de la infraestructura y el surgimiento de presiones políticas para llevar a cabo negociaciones

con grupos disidentes que tenían el control de la educación en algunos estados de la república.

Un estudio relacionado con la implementación de la RIES identificó que la mitad de los maestros deseaba asistir a más cursos de capacitación, además que no se encontró un vínculo entre la RIES y el logro de los alumnos –según los resultados– en la prueba SEP-PISA; el estudio concluye con una serie de recomendaciones convencionales, que se resumen en el incremento de los cursos de capacitación, la atención a las secundarias rurales y telesecundarias, además de llevar a cabo el seguimiento sobre el impacto de la RIES en el logro educativo (Rothman y Nugrroho, 2010, pp. 53-57).

TRES PROGRAMAS ESTRATÉGICOS TRANSEXENALES: RESULTADOS Y CLAROSCUROS

El Programa Nacional de Lectura (PNL)

El Programa Nacional de Lectura (PNL) es un programa que pretende mejorar las competencias comunicativas en la educación básica, promover el hábito de la lectura de manera autónoma y desarrollar habilidades de escritura.

En la prueba de Lectura de PISA 2000, México obtuvo 422 puntos, equivalente a un dominio en el nivel 2, que corresponde a los estudiantes que son capaces de responder reactivos básicos de lectura como ubicar información directa, realizar inferencias sencillas y manejar reactivos de lectura de complejidad moderada (OCDE, 2003, p. 51).

El gobierno de Vicente Fox, con conocimiento de los resultados PISA 2000, implementó el Programa Nacional de Lectura, el Programa Nacional de Libros de Texto (PNLT) y el Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap), con la finalidad de establecer una estrategia

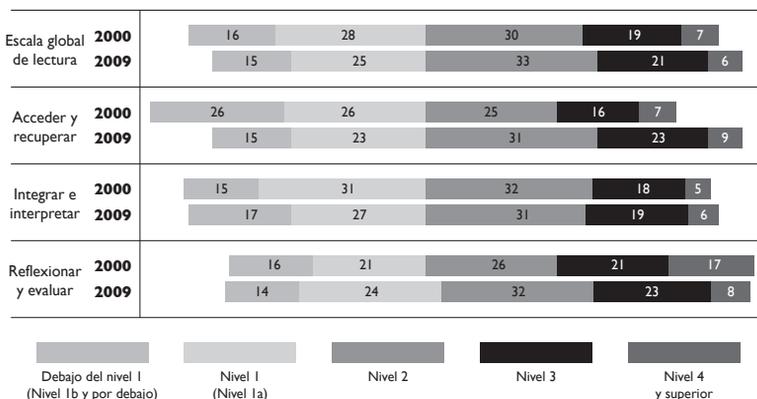
de política educativa, encaminada a constituir un proceso de formación de lectores avanzados a partir de los resultados obtenidos en dicha prueba.

Tres años después de operación de los programas, se evaluaron a 29 mil 938 estudiantes, y a diferencia de la prueba PISA de 2000, esa segunda prueba, diseñada para tener representatividad nacional, tuvo como resultado una disminución de 22 puntos, que llevó el resultado de 422 puntos en 2000 a 400 puntos en 2003. En 2006, la cifra repuntó a 410 puntos, y en 2009 a 425 puntos (OCDE, 2004, p. 3).

Histórico de desempeño de México en pruebas de Lectura PISA						
	PISA 2000	PISA 2003	PISA 2006	PISA 2009	META 2012	Promedios
Lectura	422	400	410	425	435	
Promedio Nacional 2009						425
Promedio América Latina						408
Promedio OCDE						493

Fuente: elaboración propia.

En el mismo sentido, si se compara la evolución de las competencias de los estudiantes mexicanos que participaron en los exámenes PISA de 2000 y 2009, se puede apreciar en el análisis de las subescalas los siguientes resultados:



Fuente: Margarita Zorrilla Fierro (2009), *México en PISA 2009*, capítulo 6, Comparativo de lectura 2000-2009. México, Dirección General del INEE, p. 118.

En la subescala correspondiente a *Acceder y recuperar* se presentó un avance en las habilidades de buscar, seleccionar y reunir información.

En la de *Integrar y recuperar*, el nivel de rendimiento de los estudiantes prácticamente no cambió; las competencias implicadas en esta subescala están relacionadas con la comprensión de diferentes partes del texto, para identificar suposiciones.

Por último, en la subescala *Reflexionar y evaluar*, se presentó una ligera disminución en el registro de las competencias que los estudiantes utilizan para comparar, contrastar o formar hipótesis, a partir de su propio conocimiento y experiencia.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación planteó la hipótesis de que el salto registrado en la subescala *acceder y recuperar* se debe a la intensificación del uso de internet, pero que en el caso de las otras dos subescalas, los resultados reflejaban que en las aulas no se estaba llevando a los chicos a las operaciones cognitivas más complejas.

Sin embargo, el estancamiento de las otras dos subescalas son un reflejo de que México no tuvo una evolución importante, aunque es cierto que la cobertura de la población de 15 años se incrementó en 14% y la dispersión de los resultados disminuyó (Araujo, 2011, pp. 20-21).

En general, los esfuerzos por mejorar las habilidades de lectura en función de los estándares internacionales no tuvo resultados significativos, por lo que se puede considerar que los determinantes de la lectura están compuestos por un conjunto de variables que no han sido apropiadamente identificadas y aplicadas, los resultados de las pruebas en lectura han crecido muy poco, en proporción con los recursos y las acciones gubernamentales que se han emprendido en ese aspecto.

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC)

La puesta en marcha del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) en el 2001 arrancó con 2 mil 261 escuelas primarias, la intención era privilegiar a las escuelas rurales, multigrado y las escuelas enclavadas en zonas urbanas marginadas.

Este programa funciona a través del fideicomiso Fondo Nacional para Escuelas de Calidad, desde el cual se transfieren recursos adicionales a las entidades federativas, utilizando como puente sus respectivos fideicomisos estatales.

Para el PEC los factores socioculturales y económicos influyen en el desempeño de los estudiantes, pero también asume que esos efectos son agravados por el nulo o estrecho margen de las escuelas para tomar decisiones, lo cual no les permite implementar acciones que contrarresten esos factores propios de la realidad de los estudiantes, además la mala comunicación entre los agentes escolares y las prácticas pedagógicas rutinarias también coadyuvan a reducir las alternativas que las escuelas tienen para mejorar el desempeño de los estudiantes (Bracho, 2009).

Este programa se basó en un modelo popular en todo el mundo desde la década de los noventa, cuyo supuesto fundamental consiste en facultar a las comunidades escolares para tomar decisiones y rendir cuentas a partir de promover un modelo de planeación participativa, en el que los maestros, directores y padres de familia,

asuman responsabilidades mayores respecto de las actividades educativas (SEP-SNTE, 2010, pp. 13-15).

En los últimos diez años, los logros del PEC se reflejan en diversas evaluaciones, realizadas por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), y por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en dichas evaluaciones se reconoce que el Programa Escuelas de Calidad ha reducido la deserción escolar en 0.24% y la repetición en 0.24% (Coneval, 2011, p. 1), además de coadyuvar a transparentar el ejercicio del gasto educativo; mejorar las condiciones de operación de las escuelas públicas beneficiadas; incentivar la participación de los padres de familia en el proceso de gestión escolar; promover la transparencia y fortalecer la participación de los Consejos Escolares en la gestión de las escuelas en temas relevantes como son medio ambiente, nutrición, seguridad y fortalecimiento de la infraestructura.

En general, el programa ha sido de utilidad, ya que además de dotar de recursos adicionales a las escuelas de educación básica, fortalece los estándares de gestión y promueve la participación social; sin embargo, también se cuestiona que el programa no cuente con un componente específico para influir en la práctica docente, y tampoco plantea la intervención en los procesos pedagógicos porque su alcance se concreta sólo al ámbito de la gestión y, por consiguiente, los recursos no deberían ser objeto de concurso ni se debería obligar a las escuelas a utilizar 80% de los recursos para construcción, mantenimiento y mobiliario, porque en la calidad educativa inciden múltiples factores y no sólo la infraestructura.

Finalmente, el PEC es un programa fundamental para la operación de otros programas sustantivos, centrados en la escuela, como son los casos de Escuela Segura, Escuela Siempre Abierta³ y Escuela de Tiempo Completo (OCE, 2008).

³ En mayo de 2012 existían 33 mil escuelas fuera del horario de clase; 21 mil escuelas con horario discontinuo, y en verano de 2011, el Programa registró 13,718 escuelas abiertas en las 32 entidades federativas.

El Programa Enciclomedia

Considerado como el principal programa del sexenio de Vicente Fox, Enciclomedia intentó acercar a todo el sistema de educación básica a la tecnología educativa sin escatimar recursos. Este programa fue concebido en 1998 por el doctor Felipe Bracho Carpizo, en ese momento director de Investigación Orientada, en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), quien pensó en un sistema que con mayor impacto en la educación aprovechando las experiencias en tecnología educativa de la SEP.

Sin embargo, no es sino hasta el ejercicio fiscal de 2001 y 2002, cuando el CONACyT realiza convenios con el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) para crear un prototipo, simultáneamente se consideró a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) para supervisar el abordaje pedagógico y a Microsoft México para acompañar técnicamente al programa; posteriormente se sumarían la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Infotec (CEFP, 2007, p. 3).

El sistema de Enciclomedia se diseñó como un recurso didáctico montado en una plataforma multimedia, que consistía esencialmente en la digitalización de libros de texto gratuito, fotografías, videos y otros recursos tecnológicos que propiciarían un trabajo distinto en el aula y permitirían una profundidad inédita en los contenidos que conforman la educación básica de México.

La contextualización del programa consideraba el equipamiento de cada aula escolar con una computadora personal, un proyector, impresora, muebles para computadora, fuente de poder, requerimientos de conectividad y pizarrón interactivo, sensible al tacto.

Presupuesto federal y Enciclomedia

El presupuesto que se destinó a este Programa fue origen de polémicas y controversias, por la gran cantidad de recursos destinados a su desarrollo. En 2001, el programa recibió como apoyo para llevar

a cabo una versión preliminar, la cantidad de 426 millones de pesos provenientes de la Oficialía Mayor de la SEP.

En 2002, se realizó otra transferencia por 1,116.7 millones de pesos para el fortalecimiento técnico informático de la plataforma, transferidos desde la Dirección General de Materiales Educativo (Garduño y Méndez, 2007).

En 2003, Enciclomedia no recibió recursos, pero a partir de 2004 la Federación transfirió mil millones de pesos, el siguiente año, en 2005, se asignaron 2,105 millones de pesos y para el ejercicio de 2006 se presupuestaron 4,897.2 millones de pesos.⁴

Posteriormente, en 2007, ya iniciado el gobierno de Felipe Calderón, se destinó un presupuesto de 3,553 millones de pesos para el programa.

Sin embargo, uno de los primeros indicios de inconsistencia y mal funcionamiento del programa, se presentó en 2008 porque al presupuesto original de ese año fiscal, que fue de 4,937.1 millones de pesos (CEFP, 2007, p. 4), se asignaron recursos adicionales por 1,653 millones de pesos, debido a costos extraordinarios asociados a la penalización aplicada a la SEP, por cancelar anticipadamente los contratos de Enciclomedia, correspondientes a la Educación Secundaria y para lo cual la entonces titular de la SEP, Josefina Vázquez Mota, declaró literalmente: “La LX legislatura de la Cámara de Diputados, durante la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación, no aprobó recursos suficientes en la partida presupuestal en el PEF 2007 para el programa Enciclomedia de Secundaria por lo que la SEP se vio en la necesidad de cancelar los contratos para este servicio”.

Esa explicación de la Secretaría de Educación Pública fue suficiente para que la Auditoría Superior de la Federación no asentara ninguna observación relacionada con este tema en la Cuenta Pú-

⁴ El presupuesto de 2006, aprobado en la Cámara de Diputados, fue de 3,754.5 millones de pesos, pero se registró un sobrejercicio de 1,142.7 millones de pesos, lo que generó al final un ejercicio presupuestal de 4,897.2 millones de pesos.

blica de 2009, que técnicamente audita el ejercicio presupuestal del año inmediato anterior (Venegas, 2012).

Con este escenario, en 2009 no se asignó ningún presupuesto para Enciclomedia, pero en 2010 hubo un segundo intento de impulsar el programa, y se ejercieron al final del periodo recursos por 4,665.5 millones de pesos (ASF, 2011).

Por último, en 2011, se autorizaron 545.6 millones de pesos; sin embargo, el secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio, anunció en octubre de 2011 el fin del Programa Enciclomedia y el inicio de otro proyecto de tecnología educativa similar que contemplaba el reequipamiento de los salones de quinto y sexto grados de primaria para convertirlos en aulas telemáticas *con acceso a internet*.

El costo total del Programa Enciclomedia, según estas cifras, ascendió a 28,191.3 millones de pesos, una cifra importante que provocó fuertes cuestionamientos de la opinión pública y desacreditó notablemente los esfuerzos para mejorar la educación de los dos gobiernos, que comprende el periodo estudiado. Además, el Programa Enciclomedia también fue cuestionado porque la iniciativa de tecnología educativa estaba fuera de contexto, ajena a las posibilidades de enseñanza tradicional utilizadas por los maestros normalistas, y por carecer de reglas de operación o algún marco normativo apropiado.

LAS REFORMAS DEL PERIODO 2007-2012. ALIANZAS, POLÍTICA Y EDUCACIÓN

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE) se presentó en un documento de sólo 63 hojas, que incluía los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas previstas para todo el periodo 2006-2012, comparado con el documento que conformaba el Pronae, de 269 hojas. El PSE sólo era un bosquejo de ideas con algunos indicadores que supuestamente servirían de guía para la consecución de los objetivos educativos del gobierno de Felipe Calderón.

El documento elaborado a partir de un diagnóstico elemental, apoyado sólo en datos escasos y poca profundidad en la problemática educativa que permeaba en el país, no ofreció ningún esfuerzo de argumentación respecto al diagnóstico ni diseño integral de planeación prospectiva para cada uno de los niveles educativos, que conforman el sistema de educación en México.

Fue en 2009, cuando la OCDE precisó 15 recomendaciones para mejorar la calidad educativa en México, entre las cuales destacan las siguientes:

Definir los estándares docentes para que los profesionales de la educación y la sociedad sepan cuáles son los conocimientos y valores centrales asociados a una enseñanza eficaz; atraer a los mejores candidatos docentes: a partir de establecer un examen de selección nacional; fortalecer la formación inicial docente desde las escuelas normales; abrir todas las plazas docentes a concurso; mejorar el desarrollo profesional por medio de un sistema de evaluación docente y una oferta de actualización pertinente; profesionalizar la formación de directores e incrementar la autonomía escolar desde el fortalecimiento de la participación social (OCDE, 2010, pp. 5-8).

Derivado de las recomendaciones de la OCDE se propuso al gobierno la participación de actores ajenos a la SEP para que diseñaran e implementaran las políticas educativas, recomendaciones que fueron la base del acuerdo entre el gobierno de Felipe Calderón y el SNTE, lo cual dio como resultado una alianza por la educación a la que se denominaría Alianza por la Calidad Educativa (ACE).

La estrategia del presidente Felipe Calderón previno desde un principio ese escenario, porque la perspectiva de la asociación obligada del gobierno con el sindicato en asuntos de política educativa, fue fomentada por Vicente Fox, lo cual erosionó paulatinamente, desde el 2001, la autonomía y la capacidad de decisión de la SEP para diseñar e implementar programas que favorecieran la calidad educativa, por tanto, el PSE fue sustituido sin muchas dificultades por la ACE.

La ACE fue firmada el 15 de mayo de 2008, y presentada a los medios de comunicación como una estrategia política que diluía los desencuentros históricos entre la SEP y el SNTE y por ende, garantizaría la construcción de una agenda educativa sin obstáculos de carácter político y con gran maniobrabilidad operativa.

Sin embargo, varios programas de la ACE no previeron las acciones adecuadas para explicar sus objetivos y componentes, lo que provocó malestar en el magisterio, al verse excluido en la formulación de las políticas educativas de ese periodo, y también preocupado por las amenazas latentes que percibía en las acciones dirigidas a su trabajo cotidiano, porque la ACE incorporaba desde su diseño original, el concurso de plazas, la articulación de los incentivos a evaluaciones, así como la incorporación de enfoques pedagógicos ajenos a su formación inicial y su práctica docente.

Continuación de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) en el periodo 2007-2012: la Reforma Curricular de la Educación Básica

El 7 de septiembre de 2009 se publicó en el DOF el Acuerdo Secretarial 494, el cual actualizó el artículo 1o. del Acuerdo número 181, por el que se establecieran el plan y los programas de estudio para la educación primaria de primero a sexto grados.

La Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) contempló, en principio, iniciar con la atención a un conjunto de factores que hicieran posible mejorar los estándares de desempeño y también articular el currículo con principios pedagógicos preestablecidos (SEP, 2008, p. 13), para ello, la Subsecretaría de Educación Básica, encargó la coordinación de esta tarea a la Dirección General de Desarrollo Curricular, instancia que diseñó, organizó y condujo este proceso complejo en su construcción y operación.

La RIEB buscó alinear y hacer compatible la reforma de educación básica con las reformas de los dos niveles adyacentes, para ello

articuló ejes formativos que servirían como organizadores de las asignaturas y contenidos entre grados y niveles educativos, sobre los que se refrendó el enfoque de competencias y la estructuración curricular sobre bloques temáticos y aprendizajes esperados (Miranda, 2010, p. 47).

Durante el ciclo escolar 2009-2010, la RIEB se enfocó sólo en primero y sexto grados; en el periodo 2010-2011, se incorporó segundo y quinto grados, y al final de 2012, se integraron los dos restantes, tercero y cuarto grados de primaria.

A finales de 2011, según los reportes de avance de la ACE, se habían profesionalizado a 376,454 maestros y directivos de escuelas primarias, por medio de diplomados y apoyos multimedia, con la participación de investigadores de la UNAM, del Instituto de Investigaciones de la Universidad y la Educación (IISUE) y el Instituto de Ciencias.

La RIEB se diseñó para centrar el currículo en ejes temáticos, orientados a desarrollar las competencias de los estudiantes, un enfoque pedagógico muy controvertido que ha generado un gran debate sobre sus efectos en la educación.

El nuevo esquema de la Carrera Magisterial

El 25 de mayo de 2011, en la ciudad de Puebla, junto con el secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio, y la presidenta del SNTE, Elba Esther Gordillo, firmaron el Acuerdo para la Reforma de Carrera Magisterial, que entró en vigor en el ciclo escolar 2011-2012.

Este programa incorporó una figura denominada: *actividades co-curriculares*, que se definen como el conjunto de acciones extraordinarias que deberán realizar los participantes en el programa, no incluidas en las funciones asignadas, y que se supone coadyuvarán al fortalecimiento del logro académico de los alumnos; la convivencia respetuosa entre pares y condiciones propicias para el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.

Esos lineamientos de Carrera Magisterial están orientados a tres conceptos que la comisión SEP-SNTE denominó vertientes: la primera vertiente, dirigida a maestros ante grupo; la segunda, a directivos, y la tercera vertiente, a profesores en actividades técnico-pedagógicas. El siguiente cuadro presenta un análisis comparativo de los lineamientos de 1998 y 2011:

Factores	Lineamientos 1998	Lineamientos 2011		
		1ª.Vertiente	2ª.Vertiente	3a.Vertiente
Grado académico	15			
Desempeño profesional	10			
Aprovechamiento escolar	20	50	40	30
Formación continua	17	20	20	20
Actividades cocurriculares		20	20	20
Preparación profesional	28	5	5	5
Antigüedad	10	5	5	5
Gestión escolar			10	
Apoyo educativo				20
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

El Programa de Carrera Magisterial eliminó los factores de grado académico y desempeño profesional como componentes del programa, y se sustituyeron por una nueva figura: actividades cocurriculares, que puede llegar a sumar 20 puntos, además de incrementar el factor de aprovechamiento escolar de 20 a 50 puntos y vincularlo con la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), estas modificaciones de fondo no favorecen los procesos educativos de la educación básica, porque podrían darse complicidades en el aula y en la escuela, que desdibujan simultáneamente los objetivos pedagógicos de las reformas curriculares y la utilidad original de la prueba ENLACE.

Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes

El Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, diseñado, convocado y dictaminado de manera independiente, permite evaluar las habilidades intelectuales, los conocimientos sobre educación básica y las competencias docentes de quienes aspiran a una plaza en el profesorado nacional. Este concurso fue uno de los principales objetivos del gobierno de Felipe Calderón en materia de educación, ya que pretende romper con viejas prácticas gremiales que cancelaban cualquier otra posibilidad de asignación de plazas, que no fueran las que trazara el sindicato.

En el periodo 2008-2012, se concursaron 84,544 plazas de jornada y 412,841 horas-semana-mes (SEP-SNTE, 2012), aunque otro documento oficial de conclusión señala que se concursaron más de 100 mil plazas docentes y más de 479 mil horas-semana-mes (SEP, 2012).

Sin embargo, su fragilidad política por la intromisión de intereses tanto políticos como gremiales, que recurrentemente muestran desapego al marco normativo asociado al concurso, pone en entredicho sus objetivos originales y autonomía, debido a la incidencia histórica del sindicato en la asignación de plazas.

CONCLUSIONES

En los dos últimos gobiernos, la SEP emprendió un gran número de acciones tratando de mejorar la calidad, pero éstas carecieron de coordinación interna que vinculara los esfuerzos, y fue intolerante a la diversidad (Chehaibar, 2012, pp. 31-32).

Las políticas públicas gubernamentales, implementadas en el periodo 2000-2012, conforman un mosaico de claroscuros que deja como herencia una enorme estructura organizacional con altos costos de operación.

Las Reformas de Educación Preescolar y de la Educación Secundaria fueron los dos primeros intentos de llevar a cabo proyectos

de gran calado para la educación, pero la improvisación en sus procesos de implementación y la falta de capacitación apropiada de los docentes, no permitieron alcanzar resultados en el tiempo esperado.

De los tres programas estratégicos abordados, el Programa Nacional de Lectura (PNL) ha tenido, en términos absolutos, resultados favorables, pero cuando se revisan las subescalas que evalúa el examen de PISA, se observa que los estudiantes mexicanos no han avanzado en competencias de lectura más complejas.

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) es un programa que ha incidido favorablemente en la calidad educativa, pero los expertos argumentan que los recursos con los que cuenta son insuficientes, ya que es un programa que concreta su alcance y objetivos únicamente a la esfera de la gestión y, por tanto, sus recursos no deberían ser objeto de concurso, sino parte de los recursos originales con los que cuenta cada escuela.

En lo que respecta al Programa de Enciclomedia, se observa que por la cantidad de recursos canalizados para su implementación y desarrollo, fue el predilecto de los gobiernos del periodo estudiado, pero después de su cancelación y las controversias y señalamientos de opacidad presupuestal a los que fue sometido por diferentes actores sociales y educativos, se concluye que es un programa que no alcanzó los objetivos para los que fue creado por la falta de atención de diversos requerimientos técnico-pedagógicos y operativos, indispensables para un programa de esta naturaleza.

La Reforma de la Educación Básica no fue concluida totalmente en el periodo 2006-2012, se le ha cuestionado porque no es clara su articulación con los niveles adyacentes, y porque promueve intensamente el enfoque de competencias sin considerar otro tipo de saberes que debe de contemplar un modelo educativo que aspira a ser integral.

El nuevo esquema de Carrera Magisterial también se cuestiona porque desecha factores considerados importantes, como la consecución de grados académicos, y porque incorpora un nuevo factor

denominado actividades cocurriculares, el cual permite una flexibilidad en la acumulación de puntos, que puede favorecer la simulación en el trabajo docente.

El Concurso Nacional de Asignación de Plazas se puede considerar un paso importante en la política educativa del periodo estudiado, porque busca la asignación de plazas a partir de la evaluación de habilidades intelectuales de los aspirantes, sin la intromisión de intereses gremiales o políticos, pero existe presión de diversos intereses políticos que no han permitido su implementación de una manera eficiente, porque el modelo original con el que se concibió el concurso, no permite en principio acuerdos al margen de la norma y eso ha cambiado los términos de negociación de cada uno de los involucrados en este tipo de procesos.

Por último, la intromisión de la OCDE en el sistema educativo mexicano ha sido juzgada en demasía, pero se ha eludido la responsabilidad que tienen los otros actores involucrados en la educación; además es importante aclarar que México tuvo que asumir las recomendaciones como una manifestación de congruencia a su carácter de miembro de la OCDE.

BIBLIOGRAFÍA

- Araujo, L. (2011). "Reflexiones sobre los resultados de lectura en PISA 2009". *Educación 2001*, núm. 191, abril, México.
- Arnault, A. y Giorguli, S. (coords.). *Educación*. (2010). Los grandes problemas de México, vol. VII. México: El Colegio de México.
- Auditoría Superior de la Federación (2011). Auditoría financiera, recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_0923_a.pdf
- Bracho, T. (2010). "Política Educativa y Relaciones Intergubernamentales. Aprendizajes desde el Programa de Escuelas de Calidad", en A. Arnault, y S. Giorguli (2010). *Educación*. Los Grandes Problemas de México, vol. VII. México: El Colegio de México.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2007). *Enciclopedia PPEF 2008*, No. 81. México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

- Chehaibar Náder, L. M. (2012). *El desafío de la educación México*, en L. Córdova, C. Murayama y P. Salazar (coords.) (2012). *México en 2012. Desafíos de la consolidación democrática*. México: Tirant Lo Blanch.
- Coneval (2009). Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008. Informe Ejecutivo. México.
- Coneval (2011). Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2011. Informe Ejecutivo. México.
- Consejos Escolares de Participación Social, recuperado de:
<http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/index.php/comites-y-consejos-escolares>
- DOF (2004). *Acuerdo Secretarial número 348 por el que se determina el Programa de Educación Preescolar*. México.
- DOF (2006). *Acuerdo Secretarial número 384 por el que se establece el nuevo Plan y Programas de Estudio para Educación Secundaria*. México.
- DOF (2009). *Acuerdo Secretarial número 494, por el cual que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria*. México.
- DOF (2012). *Ley General de Educación*, núm. XXLVII. México: Gobierno Federal, octubre, 85 artículos.
- Fox, Vicente *et al.* (2002). *Compromiso Social para la Calidad de la Educación*. México.
- Garduño, R. y Méndez, E. (2007). “Fox transfirió a Enciclomedia recursos no autorizados”. *La Jornada*, miércoles 14 de enero de 2007, recuperado de www.jornada.unam.mx/2007/11/14/index.php?section=politica
- INEE (2009). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Educación Básica 2009*. México: INEE.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./FCE.
- Miranda, F. (2010). “La Reforma Curricular de la Educación Básica” en A. Arnaut, y S. Giorguli. *Educación. Los Grandes Problemas de México*, vol. VII. México: El Colegio de México.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2008). Debate 11, recuperado de http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate11_PEC.html
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2009). “El SNTE y la Política Educativa”. *Revista Este País* núm. 222, septiembre.
- OCDE (2004). *Primeros resultados de PISA 2003. Resumen Ejecutivo*. México: OCDE. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: SEP.
- Reimers, F. (coord.) (2006). *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: Educación y Pedagogía, SEP-FCE-ILCE.

- Rothman, S. y Nugroho, D. (2010). *Evaluación de la Reforma Curricular de Educación Secundaria 2006 en México*. Reporte final. SEB.
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- SEP (2002). *Reforma Integral de la Educación Secundaria*. Documento Base. México: SEBYN.
- SEP (2003). *La Implementación de la Reforma Curricular en la Educación Preescolar: desafíos para la Función de Asesoría. Lecturas para el Participante*. México: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.
- SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: SEP.
- SEP (2008). *Acciones para la Articulación Curricular de la Educación Básica 2007-2012*, Subsecretaría de Educación Básica, recuperado de <http://portalsej.jalisco.gob.mx/sites/portalsej.jalisco.gob.mx.programa-es-cuelas-calidad/files/pdf/rieb.pdf>
- SEP (2012). *Legado Educativo. Logros y Avances 2006-2012*, México: SEP.
- SEP-SNTE (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*, recuperado de <http://alianza.sep.gob.mx/>
- SEP-SNTE (2010). *Programa Escuelas de Calidad. Modelo de Gestión Educativa Estratégica, Módulo I, 2a. ed.* México: SEP.
- SEP-SNTE (2011). *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales*. México: SEP.
- SEP-SNTE (2012). *Avances de la ACE a mayo de 2012*, recuperado de <http://alianza.sep.gob.mx/eje212012.html>
- Venegas, D. (2012). "Cancelación de *Enciclomedia* por falta de recursos". *Diario Milenio*, recuperado de <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/cdb0f8d66d4a6061be-57478c6246f08d>
- Zorrilla Fierro, M. (2009). *México en PISA 2009*, capítulo 6, Comparativo de Lectura 2000-2009 en México. México: Dirección general del INEE.

**LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LOS GOBIERNOS PANISTAS
EN EL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA.
PRINCIPALES REFORMAS Y TENDENCIAS**

Carmen Evelia Hernández Ortiz¹

CONCEPTOS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En este texto se utilizan los términos Estado-gobierno, en el sentido de los autores clásicos, quienes destacaron el carácter y la misión del Estado a partir de la historia y del conocimiento del hombre universal, la sociedad, el poder y la naturaleza. En el mundo moderno capitalista, producto del mercado mundial, el desarrollo del capitalismo produjo la división del trabajo humano, la especialización y la desintegración del conocimiento. La capacidad de pensar y discutir los grandes temas fue bloqueado, por ello el conocimiento científico corre el riesgo de ser reaccionario y conservador, y la ciencia, de ser un instrumento de liberación, puede convertirse en factor de dominación y de opresión.

El Estado moderno ha transitado de un rol protagónico e interventor a una posición, muy discutida y replegada, que ha provocado

¹ Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Maestra en Políticas Públicas Comparadas por FLACSO. Integrante del Cuerpo Académico de Políticas Públicas y Educación de la Universidad Pedagógica Nacional.

que el mercado asuma una posición determinante, aunque el tiempo ha demostrado que no ha generado los resultados de bienestar social que proclamaba. De ahí la necesidad de reivindicar la figura del Estado social, neointerventor, según lo plantea Ayala (1992).

Los programas de reforma estatal, implementados a partir de la década de los ochenta, han generado diferentes interpretaciones. Dos han sido los enfoques tradicionalmente involucrados en dichos procesos: por una parte, el denominado progresista, que se centra en soluciones desde el Estado; y por el otro, el llamado reformista conservador, basado en políticas de mercado. Así lo describe el mismo autor, quien señala que, en relación con la reforma estatal, se han desarrollado distintos enfoques y marcos conceptuales (Ayala, 1992).

Entre ellos existen diferencias instrumentales y valorativas. Sin embargo, la reforma es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social.

La orientación de las políticas del enfoque denominado progresista sostiene que la reforma buscaría corregir las fallas de la participación estatal en la vida económica, dotándolo de una nueva racionalidad. La idea es reconocer el papel del Estado en la conducción de la economía, probablemente ajustándolo, pero sin desmembrarlo. Este *neointervencionismo* plantea adecuar el Estado a las nuevas condiciones mundiales, aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología e integrar a la sociedad al ejercicio de las políticas públicas.

Implica, pues, construir una nueva economía mixta que responda a la globalización, en la que el Estado fortalezca su papel en la esfera pública y eleve su eficiencia administrativa. Ello permite reconocer el aprovechamiento de avances administrativos, que en otras organizaciones han tenido éxito, pero no significa relegar el papel político del Estado en la conducción social, ni dar paso a medidas que conduzcan a su desaparición.

El segundo enfoque, el de las soluciones de mercado, es el que ha imperado en las últimas dos décadas. Considerado como una

perspectiva neoliberal, este enfoque coloca al mercado por encima del Estado. Los arreglos de esta estrategia plantean la reducción de la participación estatal en la vida económica, exigiéndole revalorar su papel y funcionamiento, redimensionándolo y exigiéndole una mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos. La privatización, fusión y desregulación, la descentralización y la desconcentración, son medidas que lo reflejan.

Asimismo, esta estrategia asimila la injerencia de los modernos sistemas de gestión privada a los asuntos de gobierno, por considerar que la nueva cara del gobierno debe caracterizarse por un ejercicio honesto, con calidad y orientado al público, por medio de procesos de reingeniería, manejo de estándares de calidad, administración del tiempo, planeación estratégica y de contingencia, desarrollo organizacional, entre otros.

La reforma del Estado, a través de estos mecanismos, ha derivado en grandes sacrificios de la población. Hoy se revisan estos postulados, planteándose que el “fundamentalismo” del mercado representa, según Soros (1999), un riesgo al pretender abolir la toma de decisiones colectivas e imponer la supremacía de los valores del mercado, sobre todos los valores políticos y sociales.

En esta revisión de la reforma estatal se considera, de manera determinante, el reconocimiento de los asuntos públicos como tarea primordial del Estado y su necesaria participación para el desarrollo de los recursos humanos y de la infraestructura, necesarios para impulsar una cultura empresarial orientada a la inversión, asumiendo riesgos compartidos y el compromiso con el desarrollo social. La agregación de medidas de eficiencia administrativa de los órganos estatales resulta conveniente en términos de mejorar el servicio público, mas no como mecanismos para avasallar al Estado y a sus partes constitutivas.

No obstante, en el contexto latinoamericano y, en particular, en nuestro país, las reformas impulsadas las dos últimas décadas continúan procurando la reducción de lo público; la ética y política del campo público en beneficio del individualismo. Ciertamente, el

“liberalismo” clásico hizo referencia a un determinado sistema social y político dentro del cual predominaron ideales que exaltaron la libertad del individuo y el respeto a los derechos humanos pero, la determinación económica de la ideología neoliberal moderna, ha generado un cambio radical en relación con las funciones originales que le dan existencia al propio Estado, ya que bajo este signo, sus funciones están sometidas a la lógica del mercado, al intercambio y a una relación de costo-beneficio, aspectos que se contraponen al significado etimológico del término, entendido como el ejercicio de la libertad y el respeto a esos derechos.

Este cierre de la capacidad cohesionadora de lo público por medio de las instituciones, impone lo que Sojo denomina “autocracia patrimonial”. El desmantelamiento institucional del Estado, como productor de bienes y servicios sociales, ha promovido la privatización de lo público, cuya manifestación se evidencia en los fenómenos de la desestatización de la vida social, la “desterritorialización” de los procesos socioeconómicos y la mercantilización de las funciones públicas de la producción y de la sociedad (Sojo, 2004, pp. 137-140).

Entonces, las reformas neoliberales han debilitado al Estado su capacidad regulatoria; han dañado sus redes de cobertura social y han generado fuertes crisis financieras, han hecho insostenible el crecimiento y el desarrollo económicos; la distribución del ingreso y la agudización de la pobreza.

En este contexto, dice Tanaka (2004), que existe la posibilidad de regresar a una concepción “sustantivista” de la democracia, que sustente su definición en resultados sociales y “societalista”, en la que la dimensión social se sobreponga a lo político, en el sentido de llegar a una conquista de la ciudadanía social, expresada en la democracia participativa.

Los paradigmas de la transición y consolidación de la democracia y de las reformas orientadas al mercado han manifestado sus límites, por lo que es necesario un cambio en la agenda, en la que, el papel y la propia organización y funcionamiento del Estado sea clave para atender las demandas sociales, para establecer controles,

fiscalización, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos, así como para reivindicar sus capacidades regulatorias y distributivas.

Es en este contexto, en el que se pretende un Estado más maduro, más capaz y consciente de la necesidad de democratizarse mediante la participación social, la desburocratización, la negociación, concertación, consensos y acuerdos con las organizaciones civiles; con objeto, no sólo de incentivar el crecimiento económico, sino sobre todo, proveer las condiciones necesarias para que los individuos puedan desplegar las capacidades necesarias para su autodesarrollo. La idea de desarrollo que plantea el Estado liberal moderno social, democrático y de derecho, es una construcción histórica que ha respondido a diferentes necesidades, problemáticas y contextos sociales a través del tiempo. Reivindicar, fortalecer y legitimar una nueva *reconfiguración y reorientación* del intervencionismo estatal en materia económica más allá de su impensable sumisión a los intereses del mercado o su definitivo retiro, exige restablecer el diálogo, la comunicación, la construcción de una institucionalidad Estado-mercado-sociedad, que repercuta en el diseño de políticas públicas para el desarrollo humano-social (Sandoval, Ballesteros, 2007).

En relación con el concepto de gobierno, como la instancia que materializa los fines del Estado, consideramos la idea del gobierno como una figura que promueve procesos como la modernización del sector público, a través de la desconcentración y la descentralización de facultades y recursos; como la desregulación y la simplificación; la propia profesionalización de los servidores públicos; la racionalización de los recursos; la implementación de controles; el combate a la corrupción, la consulta ciudadana, etcétera, son premisas de un proceso de cambio y ejemplos de lo que promueve una reforma.

En las organizaciones gubernamentales, una reforma plantea nuevos esquemas, valores y criterios de organización y funcionamiento, con el fin de modificar las organizaciones y la conducta de los individuos que las integran.

Con respecto al término de reforma, de acuerdo con Cerroni, ningún concepto más que éste merece ser asumido como índice de la mutabilidad de la política, ya que durante un tiempo fue un *ismo* empeorador por su sentido limitativo, (...) y hoy tiende a ser un *ismo* mejorador, aunque más bien se trata de un “reformismo sin reformas” (Cerroni, 1992, pp. 59-60).

Cerroni señala que hoy se trata de indicar con las reformas el cuadro crítico y el modelo que intenta subsanarlo, por lo que en teoría, toda reforma exige dos ingredientes esenciales: un análisis global de la sociedad presente y un modelo global de la sociedad futura. Toda reforma moderna debe conservar la apertura crítica que los “revolucionarios” han tenido siempre para el presente, pero debe asumir el realismo de los “reformistas” y además adquirir una capacidad analítica y una técnica de proyección.

Los “discursos de la reforma educativa”, señalan Braslavsky y Cosse (2006, p. 4), tienen en general la pretensión de reemplazar un patrón de cambios erráticos y discontinuados por otro de tipo incremental y continuo, orientados hacia la reconversión.

El término reforma educativa se utiliza, entonces, para hacer referencia al conjunto de políticas educativas orientadas a producir cambios en los procesos y servicios educativos, en tanto, el término transformación se emplea para designar los cambios que tienen lugar en ellos como producto o no de las políticas educativas.

Por política educativa entendemos la aplicación, la forma y el fondo de ejecutar o proceder del gobierno a través de sus organizaciones públicas, para atender o resolver problemas y necesidades sociales de carácter prioritario en este ámbito a escala nacional, regional o local. Razón por la que toda política cuenta con los instrumentos formales, los mecanismos y recursos para prever resultados y lograr sus objetivos, por medio de flujos de información y cursos de acción definidos.

A partir de este marco conceptual, el presente trabajo pretende integrar un breve compendio de reflexiones de diversos especialistas en el estudio del devenir del sistema educativo mexicano, que

coinciden en relación con el papel protagónico que deben jugar el Estado neoliberal, los gobiernos en turno y la política educativa, a través de las reformas propuestas.

Se trata de un texto que se centra en las reformas más relevantes en el ámbito del subsistema de la educación básica en nuestro país, durante el primer decenio del presente siglo. Objetivo que obliga a explicar e interpretar los fines de la política educativa del gobierno de la educación en este periodo, así como a hacer referencia a los distintos actores sociales que han intervenido en este ámbito.

Nos interesa exponer cómo este “reformismo sin reformas”, protagonizado por los gobiernos del Partido Acción Nacional, y que por primera vez, después de 70 años, tuvieron la oportunidad histórica para ejecutar sus propuestas y continuaran con la línea y las estrategias del último gobierno priista.

En este contexto, nos preguntamos: ¿acaso las reformas fueron resultado de la situación por la que atravesaba el subsistema, en el periodo objeto de estudio? O en todo caso, ¿fue su diseño o el estilo de gestión lo que provocó los resultados alcanzados?, y en este orden –atendiendo a la definición de política educativa de Latapí, “la política educativa con todo se relaciona y de todo se nutre”. ¿Es el resultado de la interacción entre el gobierno y distintos actores sociales que inciden en el medio”?, ¿qué papel desempeñaron los actores que intervinieron por parte del gobierno en los procesos de transformación del subsistema? (citado en Loyo, 1997, p. 186).

La estructura analítica del trabajo está integrada por tres apartados, el primero hace referencia al contexto, al escenario educativo de la última década del siglo pasado, así como a una breve descripción de las características y consecuencias, que por su trascendencia tuvo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; el segundo, describe la política educativa de los gobiernos panistas, con énfasis en las reformas más relevantes implementadas en la educación básica y, el tercer apartado expone, de manera concreta, las tendencias que en el futuro inmediato se avizoran en el subsistema y que son recuperadas de las lecturas revisadas.

ESCENARIO EDUCATIVO DE FINALES DE SIGLO

Antecedentes

En la década de los setenta, la crisis económica provocada por la devaluación de mediados del decenio y otros problemas de insatisfacción social generaron malestar, por lo que se promovió una reforma en la que el protagonismo estatal gestionó una política distributiva que incrementó, de manera significativa, el gasto público, lo cual trajo como consecuencia crisis financiera y recesión económica y social. El argumento respondió a la importancia de fortalecer al Estado en materia económica y legitimarlo políticamente, por medio de la apertura democrática para dar cauce a los grupos disidentes.

Por primera vez se tomó conciencia de la necesaria regulación y control del sector paraestatal mexicano a través del establecimiento de mecanismos de evaluación mediante una integración sectorial o sectorización, y las responsables de coordinar, planear y controlar estas tareas se asignó a las dependencias del Ejecutivo. Igualmente, se reconoció el enorme desequilibrio regional, por lo que se instauraron coordinaciones en los tres ámbitos de gobierno.

En materia de educación básica, se planteó la reforma a la enseñanza disciplinaria de materias aisladas por áreas de aprendizaje, lo que condujo a la modificación de los libros de texto, y motivó, en 1973, la sustitución de la Ley Federal de Educación de 1942.

Esta modificación institucional condujo a la reestructuración de la SEP y al fortalecimiento de la figura de la desconcentración administrativa, lo que permitió la creación de delegaciones regionales con autoridad para atender problemas de orden administrativo y agilizar los trámites; aunque no se avanzó hacia la descentralización, pues uno de los objetivos centrales que se perseguía era de carácter económico-financiero para lograr el equilibrio fiscal.

El proceso de desconcentración funcional de la SEP siguió en el periodo presidencial de López Portillo, así como la expansión para

atender la demanda de educación básica y para adultos, a través del uso de los sistemas de educación abierta y los medios de comunicación social.

En este contexto, se inició el primer impulso modernizador del sistema educativo, mediante la promoción de una conciencia crítica para estimular el cambio a través de la inducción de métodos analíticos inductivos, en lugar de la tradicional memorización. Además, se rescató la formación de valores sociales como la tolerancia, el diálogo, la pluralidad, el respeto a la libertad y a la justicia social; sin embargo, este proyecto tampoco alivió las desigualdades educativas en el país, más bien consolidó estilos de funcionamiento orientados al cumplimiento de actividades de rutina, sin sentido en los fines.

Al respecto, Luis Aguilar (1992, p. 132) señala que el estilo de gestión pública en México se ha caracterizado por su bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y participación ciudadana en la definición y tratamiento de sus problemas; aunque la eficacia decisiva del gobierno, en la provisión de bienes y la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, es considerada un elemento clave para mantener el poder de manera legítima.

El Programa para la Modernización Educativa (1989-1994), se planteó objetivos cuantitativos (como la universalización de la educación primaria, considerándola una etapa completa y suficiente, y por ello requisito mínimo indispensable para incorporarse a la vida social y productiva del país) y cualitativos, y se propuso dar especial atención a la formación y actualización de los docentes y educandos, y otorgar un papel relevante a la educación inicial, preescolar y especial.

La crisis económica de mediados de la década de los ochenta incorporó los conceptos de rectoría económica del Estado y la planeación democrática, con objeto de racionalizar el uso de los recursos y definir los sectores prioritarios y estratégicos de la intervención estatal, dejando lo demás a la libre participación de los sectores privado y social. Se legisló en materia municipal y descentralización,

lo que sentó las primeras bases para el llamado adelgazamiento o redimensionamiento del Estado, lo que le dio un sesgo más político que administrativo a las reformas.

Estas medidas fueron un gran condicionamiento de los organismos económicos internacionales para acelerar y sostener el crecimiento de los países de la región latinoamericana, y con ello garantizar su solvencia para continuar con el pago del endeudamiento externo de sus economías. El conjunto de medidas de primera generación o macroestructurales promovidas como producto del Consenso de Washington lo demuestra.

Los procesos de transformación de la economía mundial, en los últimos treinta años, hicieron evidente que nuestro país transitara hacia una economía abierta, que requirió fortalecer su sistema productivo para atender no sólo las demandas de carácter interno, sino fundamentalmente las del mercado internacional. Fenómeno que generó mayores exigencias a la educación en nuestro país en relación con el mejoramiento de su calidad y cobertura, con el objeto de formar recursos humanos más productivos, competitivos y eficientes; capaces de modernizar el país, en un contexto en el que se padecen severos cambios en la organización social y en la división internacional del trabajo; razón por la que se necesitaba un tipo de educación al alcance de esos retos, como se estableció en los acuerdos del Foro de Jomtien, Tailandia, en 1990.

El Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, celebrado en Dakar, Senegal, una década después, en el 2000, reconoció el inmenso rezago educativo en niños, jóvenes y adultos de todo el mundo, como resultado del endeudamiento, el estancamiento y la decadencia económicos; el incremento poblacional; las guerras; la degradación ambiental, entre otros factores que frenaron los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas del aprendizaje, lo que impidió hacer frente a los problemas con la determinación requerida, en especial en los países menos desarrollados. Conscientes de esta situación, pero reconociendo la necesidad de ofrecer a las generaciones venideras una visión ampliada y renovada de la educa-

ción básica, los integrantes del foro proclamaron, entre algunos objetivos: que toda persona deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje, a través del uso de herramientas como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas y contenidos que implican conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes, necesarios para desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad; mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

La satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje, señaladas entonces, requerirá no sólo instrumentos y contenidos, sino proveer la capacidad para resolver problemas; de adaptarse a nuevas situaciones; de decidir con fundamento; de seleccionar la información relevante para el desempeño de tareas cotidianas y la capacidad de seguir aprendiendo. Este perfil de necesidades básicas de aprendizaje puso énfasis en la formación general básica y en el desarrollo de capacidades cognitivas superiores. Elementos que fueron recuperados en el discurso de la Ley General de Educación desde 1993, al señalar que, contribuir al desarrollo integral del individuo, implica favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos, favorecer la conciencia de la nacionalidad, infundir el conocimiento y la práctica de la democracia, promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y la igualdad de los individuos, desarrollar actitudes solidarias en los individuo (Art. 7°).

La firma del Acuerdo Nacional para la Educación Básica

A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, legitimada por la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos estatales y el SNTE, se pusieron en marcha una serie de reformas de carácter político-administrativas, jurídicas y pedagógicas en los ámbitos federal y estatal, cuyo propó-

sito fue transformar los modos de conducción y gestión del sistema educativo nacional, así como la relación entre estas autoridades, de éstas con las escuelas y la relación entre las propias escuelas.

En cambio, para el SNTE esta reforma significó que se introdujeran lo que denominaron candados, dispositivos diseñados para proteger la integridad nacional de la organización, lo cual aseguraba mantener y aun acrecentar el poder de su Comité Ejecutivo Nacional (CEN), ya que se precisó que las negociaciones de los comités seccionales se ajustaran a las orientaciones y asesorías fijadas por el sindicato (Loyo, 1997, p. 191).

El ANMEB estableció las bases del federalismo educativo que fueron retomadas de la Ley General de Educación, en la cual se distribuyen las responsabilidades actuales que corresponden a los distintos niveles de gobierno.

La decisión política para reformar el sistema educativo se centró en tres estrategias fundamentales: la reorganización del sistema educativo a través de la descentralización y la inclusión de la participación social; la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros, y la revalorización de la función magisterial.

El interés por establecer competencias que permitieran el desarrollo integral y calidad de las personas, constituyó uno de los aspectos de la reforma educativa de 1993, que modificó los programas de estudio de la educación primaria y secundaria; amplió la educación obligatoria de seis a nueve años, al incorporar la educación secundaria y el tercer año de preescolar como ciclos obligatorios, a partir de 2005, para alcanzar, en 2008, doce años de educación básica obligatoria; se promovieron también una serie de políticas de formación, evaluación y revaloración de los maestros. Asimismo, se iniciaron los esfuerzos por apoyar el cambio curricular mediante el aprovechamiento de las ventajas de la informática, las telecomunicaciones, las redes electrónicas y las tecnologías que se tradujeron en importantes programas apoyados por diversas instituciones (Latapí, 2004).

Dos cambios sustantivos en materia de política educativa fueron la descentralización de la educación básica y la introducción de criterios de evaluación externa para la asignación de recursos, además de impulsar una nueva gestión de las escuelas.

La descentralización educativa pretendió hacer más eficiente la provisión de estos servicios y generar espacios de participación más democráticos, sin embargo, los recursos para financiar su atención siguen dependiendo de un presupuesto centralizado que merma la autonomía, la capacidad y los márgenes de acción de los nuevos responsables locales de proveer los servicios educativos, lo que repercute negativamente en la delegación de responsabilidades de gestión a las propias escuelas.

Hasta finales de la década de los noventa, la política descentralizadora no permitió una redistribución más equitativa de la riqueza nacional ni una asignación más eficiente de los recursos para promover el desarrollo regional y, por ende, nacional (Reimers, 2006).

POLÍTICA EDUCATIVA EN EL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI. PRINCIPALES REFORMAS

Desde la última década del siglo pasado, en México se iniciaron un conjunto de reformas en materia educativa para atender fuertes rezagos sociales de carácter educativo.

Los ejes de la política de educación básica, planteados a principios del siglo XXI, recuperan el espíritu de las reformas de una década anterior: centrar la atención en el aula y la escuela para lograr los propósitos del sistema; democratizar el sistema educativo a través de la participación de los distintos actores y niveles de responsabilidad; continuar apoyando el federalismo educativo; promover la participación social en las escuelas; garantizar la calidad y la equidad educativa y rendir cuentas de las acciones emprendidas; pero siguen pendientes de cumplir sus fines últimos: la descentralización; la equitativa distribución del financiamiento; la creación de

una hacienda pública estatal y municipal, que permita autonomía en la recaudación de recursos propios a estas instancias; reconfigurar jurídicamente la figura del sindicato nacional para que las secciones se constituyan como organizaciones sindicales estatales, dependientes de la autoridad local; la mejora en la calidad educativa de docentes y estudiantes; instrumentar programas y estrategias para impulsar la equidad en el nivel básico, en el sentido de garantizar las oportunidades para alcanzar niveles de desempeño satisfactorio a todos los alumnos, y desburocratizar la comunicación entre federación-estados que permitan la sana operación de las escuelas.

Por esta razón se emprendieron acciones como la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas cuya función es intervenir en la definición de políticas de carácter obligatorio nacional, y del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, organismo autónomo que tiene la tarea de llevar a cabo evaluaciones nacionales de desempeño académico en todos los niveles, grados y áreas de enseñanza del país; la integración de los medios electrónicos como recursos didácticos y la visión de una educación intercultural.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae) estableció la necesidad de reformar la gestión institucional del sistema educativo nacional en sus distintos niveles, ámbitos y procesos con el fin de fortalecer su capacidad de conducir, acompañar y apoyar el desarrollo de las actividades sustantivas del sistema, que se realizan en las escuelas.

Las políticas educativas contenidas en el Pronae se basaron en el supuesto de que una condición esencial para mejorar la calidad de la educación, era facilitar que las escuelas mejoraran su capacidad institucional de gestión de la enseñanza, esto es, que dichas escuelas tomaran sus propias decisiones y exigieran los apoyos para el desempeño de sus actividades.

Desde entonces, los sistemas educativos federal y local han reformado la gestión para servir y apoyar técnica y pedagógicamente el desarrollo de las escuelas para mejorar su calidad y equidad. En este sentido, se sostiene que se han fortalecido las acciones

de apoyo técnico-pedagógico mediante la supervisión escolar y de los programas de formación continua del personal. El hecho de que la cobertura aumentara es positivo, pero no suficiente, lo que se requería es que los alumnos alcanzaran los resultados de aprendizaje necesarios, ya que las evidencias recientes registran que los avances no han conseguido eliminar la desigualdad de la calidad educativa en los diferentes niveles socioeconómicos (Sandoval, 2010).

Otro problema relevante producto de las reformas en ejecución ha sido el de la articulación pedagógica con los otros grados y niveles que integran la educación básica, al que se agregó, recientemente, la educación media superior, por lo que el total es de quince años (De Ibarrola, 2012, p. 22).

La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), propuesta por la Secretaría de Educación Pública (SEP), recuperó los señalamientos del Foro de Dakar, realizado en el 2000, con objeto de lograr una mayor eficiencia, articulación y continuidad entre los niveles que conforman al subsistema, así como la formación de ciudadanos íntegros y capaces de desarrollar todo su potencial. Sin embargo, esta propuesta curricular planteó cambios de enfoque en cada uno de los componentes del proceso educativo, integrados por: 1) Campos formativos: (pensamiento matemático; lenguaje y comunicación; exploración y comprensión del mundo natural y social, y desarrollo personal y para la convivencia) entendidos como saberes; 2) Asignaturas: competencias disciplinares y aprendizajes esperados; 3) Situaciones concretas de la vida diaria: comprendidas como secuencias didácticas, y 4) Competencias complejas: (aprendizaje permanente, manejo de la información, convivencia y vida en sociedad) como competencias para la vida, aspectos que en conjunto expresan un verdadero reto para los docentes por la complejidad de la propuesta, al pretender integrar los tres niveles del subsistema con estándares de desempeño asociados a los rasgos del perfil de egreso que se espera en cada nivel.

El eje rector de toda la reforma es el enfoque por competencias, que pretende conectar los distintos componentes, al interrelacionar

conocimientos, habilidades y actitudes, que hace énfasis, además, en otros valores como el respeto a la diversidad y la interculturalidad. Sin embargo, todos estos estándares requieren desarrollarse de manera participativa con objeto de que los actores centrales del proceso se sensibilicen, se apropien y se adapten a su instrumentación, situación que no se dio al aplicarse esta propuesta. Los maestros y otros agentes educativos se perciben ajenos a la comprensión de lo que significan los estándares y su importancia central en el proceso de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, así como lo que se requiere para lograr su correcta aplicación (García, 2012, pp. 48-52).

Esta nueva orientación de la política y la gestión educativas plantearon la necesidad de construir una gestión del sistema más participativa y articulada con aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones de los programas, y con la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad. El reconocimiento de la educación como bien público, y de la escuela, como un instrumento para lograr este bien, está expresado en el carácter de Estado de la política de educación básica y en la importancia que se otorga a la participación social como un aspecto central del sistema educativo (Pedró y Puig, 1998). Dotar a las escuelas y a sus actores de mayores capacidades para tomar decisiones autónomas a través de la promoción de una gestión escolar colegiada, supone fortalecer el sentido de responsabilidad del colectivo a través de una sistemática evaluación y rendición de cuentas. Lo que se plantea, en síntesis, es revertir el esquema tradicional de funcionamiento de las escuelas, para que se conviertan en verdaderos espacios institucionales, responsables de la prestación de un servicio a partir de un plan de desarrollo, en un entorno específico y con propósitos y compromisos capaces de responder a la sociedad.

En este mismo sentido, se sostiene que la federalización, la concertación y la coordinación federación-estados existente entre los distintos programas educativos en operación, constituyen un esfuerzo aún inacabado por independizar algunos componentes clave

en el funcionamiento de las escuelas, como son: desarrollo curricular, incorporación de materiales educativos, formación continua de profesores, fortalecimiento de la gestión e innovación institucionales y equidad y atención a grupos vulnerables.

La creación del Instituto Nacional de la Evaluación Educativa, en el 2002, con objeto de evaluar el desempeño de algunas variables del sector y constituirse en un instrumento útil para el gobierno en la toma de decisiones, es también una asignatura sujeta a revisarse a profundidad, ya que se hubiera esperado, previo a la aplicación de la RIEB, una evaluación *ex ante* por parte de este organismo.

La firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, en agosto de 2002, promovida por el SNTE, reafirmó la idea de la corresponsabilidad entre las organizaciones de la sociedad, tanto del sector público como del privado y del social, y se comprometió a cada sector a cumplir con su función; además se hizo un énfasis especial al papel que correspondía a la familia en materia educativa.

De acuerdo con el discurso político del momento, se señalaron cinco retos como transiciones: demográfico, político, social, económico y cultural. Estos compromisos se plantearon más con un sentido retórico que instrumental. No se establecieron metas, acciones concretas ni mecanismos, tampoco plazos ni responsables (Miranda, 2004, p. 96). Sin embargo, sí se ratificó el respeto a los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación en todos los niveles y modalidades. El discurso sindical destacó la corresponsabilidad y la nueva cultura laboral que orientaría hacia la mejora de la calidad y la equidad educativa.

Como señala Loyo Brambila, el marcado contraste entre el AN-MEB y el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, es que el primero acordó una redistribución de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno, y el segundo no implicó ninguna modificación en los esquemas de administración vigentes. El SNTE refrendó su poder en el campo educativo al promover el compromiso, y su presidenta demostró el vínculo personal que había logrado establecer con Fox, como se reitera, pero no tuvo efectos en

materia de política educativa pues estaba más enfocado a publicitar que a concretar.

El “proyecto educativo” propuesto por el SNTE, en 2007, denominado Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI, bajo el lema “Educar es el camino”, exponía un panorama devastador del sistema que atribuía a la burocracia gubernamental, por lo que sugirió que fuera el sindicato quien administrara y gobernara al subsistema en nuestro país, y aunque intentó impulsarlo como proyecto paralelo al del sector público, en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, dicha alianza explícita con el gobierno calderonista no tuvo trámite. De acuerdo con Ornelas (2008), se corrió el peligro de que el gobierno permitiera que una atribución exclusiva de la SEP, las autoridades educativas de los estados y del propio poder Legislativo, como lo es la evaluación de la calidad educativa, en una norma oficial mexicana de calidad, y el “segundo piso” de Carrera Magisterial quedara a cargo del SNTE (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2008).

Al año siguiente, en mayo de 2008, se hizo pública la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), que se presentó como un medio de transformación del subsistema de educación básica; sin embargo, sus bases fueron poco firmes y carecía de una agenda educativa clara. Esta carencia se manifestó en el Programa Sectorial de Educación, documento de formato burocrático, sin ideas rectoras, y en el que se sobredimensionaba la importancia de la evaluación, en cambio sí planteaba ideas generales de un proyecto de futuro para el país.

La Alianza por la Calidad de la Educación constó de cinco ejes rectores: la modernización de los centros escolares, la profesionalización de los maestros y las autoridades administrativas, bienestar y desarrollo integral de los alumnos y formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y evaluar para mejorar. Sobre ellos debían desarrollarse un conjunto de acciones consensuadas entre gobierno y sindicato para lograr los objetivos. Sin embargo, por su carácter centralista y excluyente, la ACE recibió críticas por la

urgencia de introducir mejoras. Después de su implementación se hicieron declaraciones del sindicato en el sentido de que la SEP no estaba cumpliendo con los compromisos adquiridos.

Por su parte, en el discurso, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se dirigió a concebir una educación de calidad en todos los centros educativos, sin embargo, propósitos de esta naturaleza y magnitud, llevan a cuestionarnos si realmente es responsabilidad de la educación resolver los problemas que generan la pobreza y la injusticia social. Su principal preocupación fueron el déficit de una educación de calidad; los problemas de infraestructura; deficiencias en los modelos educativos del ámbito indígena y de las telesecundaria y los asuntos administrativos del proceso educativo (Sandoval, 2010).

Como ya se señaló arriba, el incremento de la cobertura y la ampliación de años de escolaridad no han sido medidas efectivas para garantizar los problemas de calidad, rendimiento y desempeño escolar, como lo demuestran los resultados de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales; tampoco lo han sido los diversos instrumentos de evaluación, a partir de los cuales se miden las capacidades de los individuos, en virtud de que, desde el discurso oficial, la calidad de la educación sólo mejorará a partir de las evaluaciones. Es un contrasentido el que se pretenda seguir midiendo estándares nacionales sin considerar las especificidades regionales (De Ibarrola, 2012, pp. 21-22).

En este mismo orden, las permanentes reformas al currículum y las orientadas a la formación, actualización y superación del magisterio, no han sido instrumentos suficientes ni concluyentes para promover la calidad educativa; así como tampoco la implementación de los programas que han promovido el uso de las computadoras en el aula o el incremento de la jornada escolar.

Como lo señala De Ibarrola (2012), en la educación básica, la evaluación del desempeño de los maestros se aceptó desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBYN) como criterio para establecer un escalafón horizontal que permitiera el incremento de los salarios de los maestros

sin dejar las aulas. Los exámenes han ido cambiando, las evidencias numéricas sobre la calidad no han mejorado y se ha incrementado el número de evaluaciones.

Como ya se señaló, otro problema importante que se recupera en los planes y programas gubernamentales desde hace varias décadas, es el relacionado con la forma como opera el sistema y la importancia de acortar tramos; de acercar las instancias de decisión y comunicación a las escuelas, como las células que dan origen al sistema mismo, con objeto de optimizar el uso de los recursos para el logro de fines pedagógicos. Es en este sentido, que los centros escolares se convierten en el centro del sistema y lo que debería motivar la culminación plena de la federalización de la educación.

Las alianzas y vínculos del Ejecutivo con los sectores empresariales y el sindicato nacional han provocado una compleja trama de intereses en la disputa por el control de la educación básica en los ámbitos federal y estatal. Estas prácticas corporativas por parte del SNTE, se manifiestan en el botín en el que convirtieron a la administración pública de la educación y otros sectores.

Así lo documenta Ornelas, cuando apunta que “(...) desde los años cincuenta, el gobierno permitió –y aún estimuló– que subsecretarías, direcciones generales y de área de educación federal (primarias, secundarias y de educación física) así como de los estados, quedaran a cargo de funcionarios que habían empezado su carrera como militantes del SNTE y es razonable suponer que fueran más leales al mismo que al propio gobierno. (...) esta es una práctica que continúa en los segmentos medios y bajos de la burocracia del sector educativo”, y a su vez, una de las aristas que explican el concepto de “colonización” de los espacios públicos por parte del SNTE (Ornelas, 2008, p. 452).

De acuerdo con Loyo (1997), el verdadero contrapeso al poder de la actual dirigencia del SNTE tiene dos fuentes posibles: el fortalecimiento de la autoridad educativa del Estado y la presión de los maestros para un mayor control sobre sus representantes y mayores espacios para desarrollar la dimensión profesional de su trabajo.

El ámbito magisterial se encuentra hoy más poblado que en el pasado y existen posibilidades de que la dinámica misma del federalismo educativo, del pluralismo político y del apoyo que se puede recibir de organizaciones ligadas a la sociedad civil y los recursos que proporcionan el internet, las videoconferencias y el mayor acceso a los medios, amplíen y profundicen esta tendencia.

Esta misma idea la sostiene Ornelas, al subrayar que hay grupos organizados de la sociedad civil pertenecientes al mismo ramo que día a día luchan y se fortalecen como oposición importante al SNTE, como la Alianza Ciudadana por la Educación que, en julio de 2007, elaboró un análisis del documento del SNTE, *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*, señalando sus fallas y carácter excluyente. Además de otros actores que han denunciado la propuesta del “segundo piso” de la Carrera Magisterial, que propone el sindicato, por su alto costo económico para el país y sin ninguna consecuencia positiva en la calidad de la educación. La confrontación entre el SNTE y diferentes organizaciones civiles, también de corte empresarial, interesadas en la calidad de la educación, como Mexicanos Primero, constituye otro ejemplo concreto de las luchas de poder contra dicho gremio.

TENDENCIAS

De acuerdo con los autores revisados, en la década objeto de estudio, los gobiernos panistas promovieron reformas organizacionales, institucionales y pedagógicas cuyos objetivos y metas pretendieron subsanar algunos de los rezagos históricos del sistema educativo en el nivel básico; sin embargo, estas modificaciones aunque novedosas en algunos aspectos, demostraron sus limitaciones ya que no se registraron cambios significativos en los resultados. Más aún, se continuó afrontando los nuevos problemas con las viejas estrategias. Nos preguntamos ¿por qué la orientación ideológica conservadora y neoliberal de los panistas no logró modificar el modelo

educativo que tanto criticó?; es decir, ¿en qué fallaron las premisas neoliberales que no fueron capaces de abatir el fuerte rezago e igualdad social en materia educativa? O ¿no será entonces, que la complejidad de este asunto rebasa las cuestiones partidistas y en realidad se trata de un asunto de Estado, de la hechura de políticas de Estado, más que de políticas de mercado, como se expuso en la primera parte del texto?

La interacción política entre los nuevos y viejos actores interesados en el sector es otro aspecto que no puede seguir sujeto a las lógicas clientelar y corporativa; al voluntarismo y a la conveniencia de los gobernantes en turno. Se requiere, como se empieza a observar, un verdadero contrapeso, a través del fortalecimiento de las autoridades educativas y la presión, participación y consenso de diversos grupos civiles independientes (como por ejemplo: Mexicanos Primero, A.C.; Transparencia Mexicana, ambas A. C.), además de los propios maestros, para promover y monitorear avances y, en su caso, exigir información y rendición de cuentas.

En este último sentido, se aprecia una lenta pero consistente tendencia hacia la profesionalización del personal directivo, técnico-pedagógico y docente en la educación básica; la Alianza por la Calidad de la Educación da cuenta de este esfuerzo, aunque no han desaparecido los viejos vicios partidistas.

Se requiere una visión más humanista, democrática e integral del cambio educativo, como parte de esta propuesta de institucionalización de la educación y que corresponde al propio Estado, a través de la gestión gubernamental, ya que la tendencia observable es hacia una visión materialista, individualista y conservadora, como lo demuestra la implementación del modelo educativo por competencias. Como señala Miranda, “en el ámbito pedagógico es urgente un vínculo estratégico con la gestión, cuestiones asociadas con el aprendizaje, la formación permanente y los valores humanistas sólo tiene sentido cuando se relacionan con diversos sujetos y procesos clave de una buena gestión institucional (...)” (Miranda, 2004, p. 99).

Es necesario transitar de las intenciones de la mejora del funcionamiento, organización, control, gestión, evaluación, entre otros, del sistema, hacia un replanteamiento de fondo sobre los dispositivos discursivos, normativos e institucionales que regulan y configuran a la educación, con objeto de modificar sustancialmente la responsabilidad del Estado y lograr su intervención en el manejo y control de la información y evaluación; en la concertación y articulación de políticas; en la compensación de diferencias y en la innovación pedagógica. Esto es, un Estado que focalice su atención en los sistemas y procesos necesarios para atender las necesidades educativas.

Lo que se plantea es la necesidad de una reforma estructural del Estado hacia un perfil promotor altamente eficiente en el logro de los principios de calidad y equidad de los servicios sociales (Crozier, 1992).

El sistema educativo requiere favorecer un sistema que permita desarrollar, de manera eficiente, el enfoque colaborativo y participativo en los procesos de cambio orientados a la mejora educativa. Un sistema que convoque, que consulte, que dé seguimiento y practique sanciones en caso de incumplir las reglas del juego, que promueva alianzas y practique acuerdos.

Involucrar el potencial de las familias en los Consejos de Participación Social tanto para apoyar la toma de decisiones como para ejercer el compromiso de asumir responsabilidades, constituye parte de ese enfoque colaborativo, siempre que haya resultados en el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje de estos actores.

“La tarea de reorganización del sistema educativo, el liderazgo de los agentes educativos (...), y su capacidad para vincular el proyecto de cambio con el resto de la comunidad escolar, deben ocupar un lugar destacado. (...) para emprender la mejora escolar” (García, 2012, pp. 53-54).

Es fundamental para el éxito de la aplicación de las reformas la sólida y pertinente formación docente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas. Estudio Introductorio*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en M. Merino Huerta (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. México: CN-CPYAP-CONACYT.
- Alcántara, A. (2008). "Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006". *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 147-165.
- Ayala Espino, J. L. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y bienestar*. México: FCE.
- Ayala Espino, J. L. (1992). *Límites del mercado, límites del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (2006). "Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones". *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en Educación, REICE*, 4(2e), 1-26.
- Braslavsky, C. y Acosta, F. (2006). "La formación en competencias para la gestión de la política educativa: un desafío para educación superior en América Latina". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en Educación REICE*, 4, 2ª ed.
- Camacho Sandoval, S. (2001). "Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 6(13), septiembre-diciembre.
- Crozier, M. (1988). *Cómo reformar al Estado*. México: FCE.
- Crozier, M. (1989). *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio*. México: FCE.
- De Ibarrola Nicolín, M. (2012). "Los grandes problemas del sistema educativo". *Revista Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, número Especial, IISUE, UNAM.
- Cerroni, U. (1992). *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México: Siglo XXI Editores.
- Ezpeleta Moyano, J. (2004). "Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(21), abril-junio.
- Francesc, P. y Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.
- García Cabrero, B. (2012). "Consolidar las reformas de la educación básica en México. Una asignatura pendiente". *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, número especial, IISUE, UNAM.
- Guerrero Orozco, O. (1992). "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno". *Revista del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Adminis-*

- tración Pública*, A. C., Col. Política y Administración, número especial, La Reforma del Estado, tomo II, marzo.
- Latapí Sarre, P. (2004). “La política educativa del Estado mexicano desde 1992”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa (REDIE)*, 6(2). Recuperado de <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>
- Loyo Brambila, A. (1997). “Política Educativa y actores sociales”, en A. Loyo (coord.). *Las ironías de la modernización. El caso del SNTE*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Plaza y Valdés.
- Miranda López, F. (2004). “La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa”. *Revista Sociológica*, 19(54), enero-abril, 77-123.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2008). “La norma oficial de la educación: El SNTE contra la rectoría del Estado”. *Revista Este País*, 211, octubre, 43-46.
- Ornelas, C. (comp.) (2001). *Investigación y política educativas; Ensayos en honor a Pablo Latapí*. México: Aula XXI, Santillana.
- Ornelas, C. (2008). “El SNTE Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13(37), abril-junio, pp. 445-469.
- Pardo, M. C. (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Pascual, R. (coord.) (1988). *La gestión educativa ante la innovación y el cambio*. Madrid: Narcea.
- Reimers, F. (2006). *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: SEP/FCE/ILCE.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2007). *Guía de Estudio de la Asignatura: Políticas Públicas y Contexto Internacional*. México: Maestría en Políticas Públicas Comparadas-FLACSO.
- Sandoval, Benavides, M. G. (2010). “Análisis de los programas de educación en México 2001-2006 y 2007-2012, con respecto a la calidad de la educación en el nivel básico”. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 2(19), septiembre. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Schmelkes, S. (1999) “Educación Básica”, en P. Latapí (coord.). *Un siglo educativo en México*. México: Biblioteca Mexicana, FCE.
- Sojo, C. (2004) “La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas”. *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, octubre, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Soros, G. (1999). *La crisis del capitalismo global*. México: Plaza Janés.
- Tanaka, M. (2004). “El Estado está de vuelta, esta vez en serio”. *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, octubre, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Uvalle Berrones, R. (1994). “La Administración de la Vida Ciudadana”. *Revista Eristós*, 1, segunda época.

CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN: ¿EDUCAR A TRAVÉS DE REFORMAS? REPENSANDO LA CUESTIÓN

*Leticia Rocha Herrera*¹

INTRODUCCIÓN

La vida democrática en las escuelas se ha puesto en entredicho debido a las denuncias reiteradas y los diagnósticos desalentadores para favorecer una educación cívica en los alumnos. No obstante, se delega a la escuela la responsabilidad de educar ciudadanos para la vida democrática a través de una formación cívica y ética que, como panacea, producirá los ciudadanos que deseamos.

La noción de ciudadanía hoy en día se inscribe en problemas y situaciones inéditas que la educación no puede obviar. El reto para la política educativa y su proyecto de construcción de ciudadanía en la escuela pasa por reconocer la tensión que se genera entre lo público y lo privado, entre el individuo y el Estado, entre la realidad del mercado y los fines sociales de la educación. ¿Cómo convivir en marcos de vida común? ¿Cómo armonizar lo universal con lo particular? La política educativa encuentra dificultades para armonizar

¹ Doctora en Filosofía. Profesora de la línea Histórico Filosófica Educativa en la Licenciatura en Administración Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional. Miembro del Cuerpo Académico Políticas Públicas y Educación.

su discurso educativo para formar ciudadanos democráticos con lo que se vive dentro y fuera de las aulas. En este contexto ¿hasta qué punto la escuela puede educar ciudadanos? ¿Cuál es el papel que desempeña la educación en la formación de una ciudadanía amplia?

El propósito de este trabajo es argumentar que la educación cívica tiene que reformularse a la luz de los escenarios sociales y problemas que demandan atenciones prioritarias en los contextos que vivimos como identidad, participación, diversidad, equidad, mercado. Y que debe apoyarse en una educación que apunte a desarrollar el carácter crítico y transformador de los alumnos para hacer frente a los problemas y construir alternativas de orden ético y político para la acción y convivencia.

El trabajo se aborda desde dos concepciones. En la primera, se señala la problemática y los desafíos de educar cívicamente ante la emergencia de nuevos entornos del mundo global, la respuesta que ofrece la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), también se hace referencia a su Programa Integral de Formación Cívica y Ética (PIFCYE), nivel primaria. El contexto es el marco de la modernización y del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que dio paso a las reformas educativas posteriores, y los referentes teóricos de Estado, gobierno y reforma educativa en que se inscriben.

En una segunda parte, se muestran las dificultades de educar cívicamente a través de reformas, la emergencia de situaciones que han puesto en entredicho una sola manera de entender la ciudadanía. Frente a tal problemática se reivindican los principios de orden ético y político que subyacen a la acción ciudadana como asideros para educar ciudadanos. Tales son el irrenunciable sentido ético en la formación del ciudadano democrático, y el ejercicio mismo de la ciudadanía, sólo la práctica puede hacer efectiva una convivencia social y acuerdos entre los sujetos para instituir un orden político.

Cierro con unas reflexiones, a propósito de las aportaciones de John Dewey a la educación democrática, particularmente la educación de la inteligencia y el juicio crítico.

REFERENTES TEÓRICOS DE ESTADO, POLÍTICA EDUCATIVA Y REFORMAS PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

El Estado liberal, en la teoría política moderna, fundamenta la aparición de sujetos que portan una categoría política: la ciudadanía. En virtud de ella, los ciudadanos se relacionan con el Estado como portadores de derechos y garantías individuales inalienables que el mismo Estado salvaguarda. Indicador de esta democratización fue la extensión indiferenciada de los derechos a todas las personas; sin embargo, la pretendida ciudadanía universal o igualdad ciudadana, como lo muestra la historia de la educación pública, ha acrecentado las desigualdades sociales al desatender las características y necesidades de los grupos vulnerables. Además, en la práctica los derechos no se cumplen, o bien se carece de ellos. Las políticas sociales que deben proveer de los mínimos sociales para erradicar la pobreza, el analfabetismo, la marginación que impiden el derecho a educarse no han alcanzado su objetivo. La educación para la ciudadanía y la democracia fracasa desde el momento mismo en que no se conceden en la práctica los derechos políticos, civiles y sociales más elementales.

Estado-gobierno

El Estado desempeña un papel decisivo para subsanar o, en su defecto, agravar la condición de sus ciudadanos. En los contextos neoliberales, el debilitamiento del Estado de bienestar e interventor, su constitución en un Estado mínimo con capacidad limitada para seguir garantizando la producción y distribución de los bienes y servicios a la sociedad, y puesto a negociar con las asociaciones civiles dio paso a la reforma del Estado, a su desburocratización y descentralización para convertirse en un Estado eficiente, operativo, atento a sus resultados. El Estado mexicano, en los contextos actua-

les, es un órgano descentralizado que comparte con otras fuerzas políticas, económicas y sociales sus funciones administrativas, responsabilidades y tareas. Además, nuevas maneras de gestionar lo público, como el enfoque de gobernanza “entendida ésta como el nuevo proceso de dirección de la sociedad” (Aguilar, 2010, p. 32), ha tendido puentes para la participación de los distintos sectores gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisiones de los asuntos públicos, éste es el marco político del Estado mexicano en los nuevos contextos globales que regula las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, el Estado y la educación.

Las nuevas tareas desreguladoras del Estado, la imposición de las dinámicas del mercado y las exigencias de los organismos internacionales han desplazado los fines sociales de la educación por eficiencia, competitividad y resultados. El nuevo enfoque eficientista del Estado pasa por alto su compromiso fundamental con la sociedad, que es la exigencia de justicia, como lo ha señalado Rawls (2011). Frente a la sociedad utilitarista y de bienestar, sólo cabe la “imparcialidad de la justicia” (Rawls, 2011, pp. 17-60), entendida en términos de equidad y distribución para construir normas e instituciones también justas.

Por tanto, se requiere un Estado que no deje de asumir la responsabilidad social y política de la educación, pues ha dejado de garantizar los mínimos sociales y educativos a la población: el derecho a la educación no se satisface, la educación se privatiza. La modernización, reforma y democratización del sistema educativo que se pretendió con la descentralización educativa del Estado, expresados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), no ha conseguido distribuir de manera equitativa los bienes sociales y educativos que pretendía, y cerrar la brecha desigual y diferenciada de la calidad educativa que existe entre los estados y la federación.

Política educativa

La política educativa forma parte del conjunto de las políticas públicas del Estado, encaminadas a atender los bienes sociales de la comunidad. De manera particular refiere a la intervención del Estado en el campo educativo, ya sea para legislar, diseñar, reformar o bien ejecutar determinadas acciones: reformas curriculares, formación del profesorado, políticas compensatorias, políticas de participación social, de equidad y cobertura, entre otras. La política educativa, además de su componente empírico y jurídico, lleva implícito un componente valorativo-normativo; Johnson señala (en Jover, 1999, p. 107) que es irrenunciable por esencial a la educación. Se trata de los valores o fines que son inseparables de los procesos educativos; se educa para diversos fines (justicia, equidad, progreso, bienestar social, productividad), orientaciones valorativas de las políticas educativas que determinan líneas de acción. La educación ciudadana que implementan las políticas educativas debe hacer efectivo su componente normativo-valorativo salvo pena de reducir la educación a una convivencia de reglas, instrumental, una ciudadanía impuesta desde los poderes públicos.

Justamente una de las limitaciones en que incurre la educación ciudadana es no incidir en una mayor participación social que vaya más allá del acto electoral. La política educativa enfrenta el reto de orientar sus acciones para que los sujetos tengan el derecho a participar en el espacio público con todos los derechos, ello exige que las políticas educativas trabajen de común acuerdo con las políticas sociales, ir aparejadas con medidas de acción social que favorezcan la calidad de vida ciudadana de la población.

Reformas educativas

Las reformas educativas se generan desde los poderes públicos, son dispositivos de cambio o transformación. Su tendencia es la mejo-

ra, se reforma o cambia para mejorar, pero lo que para unos es una reforma, para otros es una contrarreforma, un paso atrás (Viñao, 2006). Las reformas educativas en México gestadas con la federalización del Estado han puesto el acento en la calidad educativa; las innovaciones y mejoras asociadas a las reformas educativas tienen que ver con el grado de calidad que alcanzan las escuelas en sus estructuras curriculares, organizacionales y de gestión. Los dictámenes insuficientes de las evaluaciones de los desempeños escolares, realizados por organismos nacionales e internacionales, refuerzan de manera sistemática la tendencia de la educación en México y América Latina a regirse por parámetros de eficiencia y resultados. “La calidad, según las políticas neoliberales al uso, suele identificarse con el rendimiento escolar de los centros docentes y de los alumnos, sin tener en cuenta la desigual situación de partida de los educandos, las necesidades de formación de los alumnos o el derecho de todos a una educación de calidad” (De Puelles, 2002, p. 40). Aunado a ello las reformas educativas, operadas en nuestro país, en gran medida han estado marcadas por su desarticulación con los contextos sociales y necesidades de los centros escolares. Además, están enfrascadas en disputas ideológicas y de poder entre los distintos actores educativos, lo que dificulta los consensos para llevar a cabo su implementación. Tampoco faltan los problemas de índole administrativo, y falta de rumbo en cuanto a lo que se pretende transformar o innovar.

EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA, UNA FORMACIÓN TRANSVERSAL

La educación ciudadana tiene un lugar en las reformas educativas, su carácter ético-político la vincula indefectiblemente al Estado y a sus formas de gobierno. Los escenarios de la modernización y las reformas educativas se refieren a la educación que va a preservar el orden social, equilibrar los intereses y armonizar la conviven-

cia social; la educación está llamada también a aliviar y mitigar las desigualdades sociales y económicas. La defensa de los valores democráticos que deben sustentar a las sociedades son fortalecidos con la educación, su papel es fundamental para formar a los ciudadanos, en este sentido la educación para la ciudadanía y la democracia recorre todo el sistema educativo, se trata de una formación transversal, los valores democráticos que promueve se extienden a los distintos ámbitos (ecológicos, políticos, científicos, administrativos, familiares, laborales, etcétera).

REFORMAS EDUCATIVAS Y MODERNIZACIÓN. DEMOCRATIZANDO EL SISTEMA EDUCATIVO

En el periodo de la constitución del Estado mexicano la educación del ciudadano fue fundamental para crear la conciencia de la identidad nacional, así la escuela pública de fines del XIX y mediados del siglo XX educó en marcos de vida común. Más adelante con la aparición de los movimientos neoliberales hacia los años ochenta, se da la ruptura de las morales colectivas en las que los ciudadanos se reconocían; el poder del mercado provoca profundas brechas económicas y sociales fracturando los lazos identitarios de la sociedad mexicana.

La historia cívica en México ha estado marcada por formas de obediencia y prácticas autoritarias que han restringido la calidad de vida ciudadana y democrática de los mexicanos. Participación y diversidad fueron realidades cuya emergencia se hizo palpable en el periodo salinista por el énfasis preferente de este gobierno en la modernización económica del país, pero no en la vida política de sus ciudadanos. El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) evidenció el autoritarismo y la marginalidad que prevalecían en el país. En el ámbito de la educación, coreaban la pobreza y el atraso educativo en los estados de la República; el nuevo federalismo educativo fue signo del carácter impostergable

de una reforma política y educativa que exigía romper con la inequidad en la distribución de los servicios educativos y formas colectivas de participación social.

La incorporación de las ideas democráticas en las escuelas se operó tardíamente, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) de 1992, que celebraron el gobierno federal, los gobiernos estatales y las autoridades del Sindicato Nacional de Trabajadores (SNTE). En dicho acuerdo se establecen las bases de un nuevo reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad y con ello el inicio de los procesos de modernización, democratización y de reforma educativa. Se dio paso a nuevas formas de gobernanza que se materializaron en formas inéditas de participación social (ANMEB, 317), de los distintos actores que intervienen en el sistema educativo y las autoridades de los diferentes niveles de gobierno. Desde las escuelas, pasando por los municipios y los estados hasta el gobierno federal, la participación social en la educación se convirtió en un indicador de democratización. Se crearon para tal fin consejos de participación social, escolares, municipales, estatales y el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (LGE, 317-322), formas innovadoras de corresponsabilidad social que permitirían reorganizar el sistema educativo.

Los ejes centrales del acuerdo para la transformación de la educación fueron: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial. Con el acuerdo se incorporaron los criterios normativos para reformar los programas y planes de estudio de la educación básica de los años noventa: entre ellos, una educación en los principios éticos y las aptitudes que preparan al individuo para participar de manera creativa y constructiva en la sociedad moderna (SEP, 1992, p. 319). “La reforma comenzada en los años noventa constituye el eje detonador de los cambios curriculares recientes, pues sentó las bases para formar las competencias básicas de la población con la finalidad de ofrecer los nuevos saberes y habilidades

para la productividad, la competitividad internacional y la formación de una nueva ciudadanía democrática” (Braslavsky, 1999).

La apelación a los principios éticos y un enfoque democrático se mantuvo en las políticas educativas siguientes de los gobiernos de Zedillo, Fox y Calderón, con los ajustes para responder a las necesidades de un sistema educativo más complejo y con profundas desigualdades sociales y educativas.

Periodo de la alternancia en educación

En el año 2000, con el gobierno de Vicente Fox, México entró en un proceso de alternancia política y de democratización de la vida pública y sus instituciones; nuevamente se depositaron las esperanzas en la educación para cambiar a México. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 (Pronae) y el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE) son referentes educativos para dar seguimiento a las reformas implementadas del año 2000 a la fecha. Al entrar al siglo XXI se redacta el Programa Nacional de Educación 2001-2006, que hace una radiografía extensa de los escenarios y problemáticas socioeducativas que afectan al sistema educativo, sus propósitos y también sus retos para renovar la educación nacional bajo nuevos enfoques educativos.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 retomó la participación social como elemento fundamental de una educación de calidad, nuevo enfoque de la política educativa que subrayó la atención de los aspectos cualitativos de la educación que habían sido dejados de lado frente a procesos más cuantificables como la expansión de la cobertura, resultados de aprovechamiento y aprendizaje, indicadores de deserción y permanencia, entre otros. El concepto de calidad que se introduce va a estar ligado con la participación social; se asume que una mayor participación de las familias y la comunidad contribuye a mejorar los aprendizajes de los alumnos, reduce los índices de deserción y reprobación (Pronae 2001-2006, p. 318).

La calidad está vinculada también a la equidad; en la medida en que se toman en cuenta factores como marginación social, género, lenguajes diferentes que presentan algunos sectores de la población, es más probable acertar en el aprovechamiento de los aprendizajes.

Este enfoque en equidad va ser relevante dada la heterogeneidad regional, “el carácter multicultural de la sociedad mexicana” (Pro-nae 2001-2006, p. 33), que deberá traducirse en acciones educativas que atiendan su elemento diferencial.

EL DESAFÍO DE EDUCAR CÍVICAMENTE.

LA EMERGENCIA DE NUEVOS ENTORNOS

A una distancia de más de veinte años de la apertura de los procesos descentralizadores y modernizadores del sistema educativo nacional, la realización de los propósitos democratizadores, justicia educativa y participación social enfrentan dificultades, pareciera ser insalvables que dificultan y contradicen los esfuerzos de las políticas educativas y sus reformas para construir ciudadanía en las escuelas. Nuevos escenarios como el debilitamiento del Estado en su calidad de regulador de lo público por un lado; el poder del mercado en la educación, por el otro, obligan a replantear el concepto de ciudadanía y el de una educación para la democracia a la luz de las nuevas realidades y transformaciones que, a decir de Camacho (2001, p. 10) la puesta en práctica de la modernización educativa ha traído aparejada: “nuevos escenarios, contradicciones, resistencias, expectativas, incertidumbres y esperanzas que requieren de ser tomados en cuenta”.

Al minarse la autoridad del Estado su lugar va siendo ocupado por los individuos, grupos, etnias y culturas que reivindican la afirmación de sus diferencias cuyos intereses particulares ya no coinciden del todo con los fines del espacio público o bien común. En estas circunstancias adquiere mayor relevancia estudiar el problema de la ciudadanía en México y en el mundo, no sólo por las

connotaciones plurales y diversificadas que la ciudadanía está adquiriendo, que precisan otros parámetros de explicación más allá de los fundamentos de orden social y político que hicieron posible su realización; también por el grado de ciudadanización que se está generando en ciertos entornos; es paradójico pero a medida que se mercantiliza la vida social también se acrecienta la resistencia para aceptarlo. Los movimientos de los indignados en España; en Chile, contra la privatización de la educación; el movimiento juvenil ciudadano #Yo Soy 132 en México, expresan esta tensión. Desaparecidas las estructuras del Estado benefactor que cobijaban al ciudadano, éste ahora hace sentir su presencia exigiendo los derechos y valores democráticos de igualdad y libertad antaño conquistados. Kymlicka (2007) nos habla del retorno del ciudadano en nuestras sociedades.

PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD EN LA EDUCACIÓN. LOS JÓVENES

Con la entrada de Felipe Calderón al gobierno se elaboró el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE). Los resultados desfavorables alcanzados en las pruebas nacionales e internacionales en educación básica y media superior, mostraron que había que insistir en el desarrollo de los conocimientos y habilidades que les permitieran a los jóvenes desarrollarse en la vida e insertarse en el mercado laboral. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 ya había planteado las bases para el logro de habilidades orientadas a los sectores productivos. Las reformas educativas de este sexenio se orientaron al desarrollo de habilidades, capacidades y destrezas, una mirada pedagógica que va a estar presente en la reformulación de contenidos de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria): ofrecer a los jóvenes una currícula integral que proporcione conocimientos útiles para la productividad y el mundo del trabajo. La escuela tendrá que formar productores y ciudadanos,

un binomio del que nos habla Tedesco (1996), que problematiza la construcción democrática de la ciudadanía. Se estableció que había que educar de otra manera haciendo énfasis en los conocimientos útiles, productivos; en particular, en el caso de la educación ciudadana, se propone la formación de un individuo que sepa vivir en una sociedad de mercado, tecnológica, globalizada, multicultural y democrática.

La vida económica marca estándares de productividad, competitividad y eficiencia, así que requiere jóvenes con preparación y herramientas adecuadas para incorporarse al mundo del trabajo. El incremento de jóvenes en edad de cursar la secundaria y la educación media superior se ha disparado, lo que obliga en la misma medida a asegurarles la educación integral, madurez afectiva, oportunidades de trabajo y formas de participación social y políticas para su ejercicio ciudadano (Pronae, p. 33). En tal contexto, la formación para el trabajo es una prioridad de las políticas educativas en los distintos niveles educativos, particularmente en la educación media superior por estar próxima o reciente la mayoría de edad de sus estudiantes, y con ello el ejercicio pleno de sus derechos.

Para lograrlo se adoptó el modelo educativo de competencias, en el entendido de que sustentaría una educación integral que atravesaría toda la educación básica, que albergara los tres niveles que anteriormente se encontraban separados. El desarrollo de competencias fue la propuesta que se incorporó en las reformas educativas del periodo: Reforma Curricular de la Educación Preescolar (2004); Reforma Integral de la Educación Secundaria (RES, 2006); Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB, 2009); Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS, 2008).

La RIEB logró conjugar finalmente propósitos de gobiernos anteriores: *a*) la articulación básica, con la cual quedan unidos los niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria, *b*) adopción del modelo de competencias, *c*) nuevo enfoque de evaluación de los aprendizajes que “tomará en cuenta las características de pluralidad social, lingüística y cultural, necesidades, intereses, capacidades, esti-

los y ritmos de aprendizaje de los alumnos” (Acuerdo de Evaluación 648 para Educación Básica, art. 3o. *Diario Oficial de la Federación*), d) El Programa Integral de Formación Cívica y Ética (PIFCYE) que ha conseguido estructurar una formación cívica y ética que empieza en preescolar, se fortalece en la primaria y en la secundaria.

Programa de Formación Cívica y Ética que introduce la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)

El Programa Integral de Formación Cívica y Ética tiene tres momentos de formación, aquí sólo se hará referencia al que corresponde a la educación primaria, cuyas competencias desarrollan las habilidades adquiridas en el nivel anterior de preescolar, y son la base para el futuro desempeño ciudadano de los alumnos en el nivel de secundaria.² Los propósitos del programa son:

El PIFCYE es integral porque requiere impulsar en los alumnos el desarrollo de competencias para actuar y responder a situaciones de la vida personal y social en las que requieren tomar decisiones que involucran una toma de postura ética o la formulación de juicios de valor. En este sentido, este programa promueve el desarrollo de capacidades globales que integran conocimientos, habilidades y actitudes, las cuales se movilizan en función de los retos que los alumnos deben resolver como parte de su aprendizaje y que repercuten en el desarrollo de su perspectiva y conocimiento del mundo.

En segundo lugar, el PIFCYE es integral al demandar, de la escuela y de los docentes, el desarrollo de una experiencia global de aprendizaje que

² En el bachillerato con la Reforma Integral de la Educación Media Superior que entró en vigor en 2008, se ha estructurado la enseñanza bajo el enfoque por competencias, con lo que se termina de homogeneizar un estilo pedagógico unívoco para la educación. A diferencia de la educación básica, la formación cívica y ética se monta en otra estructura curricular de cara a problemas propios del nivel como es la entrada a la universidad, o bien la inserción laboral de sus estudiantes.

involucre la intervención en los cuatro ámbitos de formación: el ambiente escolar, la vida cotidiana del alumnado, la asignatura y el trabajo transversal con el conjunto de asignaturas.

Por tanto, el Programa Integral de Formación Cívica y Ética consiste en una propuesta de trabajo que articula, a través de las competencias y de los cuatro ámbitos de formación, una perspectiva amplia de la convivencia y de las disposiciones y compromisos personales que cada alumno requiere desarrollar para desenvolverse favorablemente y constituirse en una persona para la vida ciudadana (SEP, 2008, p. 12).

El programa de formación cívica y ética está diseñado para seguirse por secuencias: primero, con vivencias centradas en el desarrollo personal-familiar y el entorno escolar, y después en un ambiente social. Su carácter transversal vincula la formación cívica y ética con las demás asignaturas, y extiende sus dominios a la familia, el entorno escolar, laboral, ecológico, cultural, entre otros. La integralidad que pretende el programa PIFCYE estriba en la articulación que establece entre sus ámbitos de formación en la escuela (*el ambiente escolar, la vida cotidiana del alumnado, la asignatura y el trabajo transversal con el conjunto de asignaturas*), con el desempeño de un conjunto de competencias cívicas y éticas (*conocimiento y cuidado de sí mismo, autorregulación y ejercicio responsable de la libertad, respeto y aprecio de la diversidad, sentido de pertenencia a la comunidad, la nación y la humanidad, manejo y resolución de conflictos, participación social y política, apego a la legalidad y sentido de justicia, comprensión y aprecio por la democracia*) (SEP, 2008, pp. 14-16).

Se definen ocho competencias para desarrollarse a lo largo de la educación primaria. *Se entiende por competencia la capacidad que desarrolla una persona para actuar en una situación determinada movilizándolo y articulando sus conocimientos, habilidades y valores. Las competencias cívicas y éticas involucran una perspectiva moral y cívica que permite a los alumnos tomar decisiones, elegir entre opciones de valor, encarar conflictos y participar en asuntos colectivos* (SEP, 2008, p. 13). Asimismo, se destaca su carácter general para aplicarse

a los distintos contextos. *Los aprendizajes logrados a través del desarrollo de las competencias tienen la posibilidad de generalizarse a múltiples situaciones y de enriquecer la perspectiva de los alumnos sobre sí mismos y sobre el mundo en que viven* (SEP, 2008, p. 13).

Las ocho competencias que se desarrollan en los seis grados están organizadas en cinco unidades, cada una con dos competencias afines a manera de conseguir su movilización y complemento.

Cuadro 1. **Competencias cívico-éticas para los seis grados de primaria**

Competencias cívico-éticas	Temas
Unidad Temática I Conocimiento y cuidado de sí mismo. Sentido de pertenencia a la comunidad, a la nación y a la humanidad.	La primera unidad aborda el conocimiento y cuidado de sí mismo y su valoración como conjunto de potencialidades que contribuyen a la conformación de la identidad como integrante de una colectividad.
Unidad Temática II Autorregulación y ejercicio responsable de la libertad. Apego a la legalidad y sentido de justicia.	La segunda unidad contempla un conjunto de recursos que contribuyen a la autorregulación como condición básica para el ejercicio responsable de la libertad y se trabaja la justicia como principio orientador del desarrollo ético de las personas.
Unidad Temática III Respeto y aprecio de la diversidad. Sentido de pertenencia a la comunidad, a la nación y a la humanidad.	La tercera unidad introduce a la reflexión sobre los lazos que los alumnos desarrollan en los grupos donde conviven, su análisis incorpora el reconocimiento y respeto de la diversidad social y ambiental como componentes centrales de su identidad cultural, en la que caben las diferencias y el diálogo entre culturas.
Unidad Temática IV Apego a la legalidad y sentido de justicia. Comprensión y aprecio por la democracia.	En la cuarta unidad se tocan los elementos básicos de la democracia y sus vínculos con la legalidad y el sentido de justicia, donde se brinda atención a las referencias que niñas y niños tienen de la convivencia en su entorno próximo como recursos para introducir algunos aspectos formales de la vida institucional.
Unidad Temática V Manejo y resolución de conflictos. Participación social y política.	La quinta unidad aborda el manejo y la resolución de conflictos e impulsa el interés en la participación social y política en los contextos cercanos a los alumnos. Esta unidad tiene una función integradora que pone en juego los aprendizajes que los alumnos logran en las unidades previas.

Fuente. Elaboración propia. Versión abreviada del acuerdo secretarial 438, Programa Integral de Formación Cívica y Ética, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2008, pp. 31-32.

La generalidad que envuelve a las competencias las hace aptas para aplicarse a cualquier contexto social; independizadas de los contenidos históricos de los saberes, de sus modos de producción y circulación –dice Cullen (2004, p. 74)– son perfectamente flexibles para la adaptación inteligente a cualquier problema. Ello contradice el propósito pedagógico de las competencias de romper con la construcción de conocimientos memorísticos y abstractos desvinculados de la realidad, al pasar por alto la peculiaridad del problema, sus condiciones de producción que condiciona en gran parte sus soluciones y alternativas. La construcción del conocimiento, ya lo advertía Foucault (1985), remite a su práctica y a las condiciones que hacen posible su discursividad, en esta perspectiva las *competencias* al carecer de *historia* limitan su alcance a lo inmediato, lo directo, hacen innecesaria la reflexión de los objetos sobre los que actúan.

No es propósito aquí analizar cada una de las competencias, sino sólo su carácter genérico. Participar social y políticamente es una *competencia* (ver cuadro 1), pero hay distintas clases de participación igual que sujetos que se mueven por distintos intereses y concepciones acerca de lo que es una vida democrática y justa; es ineludible el sesgo valorativo a la hora de juzgar por igual una participación orientada a la solidaridad respecto a otra centrada en la búsqueda del propio beneficio. El carácter abierto no arraigado a ninguna tradición, fines o concepción política convierte a las competencias en instrumentos proclives a la manipulación ideológica. Llevado este planteamiento a la educación ciudadana, las competencias ciudadanas que sustentarían una formación cívica y ética se quedan cortas para construir sociedades y ciudadanos democráticos. La ausencia de marcos normativos-valorativos en las políticas educativas deja fuera consideraciones de orden teórico y práctico de mayor calado para el análisis y reflexión de la vida ciudadana y democrática bajo concepciones distintas y actores plurales. Nos estamos refiriendo a la dimensión ético-política de la ciudadanía, resquebrajada y ausente en las maneras tradicionales de entender la noción de ciudadanía y la educación para la ciudadanía.

EL SENTIDO ÉTICO Y POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN. LA FORMACIÓN DE CIUDADANOS

La justicia, fin normativo del Estado y de las políticas educativas, ha sido desplazada por la operatividad y eficiencia de sus procesos, ello ha acentuado la ruptura de la dimensión ético-política que caracteriza a la ciudadanía provocando su despolitización e instrumentalización por parte de los gobiernos. En efecto, el sesgo formal y jurídico, de observancia a leyes y preceptos, reglas de convivencia impuestas desde el Estado ha caracterizado en buena medida la educación cívica en nuestro país. Más que ninguna otra faceta educativa, la formación cívica fue requerida por el Estado mexicano para hacer posible los proyectos políticos de modernización del país, con el saldo desfavorable de instrumentalizar la educación del ciudadano.

Nadie es ciudadano “naturalmente” ni por “facultades”, pero tampoco lo es por “hábitos” o “disposiciones” hacia el bien, sino que todos lo son porque tienen miedo a la guerra, al despojo, a la censura. Todos se educan, no por el “bien de la ciudad”, sino por las exigencias del trabajo en el mercado libre, que podrá formar “la riqueza de las naciones (Cullen, 1999, pp. 90-91).

Desde los años setenta en adelante ha habido un resurgimiento de la práctica ciudadana, una revaloración de lo ético en la política, como señala Cullen (2004); los análisis de Rawls en los años setenta mostraron la necesidad de unir la ética con la política, revitalizar la filosofía práctica, la justicia en la vida social y sus instituciones. Ya Bertrand Russell (1993, p. 163) en los años cincuenta, tras considerar la dificultad de aplicar la ética en la política, asume que “la existencia continuada de la raza humana ha llegado a depender del grado en que los seres humanos puedan aprender a regirse por consideraciones éticas”.

El sentido ético es constitutivo a la educación ciudadana, desde la perspectiva moderna ha sido el espacio de constitución de suje-

tos, portadores de una dignidad y autonomía moral, por la cual se asumen como sujetos independizados e iguales con la responsabilidad para construir su propio proyecto de vida privada y pública. En este tenor los ciudadanos están facultados para actuar o participar en el espacio público, poner en juego su capacidad de elección. El espacio ético-político fundamenta la existencia de ciudadanos libres e iguales dispuestos a hacer valer sus principios morales en el espacio público, frente a las instituciones y reglas sociales preestablecidas o impuestas, a las políticas del Estado. Por tal razón, lo ético es insoslayable para construir una sociedad de iguales y justa, es la base de todo orden político democrático, de toda educación que pretenda formar ciudadanos. La recuperación del sujeto ético-político se ha hecho también presente con el renacimiento de la acción y participación ciudadana.

Desde los años setenta y en los noventa, sobre todo con la experiencia del terremoto de 1985, se comenzaron a constituir organizaciones con fisonomías distintas, las cuales muestran la práctica de una ciudadanía activa que se resiste a los intereses políticos y del mercado, defienden sus intereses y luchan por la incidencia de sus demandas en las políticas públicas. La participación social que introducen las reformas educativas del periodo de la modernización está comprendida dentro del nuevo horizonte de la dirección de la sociedad, el enfoque de gobernanza, bajo el cual las organizaciones civiles han adquirido autonomía para interpelar a los gobiernos y emprender sus propias formas de asociación y participación.

La participación hace posible la construcción de ciudadanía, por ello las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en una especie de *escuelas de ciudadanía* en el sentido de romper con la imagen del ciudadano pasivo, al que sólo le interesa ejercer su voto y que se respeten sus derechos. En su lugar va abriéndose paso una *ciudadanía social* que enseña que la posesión de derechos se conquista con la participación comprometida.

La participación se ejerce por igual en un modelo de vida liberal que privilegia la participación individual y autónoma de sus

miembros, como en las formas de vida comunitaria cuyos miembros trabajan por un bien común, a fin de cuentas son los sujetos los que deciden y forjan sus formas de existencia. Por ello, la vida democrática es un proceso en construcción que ha dejado de identificarse con la mera igualdad representativa del modelo liberal, o con el bien común que defienden los comunitaristas, también excluyente con los que no se ciñen a sus códigos de valores y conducta. Más allá de estos modelos teóricos que permiten pensar las formas de convivencia en el mundo contemporáneo, el hecho es que los sujetos construyen sus formas de socialización y acuerdos, ellos están rompiendo con las maneras tradicionales de entender la ciudadanía, “una ciudadanía homogénea y controlada desde arriba” (Tamayo, 2010, p. 1). Repensar la ciudadanía en los contextos globales obliga a conceptualizar de nueva cuenta en diálogo con los otros acuerdos, normas y también valores. La ética regresa a la política, pero convertida en una ética pública, concreta a decir de Villoro (2007, p. 31):

Una ética política –escribí– no puede limitarse a promulgar normas generales ni a establecer principios abstractos. Tiene que ser una ética concreta, es decir, una ética que considera las circunstancias, las relaciones de una acción singular con su contexto y las posibilidades reales de aplicación de las normas.

Papel de la escuela, nuevas prácticas

La escuela está desbordada por estas transformaciones sociales y del mercado, que condicionan en gran medida sus prácticas y diseños curriculares, no obstante la escuela sigue teniendo la responsabilidad de educar, y continúa siendo un referente educativo central, pero es cierto, no es el único; el oficio de educar ya no le corresponde hacerlo sola, por ello debe repensar sus prácticas, sus formas de enseñanza aprendizaje, debe vincularse con otros agentes,

instancias y espacios sociales varios: la familia, la ciudad, la colonia, los clubes, las asociaciones civiles, participar conjuntamente con ellos de modo que pueda fomentar la participación social llevando al aula la práctica de experiencias más significativas que incidan en lo que los jóvenes y futuros ciudadanos hacen, creen y viven en su cotidianidad.

Con la política educativa de Vicente Fox se abrieron los canales para establecer formas de participación social institucionalizadas. Hoy en día existen Consejos Escolares de Participación Social integrados por los padres de familia, las autoridades educativas y los docentes, con propios lineamientos de funcionamiento y registro público, cuyo propósito es ver por la mejoría de la escuela, los estudiantes o el entorno social. Entre éstos se encuentran los comités de actividades artísticas, recreativas y culturales, de consumo de alimentos, de cuidado al medio ambiente y limpieza del entorno escolar, de mejoramiento de la infraestructura, entre otros. La participación social construida en la escuela debe contar con el apoyo de otras instituciones, para generar cambios en la escuela, e instituir ciudadanía.

Educación integral, otras maneras de entenderla. A propósito de *Democracia y educación* de John Dewey

En este contexto resulta muy refrescante y renovador traer a cuenta la lectura de un clásico, *Democracia y educación*, de John Dewey. Su concepción de la democracia no atada al modelo liberal tradicional nos ofrece una manera más libre de pensar la tarea educativa. Para Dewey, la democracia es una manera de vivir; así, no se limita a la participación política, tiene que ver con todas las acciones de la vida (familiares, laborales, políticas), es decir, los individuos actúan y deciden cómo vivir. “Una democracia es más que una forma de gobierno; es primariamente un modo de vivir asociado, de experiencia comunicada juntamente” (Dewey, 2004, p. 82).

Enemigo de modelos convencionales y preestablecidos, de formas de organización sociales impuestas, para Dewey la construcción de sociedades democráticas debe partir necesariamente de “las sociedades que realmente existen” (p. 78), éstas son plurales, albergan agrupaciones diversas, con normas e intereses diversos y sentidos de pertenencia y compromiso. Para evitar su aislamiento, Dewey apuesta por una ampliación de experiencias compartidas entre los grupos diversos, invita a recapacitar en la apertura y vitalidad que consigue una sociedad cuando está abierta a nuevas formas de pensar y actuar. Es un primer elemento de su propuesta de lo que caracteriza a la sociedad democrática. “Para tener un gran número de valores en común, todos los miembros del grupo deben poseer una oportunidad equitativa para recibir y tomar de los demás. Debe haber una gran diversidad de empresas y experiencias compartidas. De otro modo, las influencias que educan a algunos para señores educarán a otros para esclavos” (p. 79).

El segundo elemento es el “hábito social”; “un cambio en los hábitos sociales; su reajuste continuo y afrontando las nuevas situaciones producidas por el intercambio variado” (Dewey, 2004, p. 81). Con el concepto de hábito, Dewey recupera la idea de que las sociedades no son estructuras rígidas, se transforman continuamente; los individuos portan en sí mismos una educabilidad que les hace mejorar, cambiar y adaptarse a las condiciones en constante transformación. El problema de la constitución de sociedades democráticas para Dewey involucra por tanto de manera decidida a la educación.

Papel de la educación en la formación de ciudadanos democráticos

La propuesta pedagógica de Dewey no se centra en la formación de conductas específicas, su alcance es genérico, universal; se extiende a las ciencias naturales, a la lógica, a la naturaleza, a la ciencia, a la historia, la geografía, a los saberes que tengan que ver con “la vida

asociada de los hombres” (2004, p. 182). Su perspectiva educativa es integral, por ello no encontramos una educación cívica específica, tampoco una de historia y otra de geografía. Dewey conecta los saberes, son aspectos de la realidad que pisamos. El punto de partida deweyano es aportativo, pues ofrece otra mirada para acercarse a la educación.

Educación y aprendizaje

Dewey recupera para la educación los componentes del proceso del conocer: la experiencia y el pensamiento que son de especial relevancia para recapacitar en las maneras como aprendemos y enseñamos, con la riqueza que ello ofrece para poner en perspectiva los modelos pedagógicos que han introducido las reformas curriculares en México.

Es habitual en nuestras escuelas prescindir de las experiencias. Estamos acostumbrados a la cultura libresca, pasiva; recitar, memorizar, creer, imaginar los conceptos al margen de situaciones reales. Dewey se opuso a esta práctica común en los sistemas escolares, el divorcio de las ideas y las acciones, por perjudicial para el desarrollo intelectual de los jóvenes: “el error fundamental en los métodos de instrucción estriba en suponer que puede darse por supuesta la experiencia por parte de los alumnos” (p. 136), que el “espíritu” puede captarlas con sólo prestar atención, y que esta atención puede prestarse a discreción independientemente de la situación dada” (p. 128). Lo que está en juego aquí con el divorcio del pensamiento y la experiencia es la pérdida del “sentido” o “propósito” que hace significativo a todo conocimiento. “De aquí el diluvio de semi observaciones, de ideas verbales y de ‘conocimiento’ inasimilado que aflige al mundo. Una onza de experiencia es mejor que una tonelada de teoría” (Dewey, 2004, p. 128).

El aislamiento de los actos respecto de sus propósitos es lo que hace a los actos rutinarios. Desafortunadamente, la escuela repro-

duce estas prácticas y consigue con ello formas de imitación y adiestramiento. Se ha perdido contacto con los problemas reales al grado que “los problemas de los alumnos no son suyos, o más bien son suyos sólo como alumnos, no como seres humanos” (Dewey, 2004, p. 138). A falta de problemas reales, el problema para el alumno, señala Dewey, es descubrir lo que el maestro quiere. Esta es la situación presente en la escuela, las maneras de educar no abonan en la estimulación de las experiencias de los alumnos. “La experiencia ordinaria no recibe el enriquecimiento que debería; no es fertilizada por el aprender escolar. Y las actitudes que surgen de acostumbrarse y de aceptar un material comprendido y digerido a medias debilitan el vigor y la eficacia del pensamiento” (p. 142). La experiencia es así el componente esencial, primario, en el proceso del conocer.

El otro componente es el pensamiento, las percepciones que tenemos de las cosas. “Ninguna experiencia con sentido es posible sin algún elemento del pensamiento” (Dewey, 2004, p. 128). Dewey va a defender la idea de que el pensamiento es siempre una experiencia reflexiva, “toda percepción o toda idea es un sentido de las relaciones, uso y causa de una cosa” (p. 127). Pensar significa analizar, discernir las conexiones que portan las cosas, es ejercitar el juicio. La operación no reflexiva equivale a la “rutina” y la “conducta caprichosa”, se complace en aceptar “lo acostumbrado” y no toma en cuenta las conexiones de las cosas. Dewey advierte de los peligros que encierra la falta de juicio y reflexión en la vida escolar. Hay que ejercitar el juicio para la educación, es evidente que va quedando en desuso en nuestras sociedades que en aras de la eficiencia dificulta pararse a mirar lo que hay en el entorno y hacer experiencias reflexivas.

Asimismo, no hay que olvidar que el juicio abstracto es estéril, lo que lo despierta es una experiencia. “El material del pensar no son los pensamientos, sino las acciones, los hechos, los sucesos y las relaciones de las cosas. En otras palabras, para pensar eficazmente debemos haber tenido, o tener ahora, experiencias que nos ofrezcan recursos para vencer la dificultad que se presenta. “El pensar es, en otras palabras, el esfuerzo intencional para descubrir conexiones

específicas entre algo que nosotros hacemos y las consecuencias que resultan” (Dewey, 2004, p. 138).

Los problemas educativos que estudia Dewey comparten con los nuestros la expulsión del pensamiento reflexivo y crítico de la educación. Su propuesta de incorporar el pensamiento en la educación, entendiendo a éste como una experiencia reflexiva, sigue siendo profunda y renovadora en el sentido que los modelos pedagógicos no se imponen a la actividad educativa. Llevándolo al terreno de la educación para la ciudadanía y la democracia, una formación cívica y ética es estéril si el alumno no se nutre de experiencias que detonen su capacidad de juicio; sin éstas las ideas de participación, igualdad, diversidad, interculturalidad se convierten en ideas abstractas sin sentido. En otras palabras, las ideas de ciudadanía y democracia no son modelos que puedan aprenderse como se aprenden otros contenidos. La educación del individuo y de la sociedad democrática son siempre proyectos, se construyen en la práctica cotidiana; las formas de socialización, de organización, las crean los sujetos, igualmente sus valores. Aprender a pensar, dar sentido, fin o propósito a las cosas, es una práctica de la que estamos privando a los jóvenes para que se desarrollen como personas.

Las propuestas de Dewey tienen especial relevancia hoy en día, justamente porque en los contextos de la globalización económica y mercantil en que vivimos lo que menos interesa cultivar es el pensamiento reflexivo; la escuela tampoco ayuda a desarrollarlo. Las reformas curriculares han homogeneizado la educación centrandolo su propósito en el dominio de saberes, habilidades y destrezas. La educación debe asumir la responsabilidad de educar el juicio o pensamiento reflexivo, que significa “inquirir”; se debe enseñar a inquirir siempre, ahora que tenemos fuertes desafíos mundiales, situaciones inéditas que requieren jóvenes con juicio crítico para tomar decisiones; las reformas curriculares pasan por alto que el pensamiento es, ante todo actividad, enfrentamiento con las cosas, creatividad.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo de educación y ciudadanía se centra en el ámbito de la escuela, de su política educativa; sin embargo, no se deja de reconocer la presencia de otros ámbitos con los que la escuela está en interlocución (medios de comunicación, organizaciones civiles, partidos políticos, empresas, organizaciones gubernamentales, entre otros) que ameritan una investigación posterior.

La escuela mantiene la capacidad de educar, pero el carácter ético-político de la educación es violentado con frecuencia por fuerzas, como las del mercado, que invaden y se alojan en las instituciones educativas imponiendo sus orientaciones de carácter económico, sobre todo de control y regulación de los procesos educativos, las evaluaciones, el control de las plazas de los profesores que es el asunto central de la reforma educativa de 2013, estos propósitos se colocan por encima de la mejora educativa. Alumnos y profesores entran de manera irremediable al juego de la competencia, las certificaciones y las becas. Una de las preocupaciones de la política educativa es la preparación de los jóvenes para la vida laboral; las reformas educativas orientan la educación a la vida productiva, lo que hace de la educación ciudadana una tensión permanente entre las exigencias del mercado y los fines sociales de la educación. Las políticas educativas y sus reformas proponen frenar el rezago, la deserción, prometen ampliar la cobertura, recientemente en 2012 se aprobó la obligatoriedad del bachillerato, pero en los hechos lo que acontece es un preocupante y creciente abandono escolar.

La educación ha perdido su función social, ahora se paga por ella, cada vez resulta familiar en los medios la noción de ciudadano consumidor, productor. De manera equivocada, los bienes educativos se han vuelto equiparables en su valor de cambio a los bienes materiales, es lo que denuncia Walzer (2001), quien apelando a un principio de justicia más plural sostiene que los bienes educativos son distintos, por tanto su distribución debe atender el carácter diferencial de sus destinatarios para evitar las injusticias educativas.

Con las reformas educativas de los años noventa, posteriormente con las de Fox y Calderón, la formación cívica y ética incorporó en sus programas curriculares el enfoque democrático, la apelación a principios éticos, la enseñanza de la participación social, la equidad, la inclusión de la perspectiva de género y la diversidad cultural; sin embargo, tales reformas no aterrizan en el aula, o simplemente se mantienen en el plano del discurso abstracto e impersonal. El modelo de competencias ciudadanas desarrollado en el Programa de Formación Cívica y Ética de la Reforma Integral de la Educación Básica no ha incidido favorablemente en la educación cívica, su carácter instrumental orientado a desarrollar saberes inmediatos y útiles deja de lado la construcción misma de la realidad y de sus alternativas. Varias situaciones y problemas hacen repensar el concepto de ciudadanía y el pretendido carácter educador de las reformas educativas.

Al respecto, las contribuciones de Dewey a la educación, su defensa del juicio o pensamiento reflexivo en la vida escolar, son referentes valiosos para estimular las experiencias de los alumnos, recuperar el sentido de las cosas que aprendemos y hacemos. Pocas veces, por no decir ninguna, se contempla en las reformas educativas la enseñanza del pensar, las consecuencias las tenemos a la vista: actos rutinarios, falta de comprensión, ausencia de juicio y reflexión en nuestras vidas, carencia de vida democrática. Las propuestas epistemológicas y educativas de Dewey, no obstante haber sido elaboradas en contextos distintos al nuestro, tienen un fuerte potencial para dar otros sentidos a la tarea educativa y con ello enjuiciar y poner en perspectiva los modelos pedagógicos que han introducido las reformas educativas.

Repensar la ciudadanía implica reformar la educación ciudadana, romper con los modelos de conducta preestablecidos que exigen la mera adaptación o adoctrinamiento de los ciudadanos. La educación ciudadana debe formar a los sujetos para desempeñar los roles que ellos han decidido protagonizar en una sociedad organizada democráticamente, no para desempeñar papeles determi-

nados o impuestos. En este sentido es relevante la recuperación del carácter ético y político de la educación para formar sujetos críticos e independizados que promuevan sus proyectos de vida, asimismo impriman un sentido ético y democrático a la sociedad en la que participan y en cuyo proyecto están también comprometidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (17 de mayo de 1993), en A. Arnaut (1998). *La federalización educativa en México 1889-1994*. México: SEP.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Braslavsky, C. (1999). *Re-haciendo escuelas: Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Convenio Andrés Bello-Santillana, en F. Miranda López, “La reforma curricular de la Educación Básica”, A. Arnaut y S. Giorguli (coords.). *Educación. Los grandes problemas de México*, vol. VII. México: El Colegio de México.
- Camacho Sandoval, S. (2001). “Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB”, pp. 401-423. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 6(13), septiembre-diciembre. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Castro, I. (coord.). (2006). *Educación y ciudadanía. Miradas múltiples*. México: Plaza y Valdés.
- Cullen, C. (2004). *Perfiles ético-políticos de la educación*. Buenos Aires: Paidós.
- De Puelles Benítez, M. (2002). “Estado y educación: una relación histórica”, pp. 12-43, en *La escuela pública. El papel del Estado en la educación*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Dewey, J. (2004). *Democracia y educación. Una introducción a la filosofía de la educación*. Madrid: Morata.
- Diario Oficial de la Federación*. (2012). Acuerdo de Evaluación 648 para Educación Básica, art. 3º. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5264634&fecha=17/08/2012 el 21 de septiembre de 2013.
- Fernández Alatorre, A. C. (2010). *Formación ciudadana e identidad. Voces de la sociedad civil*. México: UPN.
- Foucault, M. (1985). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI Editores.

- Jover, G. (1999). "La configuración de la política de la educación" pp. 107-120, en F. Bárcena, F. Gil, G. Jover. *La escuela de la ciudadanía. Educación, ética y política*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (2007). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Ágora*, núm. 7.
- Ley General de Educación (1999). *Comentarios a la Ley General de Educación*. México: Centro de Estudios Educativos.
- Programa Nacional de Educación*. SEP, 2001-2006.
- Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, recuperado de: http://www.ses.sep.gob.mx/work/sites/ses/resources/LocalContent/1110/3/prog_sec.pdf
- Rawls, J. (2011). *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Russell, B. (1993). *Sociedad humana: ética y política*. Madrid: Cátedra.
- SEP (1999). *Plan y programas de estudio Educación Básica Secundaria. Formación Cívica y Ética*. México.
- SEP (2008). *Programa Integral de Formación Cívica y Ética*, Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2008. Versión abreviada. Consultado el 10 de febrero de 2013, en: <http://educacion.especial.sepdf.gob.mx/escuela/documentos/CurriculumBasica/Primaria/Programa/ProgramaIFCE.pdf>
- SEP (2011). *Programas de Estudio 2011. Guía para el maestro. Educación Básica Secundaria. Formación Cívica y Ética*. México.
- Tamayo, S. (2010). "Ciudadanía sustantiva, participación o transgresión". *Sociológica*, 25(72), enero-abril, 291-299.
- Tamayo, S. (2010). *Crítica de la ciudadanía*. México: UAM/Siglo XXI Editores.
- Tedesco, J.C. (1996). "La educación y los nuevos desafíos de la formación del ciudadano", *Nueva Sociedad*, 146, noviembre-diciembre, 74-89.
- Villoro, L. (2007). *Los retos de la sociedad por venir*. México: FCE.
- Viñao, A. (2006). "El éxito o fracaso de las reformas educativas: Condicionantes, limitaciones, posibilidades", pp. 43-60, en J. Gimeno Sacristán (comp.). *La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata.
- Walzer, M. (2001). *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: FCE.
- Zorrilla Fierro, M. y Barba Casillas, B. (enero-junio 2008). "Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores", *Sinéctica*, Revista electrónica de educación, pp. 1-32, consultado el 1 de octubre de 2012, en: www.sinectica.iteso.mx/?seccion=articulo&lang=es&id=441_reforma_educativa_en_mxico_descentralizacin_y_nuevos_actores

**POLÍTICAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y CAMBIO
ORGANIZACIONAL EN MÉXICO: EL CASO CECYTEJ
EL SALTO**

Miguel Ángel Vértiz Galván¹

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se aborda el resultado de una investigación de naturaleza inductiva, por tratarse de un estudio de caso, en la cual se buscó responder a la pregunta ¿cómo sucedieron los cambios organizacionales al introducir la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)? La investigación analiza la exploración de las categorías de ceremonia burocrática, propuesta por Meyer y Rowan (1999), y el principio de pertinencia, de March y Olsen (1997), desde una aproximación del nuevo institucionalismo organizacional; se destaca que en cada organización este proceso ocurre de forma diferente, lo que da pie a reflexionar en las principales problemáticas

¹ Doctor en Estudios Organizacionales. Profesor de la línea Gobierno de los sistemas educativos, de la Licenciatura en Administración Educativa, y de la línea de Política Educativa, de la Maestría en Desarrollo Educativo, de la Universidad Pedagógica Nacional. Coordinador del cuerpo académico Políticas Públicas y Educación.

en la implementación de políticas educativas, en particular en el ámbito organizacional.

El estudio inicia con la exposición del enfoque sobre el Estado, la política educativa y las reformas desde los estudios organizacionales, para contextualizar la aproximación del estudio, y se comprende el interés sobre los procesos organizacionales en el campo de las políticas educativas y su implementación.

PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL DEL ESTADO, EL GOBIERNO Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Hablar del Estado, como categoría abstracta, condiciona a asumir una posición sobre su referente conceptual, pero también se corre el riesgo de elaborar un discurso ambiguo por la ausencia de claridad en el significado y alcance del concepto. El Estado tiene múltiples conceptualizaciones, depende de la disciplina de que se trate; en ciencia política, la conformación del Estado se aborda como unidad geopolítica del ejercicio del poder; desde la filosofía, como el orden social abstracto que asegura las libertades y la proyección de la justicia; desde la economía, como el ente regulador de las interacciones sociopolíticas, y en la propuesta desde el campo de los estudios organizacionales, se debe reconocer la importancia de la naturaleza organizacional del Estado y en consecuencia de la gestión gubernamental como expresión concreta de la política, para la implementación de las políticas públicas. Lo anterior implica el desarrollo conceptual del conjunto de organizaciones que constituyen al Estado, si bien interrelacionadas, son independientes en sus dinámicas e interacciones internas y sus formas de vinculación con el exterior, en contraposición a las visiones monolíticas o instrumentales del Estado, éste no se asume omnisciente, sino por el contrario, como marco de la acción y confrontación política entre actores con intereses e ideologías distintas, la cuales lejos de sintetizarse, se mantienen en las acciones y estructuras organizacionales del Estado.

El Estado, desde una perspectiva pluralista ortodoxa, es una arena de negociación totalmente neutral, donde los diversos actores o grupos de la sociedad pugnan por introducir sus intereses en las políticas públicas. Al introducir la perspectiva institucional queda claro que el Estado lleva a la conformación no sólo de instituciones que regulan la interacción de los diferentes actores en la sociedad, sino también de las organizaciones gubernamentales y privadas, las cuales no pueden verse con una actuación neutral, sino que ellas y los individuos que las integran también interactúan con el resto de la sociedad con base en intereses propios y de percepciones autónomas, formadas desde el seno de estas organizaciones y sobre su propia actuación. El Estado, por tanto, debe ser visto como un conjunto de actores y organizaciones autónomos; como una categoría conceptual compuesta por organizaciones dirigidas por individuos que toman decisiones con intereses propios y a partir de las percepciones que tienen de la situación y de los problemas de la sociedad. Desde esta última perspectiva se proponen los siguientes argumentos para considerar al Estado como un conjunto de actores inmersos en estructuras organizacionales autónomas en la sociedad:

- I. **Las organizaciones del Estado afectan y participan en la interacción social.** Porque toman decisiones independientes a los fines de los grupos de interés político estatal, y estas instancias participan no sólo en la dirección, sino también en la reestructuración de sociedad y política a partir de la implementación de sus propias políticas públicas, estas últimas son consecuencia de un proceso político, no porque sean producto del poder y el conflicto, sino porque quienes las realizan lo hacen en nombre de otros.

- II. **Las organizaciones del Estado son autónomas.** Los participantes en la formulación de políticas son élites de gobierno y administradores envueltos en espacios para la acción política que cambia en el tiempo, y no responden a intereses

específicos de grupos sociales, aunque estos últimos pueden infiltrar sus demandas en las acciones del gobierno. Pero son finalmente las organizaciones del Estado las que definen qué problemas son importantes y cómo se logra su solución, otorgando prerrogativas a los grupos sociales en la medida que resultan coherentes a la racionalidad del Estado. Por otra parte, las organizaciones del Estado no sólo tienen capacidades propias, sino que pueden alcanzar sus objetivos porque gozan de recursos para ejercer sus funciones.

En las dos características anteriores, las organizaciones y actores de la sociedad presionan de diferentes formas al Estado para introducir sus demandas en las acciones del gobierno, por tanto, es fácil inferir que las demandas de aquellos actores más fuertes y mejor organizados sean las que más consideran los que toman las decisiones gubernamentales, que aunque responden a sus propios intereses y concepciones de la realidad social, siempre otorgan prerrogativas a las demandas más fuertes.

A través de este proceso, el Estado estructura las interrelaciones entre la sociedad afectando los intereses de diversos grupos de diferentes formas. Por ello, la búsqueda para lograr una mejor situación a cada grupo debe validarse social y políticamente a través de las políticas públicas, y la influencia de los grupos en éstas dependerá de su capacidad de organización, dirección, presión, etcétera. Por otra parte, las acciones que toman las organizaciones del Estado que responden a sus propios intereses, afectan en general a los intereses de los grupos sociales.

Ante esta percepción es posible entender la lógica de funcionamiento del Estado en la sociedad, no sólo como conjunto de instituciones que regulan la interacción entre los individuos, sino también *como el conjunto de organizaciones gubernamentales que afectan efectivamente a la sociedad a través de sus acciones*. Por otra parte, debe señalarse que las organizaciones del Estado no son homogéneas, ni en sus funciones, ni en la magnitud y forma en que

pueden afectar al resto de la sociedad a través de sus acciones de políticas públicas.

Las relaciones entre las diferentes organizaciones de la sociedad, incluyendo a las que no pertenecen al gobierno, se configuran en esquemas formales de agente-principal,² consecuencia del diseño en la división de funciones que cada organización en particular desempeña en la sociedad y su consecuente conexión con las demás, sin embargo estas relaciones de agencia-principal, aunque definidas en términos de las organizaciones, se establecen, de facto, entre los miembros de dichas organizaciones.

Desde esta perspectiva puede comprenderse a las dependencias de educación y a las instituciones educativas públicas y privadas, reguladas por el Estado, que ejercen y ejecutan otras organizaciones políticas y sociales, como parte de una red más compleja, con autonomía y libertad de acción, vinculadas con otras dependencias de gobierno superiores, y con organizaciones políticas nacionales o internacionales y de la sociedad de diversas formas y fines diferenciados y cambiantes, según la rotación de sus miembros.

Las políticas públicas en educación, como instrumentos de regulación y desarrollo educativo del Estado, inciden sobre los procesos institucionales y los mecanismos de interacción social de los diferentes actores al interior de las organizaciones de educación en México. Éstas afectan los procesos y normas para la acción; sin embargo, tanto su diseño como su estrategia de implementación asumen que los actores involucrados en los procesos de las políticas, son más o menos autónomos y desestructurados (Ramírez, 2000) en sus vínculos con las organizaciones de educación por una parte, y por otra que el conjunto de las organizaciones del sistema educativo pertenecientes a la estructura gubernamental, se consti-

² El término agente principal se refiere a las relaciones de subordinación estructuradas por esquemas de incentivos que alinean la acción del subordinado (agente) a la del principal, haciendo que el interés del agente logre, a la vez, los fines del principal.

tuyen como un solo actor monolítico del Estado o del gobierno, en el mejor de los casos.

Lo anterior es resultado de una visión particular de la realidad social y de la estructura del sistema de educación pública en México, que asume al sistema educativo perteneciente al sector público, como una gigantesca estructura organizacional del Estado, en la que opera burocracia especializada en educación. Visto así, la estructura y la burocracia son parte de un mismo ente organizacional descentralizado en unidades más específicas, en cuya base de la estructura se encuentran las escuelas y los docentes. Todo esto ha llevado a las políticas públicas del sistema educativo a operar bajo una lógica instrumental, es decir, que al sistema educativo se le considera un medio para alcanzar los objetivos de dichas políticas.

Un cambio de visión, bajo el cual se considere a las escuelas como organizaciones con diversos grados de autonomía y a los docentes como miembros de éstas en permanente interacción, podrá mostrar que las consecuencias en los procesos y la interacción derivadas de la implementación de las políticas públicas, generan efectos redistributivos entre los docentes, quienes desarrollan estrategias compensatorias con base en los diversos espacios de negociación que obtienen a partir de su interacción, acotada por los procesos institucionales específicos de las escuelas como organizaciones. Lo anterior cambia la visión de implementación de las políticas, ya que es necesaria la gestión del cambio organizacional en las escuelas como elemento sustantivo para el éxito en los resultados esperados por las políticas.

El reconocimiento de que las políticas públicas en educación modifican los arreglos institucionales al interior de las organizaciones de educación y con ello generan cambios en los procesos organizacionales, ha llevado a la falacia de que es posible generar cambios en el sistema educativo consistentes con determinados objetivos, al instrumentar políticas públicas, sin reparar que la complejidad de la interacción social al interior de las escuelas puede generar un cambio no esperado, debido a la ausencia de una meto-

dología de gestión del cambio que se aproxime desde los procesos institucionales de cambio existentes y considere las limitaciones de los procesos institucionales de estabilidad necesarios para garantizar la certidumbre mínima para que la interacción social ocurra (North, 1999).

Aceptar la propuesta alternativa de conceptualizar al Estado y al sistema educativo como un conjunto de organizaciones y actores que interactúan en un marco institucional, con intereses propios y de grupo, legitimados por los discursos suficientemente ambiguos para incorporar las fuentes multisignificantes para la educación pública, supone la problematización de la política educativa con la gestión del cambio organizacional. Implica una modificación del marco institucional sobre el cual las organizaciones y actores de gobierno interactúan.

Para convertir esta problematización en un conjunto de conceptos que permitan interpretar el fenómeno organizacional de la política educativa, es necesario incorporar un conjunto de categorías, entre las que pueden rescatarse la agenda pública y la organización.

La agenda pública, como conjunto de asuntos que se discuten en la sociedad, contiene definiciones sobre las fuentes multisignificantes de legitimidad para la educación y el sistema educativo. También es posible identificar el componente educativo de cada uno de los asuntos de la agenda como el conjunto de soluciones legítimas que involucran al sistema educativo como vía de implementación de políticas. La categoría de organización permite conceptualizar a las unidades de análisis del sistema educativo, donde se realiza la interacción de los actores de la educación y se verifican los efectos de las políticas educativas.

La problematización planteada puede enunciarse como: “las políticas públicas en educación generan cambios en el marco institucional sobre el que interactúan las organizaciones educativas y sus actores, por lo que se experimentan cambios en las interacciones sociales que suceden al interior de estas organizaciones educativas, principalmente por la reivindicación de los efectos redistributivos,

propiciando un cambio organizacional”, con ello también se infiere la necesidad de una metodología para la gestión del cambio organizacional que complemente los procesos de implementación de políticas educativas.

Estructuras organizacionales diferenciadas

La educación media superior en México, hasta el año 2008, había representado un amplio mosaico de modalidades de enseñanza, estructuras organizacionales y propuestas curriculares, que se construyeron bajo el planteamiento de atender a la diversidad de características regionales, de intereses y orientaciones productivas y profesionales, con énfasis diferentes entre la formación profesional técnica y la propedéutica.

Las diversas modalidades de bachillerato del país, tanto centralizadas y descentralizadas, ahora sostenidas por las entidades federativas, como se muestra en la tabla 1, constituyen 43.7% de los establecimientos educativos y 42.3% de la matrícula. Hasta la década de los ochenta, el gobierno federal mexicano tenía a su cargo casi 80% de las escuelas de educación media superior, después de la descentralización, cuando se entrega a los gobiernos estatales los Colegios de Bachilleres (Cobach), los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT) y los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (Conalep) de la década de los noventa (Navarro, 2010), el posterior crecimiento del sector medio superior, especialmente en las zonas rurales, corre por cuenta de las entidades federativas.

Tabla I
Porcentaje de escuelas y matrícula de educación media superior según el tipo de control administrativo (2009-2010)

Control administrativo (opciones)	Escuelas (%)	Matrícula (%)
Centralizadas del gobierno federal	7.3	20.3
Descentralizadas del gobierno federal	0.8	3.8
Descentralizadas de las entidades federativas	19.9	27.5
Centralizadas de las entidades federativas	23.8	14.8
Autónomas	5.4	12.2
Subsidiados (financiamiento mixto)	3.4	2.5
Privadas	35.3	17.2
No especificado	4.1	1.7

Fuente: A. Santos Real y A. Delgado Santobeña (2011), "Consideraciones sobre la obligatoriedad y la composición de la educación media superior", en *La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*, México: INEE, p. 29.

En 2011, del total de las 14,427 escuelas y 4'054,709 estudiantes de educación media superior, 19.9% y 27.5%, respectivamente, corresponden a las modalidades descentralizadas de las entidades federativas, y 23.8 y 14.8% a las centralizadas de los estados.

Tabla 2
Escuelas y matrícula de las modalidades de educación media superior con sostenimiento estatal (2009-2010)

Control Administrativo	Opciones	Escuelas	Matrícula
Descentralizadas de las entidades federativas	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE)	586	240 526
	Colegio de Bachilleres (Cobach)	1 246	585 239
	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep)	427	233 873
	Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)	536	61 622
	Telebachillerato	2	47
	Bachillerato Intercultural	6	1 142
	Otros programas de los gobiernos estatales	126	13 057
Centralizadas de las entidades federativas	Telebachillerato	1 697	154 609
	Educación Media superior a Distancia (EMSAD)	209	20 590
	Bachillerato Integral Comunitario	32	2 955
Centralizadas de las entidades federativas	Centro de Estudios Tecnológicos	43	4 640
	Institutos estatales de Bellas Artes	1	408 836
	Otros programas de los gobiernos estatales	1 512	15 011
Centralizadas de las entidades federativas	Preparatorias del gobierno del Distrito Federal	17	15 011

Fuente: A. Santos Real y A. Delgado Santobeña (2011), "Consideraciones sobre la obligatoriedad y la composición de la educación media superior", en *La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*, México: INEE, pp. 30-32.

La modalidad de bachillerato que se aborda en este trabajo corresponde a una opción dentro de las descentralizadas de las entidades federativas, el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), que dentro del universo de bachilleratos mexicanos, constituye 4% de los planteles y da servicio a 5.9% de la matrícula, que

en un país con más de 40 modalidades de bachillerato,³ constituye una modalidad importante.

Este universo de modalidades de oferta educativa para el nivel medio superior, experimentó un proceso de expansión durante los noventa, pero para la primera mitad de la década del 2000, era evidente una crisis de la educación media superior en México, revelada por la elevación de los índices de reprobación y de deserción, lo cual en una correcta lectura constituyen síntomas de problemas profundos, que abarcan desde condiciones socioeconómicas y poblacionales del país, hasta las inherentes al sistema educativo, como la profesionalización de docentes, las condiciones de infraestructura y tecnología, los mecanismos de ingreso, permanencia y separación de la carrera docente, los métodos de enseñanza, y la congruencia entre el currículum con el mercado laboral, entre otros; pero del complejo conjunto de asuntos a considerar, el gobierno federal mexicano se centró en reducir la deserción y reprobación a través de una reforma curricular que permitiera a los estudiantes un tránsito por el bachillerato más sencillo y con mejores posibilidades de aprobar.

La política educativa propuesta se basó en la homologación curricular que permita el libre tránsito entre subsistemas y, a la vez, aumente la posibilidad de aprobar el currículum capacitando a los docentes, sin reparar en que por el principio metodológico de máxima similitud, la heterogeneidad de los procesos organizacionales y de los modelos educativos del sistema no podría explicar los problemas comunes en el aprendizaje, por el contrario, la explicación de éstos se encontrará en las semejanzas, aun así se decidió por la homologación del currículum y las prácticas docentes, pero manteniendo intacta la estructura burocrática diseñada para administrar un sistema de educación media superior altamente di-

³ El INEE (2011) presenta una tabla con 40 modalidades, dentro de las cuales incluye otros programas de los gobiernos estatales, y “Bachilleratos de las universidades autónomas”, que sumadas representan 16.7% de los planteles del país.

versificado, haciendo compleja la implementación, sin considerar ningún mecanismo organizacional para resolver el dilema que implica implementar procesos comunes en estructuras burocráticas diferenciadas.

Reforma al bachillerato tecnológico 2004⁴

Una reforma precedente al bachillerato tecnológico se inició a partir de 2004, la cual se aplicó a lo que se le conoce como el sistema de bachillerato tecnológico centralizado del gobierno federal, coordinado por el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (Cosnet). Para atender la deserción, se redujo la carga del primer semestre de todos los programas; se instauró un tronco común para favorecer la movilidad, en el que lo más criticado fue el enfoque dado a las ciencias sociales y humanidades y un enfoque transdisciplinario de las complejas relaciones entre la ciencia, la tecnología y la sociedad; también entraron en vigor nuevas normas y procedimientos para las etapas de inscripción, reinscripción, acreditación, certificación y titulación del bachillerato tecnológico.

La propuesta pedagógica se centró en el aprendizaje bajo el paradigma constructivista de Ausbell y Vygotski; para lograr tal aspecto de la reforma, de mayo de 2005 a agosto de 2006, una vez impuestas las modificaciones al currículum, se desarrolló el proceso de capacitación mediante un diplomado para docentes y se creó el sistema de evaluación y seguimiento de la reforma, pero la implementación y los estudios de seguimiento han sido desestructurados y heterogéneos. A la vez, se crearon los centros multiplicadores como espacios de referencia regional para el mejoramiento continuo de la operación de la reforma, cuya base de operación fue la red de comunidades virtuales que buscaban una mejora en la reforma.

⁴ Se instaura a partir del Acuerdo 345 del secretario de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2004.

Hacia la siguiente reforma

Los resultados de la reforma de 2004 no fueron los esperados; los docentes no logran una apropiación de la propuesta didáctica pedagógica, debido a que enfrentaron problemas relacionados con el tiempo destinado a la revisión de los contenidos y a la organización del currículo no contemplado en su jornada laboral; no contaban con los conocimientos de los fundamentos en los que se basa dicha propuesta; consideraron la reforma como una imposición ajena a las necesidades reales (Tinajero, López y Pérez, 2007); o consideraron los nuevos métodos como inadecuados y de facto se aplicaban los métodos tradicionales (Cerón, 2008), pues el proceso de capacitación fue limitado y las redes no funcionaron realmente. Por otra parte, la disminución de los contenidos problemáticos como las matemáticas, efectivamente mejoró los índices de aprobación, pero ha generado desigualdad de oportunidades para ingresar a la educación superior por haber eliminado las materias Métodos de Investigación, Informática, e Historia de México (Enríquez, 2009).

La reforma de 2008

Frente a los estudios académicos que mostraron los bajos resultados y especialmente la continuidad de los problemas de reprobación y deserción que se pretendían resolver con la reforma, sin un análisis previo sobre el proceso de implementación, el gobierno concluye que las acciones de 2004 fueron insuficientes y se aboca a diseñar e implementar una nueva reforma curricular, ahora con la intención de abarcar a todos los bachilleratos del país, bajo el supuesto de que la estructura burocrática y los procesos administrativos previos no generan situaciones problemáticas y serán adecuados para la administración del nuevo currículo y prácticas docentes, añadiendo un nuevo elemento de sobre posicionamiento, un enfoque pedagógico común: la educación por competencias.

Los cambios esperados por la llamada Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en México son enormes, pues se espera implementar en todos los subsistemas del país, aunque muchos no han aceptado su incorporación, un marco curricular común con tres grupos de competencias (genéricas, disciplinares y profesionales) que se acompañe de: 1) evaluación para la mejora continua: lo cual se ha atendido sólo realizando la prueba ENLACE; 2) flexibilización para el “tránsito” entre escuelas; 3) profesionalización de la gestión escolar: se realiza con un programa de certificación de directores; 4) estándares de infraestructura compartidos, aún pendiente; 5) programas de tutoría, que se realizan de forma grupal atendiendo cada docente a varios grupos de tutorados; y 6) formación de docentes, en lo que se centrará el análisis más adelante. El último inciso ha sido la acción más notoria de la RIEMS, y se implementa impartiendo el diplomado “competencias docentes en el nivel medio superior” de forma masiva a los docentes de educación media superior, capacitando con los conocimientos sobre las prácticas docentes basadas en el enfoque de competencias, con lo que se espera que apliquen adecuadamente el nuevo currículum.

Para impartir el diplomado Programa de Formación de Docentes de Educación Media Superior (Profordems), se acudió a la ANUIES, la que convocó a todas las universidades interesadas en impartirlo a apoyar los esfuerzos de la RIEMS, con lo que aún teniendo el mismo currículum y plataforma el diplomado, la infraestructura y la docencia han sido muy diferentes.

Resulta pertinente señalar que a cuatro años de la reforma de 2008-2009, tampoco se han realizado estudios de implementación, y nuevamente observamos cifras alarmantes de deserción en el nivel bachillerato.⁵

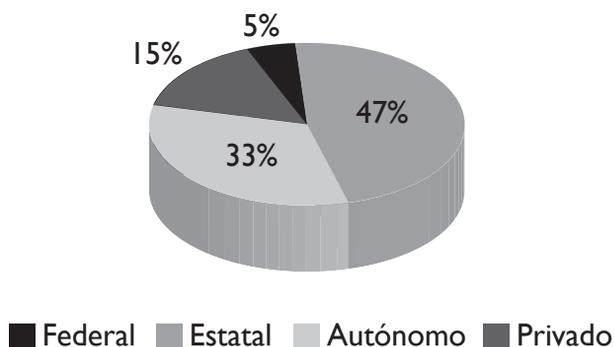
⁵ De acuerdo a la nota del periódico *El Universal* del 7 de febrero de 2012, la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal señala que 3114 estudiantes desertan del bachillerato cada día en el país, considerando el ciclo escolar de 200 días.

EL CONTEXTO DEL BACHILLERATO EN JALISCO

Entre 1996 y 1997, en el estado de Jalisco se descentralizaron las tres modalidades del nivel medio superior, como son el Conalep, Cobach y CECyT, los que cambiaron sus nombres a Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica del estado de Jalisco (Conalep), Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco (Cobaej) y Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco (CECyTEJ), éste último corresponde al grupo del llamado bachillerato bivalente.

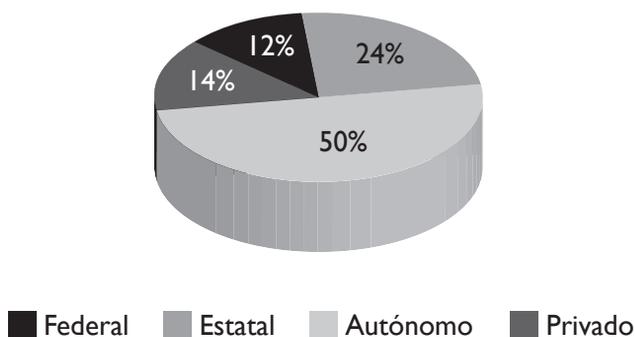
La estructura del bachillerato en Jalisco se compone por una importante cantidad de establecimientos privados, que en 2010 representaban 47% del total, debajo de éstos se encontraban los bachilleratos universitarios, con 33% de los establecimientos; aunque en la cobertura de la matrícula la situación es radicalmente distinta, pues su porcentaje es casi 50% del bachillerato universitario, aunque la presencia del sector privado es importante, pues cubre casi a la cuarta parte de la matrícula, por lo que los bachilleratos sostenidos por el gobierno estatal no constituyen más que 14% de la matrícula.

Gráfica I
Escuelas de Educación Media Superior
del Estado de Jalisco por sostenimiento 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEJ.

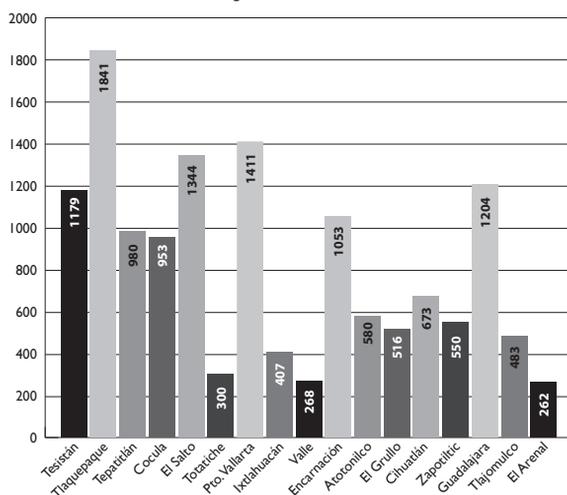
Gráfica 2
Matrícula de Educación Media Superior
del Estado de Jalisco por sostenimiento 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEJ.

En el estado de Jalisco, la Universidad de Guadalajara sostiene al 47% de los planteles del sistema, y además de éstos se cuenta con el Cobaej, con 21%; el Conalep, 15.3%, y el CECyTEJ, 18%.

Gráfica 3
Número de alumnos por plantel
 Agosto 2007 - enero 2008



Fuente. Colegio de estudios científicos y tecnológicos del estado de Jalisco

El plantel El Salto es el tercero en número de estudiantes dentro de esta modalidad de bachillerato estatal, de un total de 17 planteles, El Salto sostiene 9.6% de la matrícula.

El Programa de Formación Docente de Educación Media Superior en Jalisco

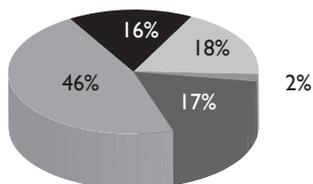
En el estado de Jalisco, en particular, han sido cinco las Instituciones de Educación Superior que imparten el diplomado del Profordems: la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Guadalajara, la Universidad del Valle de Atemajac; el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente; y la Universidad La Salle. Las tres primeras son universidades públicas, mientras que las últimas son privadas.

Como se muestra en las gráficas 4 y 5, la mayor proporción de la matrícula de capacitación de docentes de educación media superior la concentra la Universidad de Guadalajara, le sigue la Universidad del Valle de Atemajac, aunque con una amplia diferencia, mientras que el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad Autónoma de Guadalajara han mantenido una participación muy conservadora, y la Universidad La Salle apenas participa con el 2%.

Gráfica 4

Porcentaje de la matrícula de Profordems en el Estado de Jalisco

2010



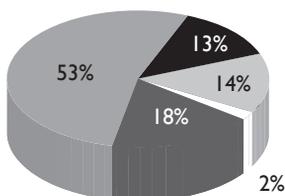
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
- Universidad de Guadalajara
- Universidad del Valle de Atemajac
- Universidad La Salle
- Universidad Autónoma de Guadalajara

Fuente: Elaboración propia con base en datos del informe del diplomado Competencias docentes en el nivel medio superior de ANUIES.

Gráfica 5

Porcentaje de la matrícula de Profordems en el Estado de Jalisco

2011



- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
- Universidad de Guadalajara
- Universidad del Valle de Atemajac
- Universidad La Salle
- Universidad Autónoma de Guadalajara

Fuente: Elaboración propia con base en datos del informe del diplomado competencias docentes en el nivel medio superior de ANUIES.

PLANTEAMIENTO CONCEPTUAL DEL CAMBIO EN LOS PROCESOS DOCENTES

Powell y DiMaggio (2009) han propuesto que las organizaciones incorporan los mitos institucionalizados en su campo organizacional para incrementar su legitimidad, independientemente de la eficacia; por otro lado, Meyer y Rowan (2009) proponen la institucionalización de las prácticas burocráticas en las organizaciones como ceremonias, dando racionalidad a los actores por sus procesos más que por los objetivos.

De acuerdo con estos planteamientos, se puede construir la hipótesis que los referentes docentes del currículo por competencias que implementa la RIEMS, pueden ser vistos como mitos institucionalizados en el campo organizacional de la educación media superior en México, pues cumple con las características de haber sido construido a partir de redes epistémicas (Powell y DiMaggio, 2009), y estar suficientemente legitimado en el ambiente como solución para los problemas educativos del bachillerato y la educación en general; asimismo, las prácticas docentes propuestas por el Profordems como procesos ceremoniales que legitiman la acción organizacional sin referencia a la eficacia en el proceso de enseñanza.

Asumiendo los riesgos que este supuesto implica, llama la atención un probable riesgo en la RIEMS, pues de ser cierto que en las organizaciones educativas se realizan prácticas docentes semejantes a los procesos burocráticos ceremoniales, que señalan Meyer y Rowan (2009), al institucionalizarse será muy difícil aplicar medidas correctivas que modifiquen tales prácticas, realizadas sin referencia en un impacto en la eficacia. Al asumir el planteamiento de March y Olsen, sobre los procesos institucionalizados, los individuos realizan las acciones en las organizaciones con base en un tipo racionalidad procedimental (Vergara, 1999), lo cual hace difícil erradicar estas prácticas hasta aparecer el remplazo con otro mito institucional igualmente poderoso que induce el cambio en la institución.

Este conjunto de conjeturas pueden probarse al estudiar los resultados en los de los docentes, posterior a la implementación de la RIEMS, en particular después del Profordems, pues un aspecto importante de la estrategia del cambio propuesto por la RIEMS lo constituye aquello que March y Olsen (1999) llaman el control por significados. Este control consiste en establecer entre el grupo de actores sociales un conjunto de significados relativamente homogéneos, que sustenten el lenguaje común para realizar la acción. Aunque esto se puede construir a partir de los procesos de formación propuestos, si los significados descansan en la reelaboración de un conjunto de actos ceremoniales, éstos podrán generar resultados centrados en el proceso, pero alejados de la eficacia del resultado.

De esta manera, se pretende probar la posibilidad de las prácticas docentes ceremoniales que busquen legitimar el cambio curricular en las organizaciones de educación media superior por el proceso en sí, alejándose del resultado, desviando la acción para dirigirla al cumplimiento y verificación burocrática del proceso, sustituyendo en la racionalidad organizacional al medio por el fin (Berenstein, 1982).

LA BÚSQUEDA DE PROCESOS DOCENTES CEREMONIALES EN EL CECYTEJ EL SALTO, JALISCO

Se aplicó el método de grupo de discusión con seis profesores del plantel El Salto del CECYTEJ, además de una entrevista previa con el director del plantel para identificar aspectos particulares. El grupo de discusión se realizó para explorar la hipótesis de que el Profordems generaría cambios aparentes, pero no substanciales en las prácticas docentes, con la existencia de nuevos procesos ceremoniales que empezarían a institucionalizarse. El grupo de docentes se conformó con maestros que habían tomado el curso, para evaluar justamente el impacto que éste ha tenido en sus prácticas y la forma en que modifican sus procesos organizacionales en busca de prác-

ticas ceremoniales, que se alejen del objetivo, rindiendo un sobrevalorado culto a los medios, al desplazar los fines del aprendizaje.

Al recuperar el principio de pertinencia (March y Olsen), ante el cual los individuos actuamos a partir de lo que otros esperan que hagamos desde nuestra función dentro de la organización, se procura indagar aquello que el Profordems ha podido modificar en la práctica de los docentes y sus procesos organizacionales, a partir de lo que los individuos consideran pertinente, es decir, con base en lo que el grupo de docentes asume que se espera de ellos.

Se pidió a los docentes reflexionaran en torno a tres asuntos generales a partir de un conjunto de preguntas relacionadas: *a)* La pertinencia de Profordems para mejorar los servicios de la organización educativa; *b)* Cambios en la organización educativa derivados de la RIEMS; y *c)* las características que se esperan de un buen docente.

Sobre la primera encomienda, la pertinencia del programa para mejorar los servicios de la organización educativa, las diferentes opiniones se centraron en dos temas: la pertinencia por sus procesos de implementación, y la pertinencia por su impacto en la RIEMS.

Pertinencia del Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (Profordems) para mejorar los servicios de la organización educativa

Pertinencia por sus procesos de implementación

- Problemas para asistir al diplomado por las distancias y la falta de infraestructura.
- Clases poco pertinentes (era suficiente hacer los ejercicios en casa).
- Problemas de seguridad, conectividad y logística, así como de exceso de participantes por grupo.
- Experiencia poco pertinente de los que imparten el curso (no tienen experiencia laboral ni en educación media superior).
- Poca pertinencia de la formación de los asistentes (la expectativa es demasiado alta para lo que el docente puede hacer).

Pertinencia por su impacto en la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)

- Bajo impacto en los conocimientos (al no haber evaluación no se dieron cuenta de que muchos no comprendieron el curso).
- Baja pertinencia de los conocimientos necesarios (el curso no aporta conocimientos necesarios como trabajo en equipo, técnicas de lectura, TIC'S).
- La información del curso es insuficiente para comprender la reforma.
- Débil utilidad del curso para el contexto y la realidad laboral del estudiante.
- Simulación de las técnicas aprendidas (*copy-paste* de la planeación).
- El profesor no sabe diseñar el portafolio de evidencias.
- Baja comprensión del modelo curricular a pesar de la difusión y la capacitación.

En torno al primer conjunto de reflexiones, los participantes consideran que el diplomado se impartió con deficiencias en los medios y la infraestructura, pero aun más relevante resulta la valoración que hacen respecto de los formadores y de sí mismos como asis-

tentes, ya que desde su perspectiva, respecto al principio de pertinencia, esperan que un docente no sólo domine los temas, sino que pueda aproximar a la realidad, a partir de cierta experiencia cercana, la práctica inmediata del que está siendo formado, como se verá en la tercera encomienda. Por otra parte, asumen que su propia participación es poco pertinente por los conocimientos que pueden adquirir; consideran no poder realizar todo lo que deben hacer.

En el segundo grupo de reflexiones respecto a este tema, los participantes reafirman sus perspectivas sobre la pertinencia, al no sentir que han comprendido todo lo necesario por no contar con un referente de evaluación sobre su aprovechamiento. Además, consideran que no han reforzado, lo que creen es algo relevante en su práctica, las nuevas tecnologías, el trabajo en equipo y otros aspectos, y que lo tratado en el curso podría no incidir en el contexto de sus estudiantes. Un aspecto revelador hacia la hipótesis planteada consiste en identificar que las prácticas que reproducen los medios de control de la práctica sin estar vinculadas por los docentes al aprendizaje, como lo son planeaciones, diseño de clase y evidencias de aprendizaje, lo cual puede constituir la base de la institucionalización de procesos como elaborar un plan y diseñar una clase como fin en sí mismo, cumpliéndose de forma ceremonial.

En el grupo de reflexiones, referido a los cambios en la organización educativa inducidos por la RIEMS, se pudo especificar en el nivel del aula, la organización y la acción gubernamental. Lo relativo al aula es de nuevo revelador en términos de la hipótesis, pues consideran que las prácticas propuestas por el diplomado ha modificado los procesos organizacionales, pidiéndoles ahora elementos probatorios como la planeación y el diseño de clase y evidencias, lo cual consideran innecesario y distante de su mejora en la enseñanza, de hecho lo asumen más como una carga que como una herramienta para mejorar los aprendizajes, esto refuerza la evidencia de la baja comprensión del modelo curricular propuesto por la RIEMS.

Cabe aclarar que los procesos organizacionales no adecuados a las nuevas condiciones esperadas para la implementación del con-

trol por significados, han desfavorecido los resultados y afianzado el procesos de institucionalización de prácticas ceremoniales alejadas de la eficacia, pues en principio la contratación se realiza por horas, aunque a los docentes de 30 horas a la semana se les aumentó su contrato a 33 horas para que elaboraran planeación, diseño y evaluación que propone el nuevo modelo, poco tiempo después se les indicó que todas las horas deberían cubrirse en aula, asignándoles grupos de tutoría en estas tres horas adicionales.

Cambios en la organización educativa derivados de la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (REIMS)		
En la acción gubernamental	En la gestión de la organización	En las aulas
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios contradictorios. Se propone dejar de trabajar exámenes de opción múltiple, pero se trabaja para ENLACE. • Sin cambios en los resultados. La deserción sigue siendo un problema desatendido. • Aumento en cobertura para capacitar docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en el tiempo de trabajo de las autoridades en la verificación administrativa y disminución del tiempo para la verificación de las tareas docentes. • Mayor normatividad más tolerancia a su apego. • Incremento de la confusión y la incertidumbre (los que supervisan tampoco saben). • La reforma no cambia el sistema, sino sólo el modelo. • No hay tiempo docente para lo administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El incremento del papeleo no permite al docente dedicarse a mejorar su práctica. • Se centra en el cumplimiento documental sin atender a la práctica. • Trabajo docente más lento al interior de las academias.

Por otra parte, en el aspecto de la gestión organizacional identifican que la reforma propone nuevas prácticas de trabajo sin alterar el sistema y los procesos, a partir de la adaptación de las estructuras y procesos preexistentes; sin embargo, las autoridades que supervisan comprenden poco la propuesta para las nuevas prácticas curriculares, procediendo de forma normativa más que sustantiva, fortaleciendo la tendencia a institucionalizar ceremonias centradas en el cumplimiento normativo de lo que serían las herramientas de apoyo, pero que bajo estas adaptaciones se vuelven fines en sí mismos.

Finalmente, en la acción gubernamental reconocen un importante esfuerzo por la capacitación, que debería ser formación, y otras acciones dirigidas a implementar la reforma, sin embargo interpretan actos contradictorios como la prueba ENLACE, y advierten que los resultados siguen siendo inadecuados, pero a pesar

de ello no son capaces ni como grupo ni como organización de reorientarse hacia los fines, y esto consolida la práctica ceremonial, inclusive sobre la conciencia de la poca vinculación con la eficacia.

Qué debe esperarse de un docente para que se mejoren los servicios educativos y se cumplan los objetivos de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (REIMS)

- Como docente de educación media superior debe ser un profesional de lo que enseña, no sólo profesor.
- Estar formado en los conocimientos de la materia que imparte.
- Trata al adolescente con respeto.
- Disfruta su trabajo (no ser docente por no tener trabajo).
- La experiencia laboral es fundamental para una buena docencia que vincule al estudiante con la actividad laboral.

En la reflexión sobre lo que debe esperarse de un buen docente, llama la atención que ninguna de las reflexiones hacía hincapié a los procesos esperados por la reforma curricular, o a las prácticas enseñadas en el Profordems, en cambio señalan que se “espera que sean más que un profesor”, se reconocen como profesionales con experiencia, lo cual los hace más competentes para la enseñanza y la referencia frecuente a la capacidad de vincular a los estudiantes con el mercado laboral.

CONCLUSIONES

La implementación de la RIEMS no ha considerado las problemáticas de enfrentar con una estrategia común un subsistema educativo compuesto de organizaciones altamente diferenciadas, utilizando por tanto una estrategia centrada en la aplicación normativa del currículo y los instrumentos didácticos asociados, por lo que los resultados pueden terminar por institucionalizar ceremonialmente un conjunto de prácticas centradas en el cumplimiento de las exi-

gencias, pero alejadas de los objetivos de la reforma y el aprendizaje de los estudiantes de bachillerato.

La evidencia encontrada en el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco plantel El Salto, permiten identificar que al menos desde la percepción de un grupo de docentes, la implementación del Profordems ha sido deficiente y los resultado en la “formación” o capacitación de los docentes ha sido muy limitada, por lo que ellos mismos no lo consideran suficiente para modificar y mejorar sus prácticas de acuerdo con los objetivos esperados por la RIEMS.

Las prácticas posteriores a la implementación del Profordems, identificadas por el grupo de docentes, parecen mostrar la construcción de un proceso de institucionalización de prácticas ceremoniales, muchas veces sin contenido o reflexión sobre su utilidad, que revelan la limitada comprensión del modelo curricular propuesto por la reforma, así como un excesivo uso del tiempo del docente en el cumplimiento normativo alejado de los fines del aprendizaje, limitando el tiempo de las prácticas que dominan los docentes y en el pasado les han demostrado eficacia en el aprendizaje.

También se pudieron identificar un conjunto de problemáticas no consideradas por la RIEMS, como la inexistencia de docentes de tiempo completo, la falta de horas destinadas para la elaboración de los instrumentos asociados al modelo curricular, entre otras, probablemente muy particulares del CECyTEJ, pero que destacan la falta de un diagnóstico y consecuentes estrategias para enfrentar esta reforma en estructuras organizacionales tan diferenciadas como lo son las de los bachilleratos en México.

BIBLIOGRAFÍA

ANUIES. Programa de Formación Docente de Educación Media Superior. Recuperado de http://foros.anui.es.mx/profordems/pdf/relacion_docentes_5gen_diplomado_profordems.pdf

- Berenstein, J. (1982). *Análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana*. México: CIDE.
- Cerón Ferrer, E. (2008). Impacto de la reforma curricular en la calidad de vida y la práctica docente en el CETIS núm. 10: un estudio de caso de la ciudad de México. Mimeo.
- Enkvist, I. (2010). “El éxito educativo finlandés. Finland’s success in PISA”. *Bordón*, 62(3), 49-67. Madrid: Sociedad Española de Pedagogía.
- Enríquez Castillo, F. (2009). Vacíos legales de la estructura bachillerato tecnológico, CECYTECH. Consultado el 4 de julio de 2011, en <http://www.monografias.com/trabajos16/vacio-legal-bachillerato/vacio-legalbachillerato>
- INEE (2011). *La Educación Media Superior en México*. Informe 2010-2011. México: INEE.
- López, G. y Tinajero, G. (2009). “Los docentes ante la reforma del bachillerato”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(43), octubre-diciembre, 1191-1218.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *Redescubriendo las instituciones. La base organizacional de la política*. México: FCE.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1999). “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell (coords.). *El nuevo institucionalismo de análisis organizacional*. México: FCE.
- North, D. (1999). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Powell y DiMaggio (1999). “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, en Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell (coords.). *El nuevo institucionalismo de análisis organizacional*. México: FCE.
- Ramírez Macías, J. (2000). “Teoría de la organización: metáforas y escuelas”, en D. Arellano Gault, E. Cabrero Mendoza y Arturo del Castillo (coords.). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Porrúa/CIDE.
- Santos Real, A. y Delgado Santobeña, A. (2011). “Consideraciones sobre la obligatoriedad y la composición de la educación media superior”, en *La Educación Media Superior en México*. Informe 2010-2011. México: INEE.
- SEP (2008). Sistema nacional de bachillerato. Consultado el 4 de julio de 2011, en http://www.csems.uady.mx/profordems/Sistema_Nacional_Bachillerato.pdf
- Sherman Dorn (Editor). “Tecnología, sociedad y valores”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 5(4). University of South Florida: Sherman Dorn.
- Tinajero Villavicencio, López Bonilla y Pérez Fragoso (2007). “Cambio curricular en el bachillerato tecnológico mexicano: el caso de la disciplina de Ciencia, Tecnología, Sociedad y Valores”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15(4). Brasil: Universidad del Estado de Río de Janeiro.

LOS ALCANCES Y LOS LÍMITES DE LA CAPACITACIÓN PARA OBTENER MEJORES RESULTADOS EN LA DOCENCIA UNIVERSITARIA

Marco Antonio Aquino Zúñiga¹

ESTADO-GOBIERNO, POLÍTICA EDUCATIVA Y REFORMA

Todos los análisis de política pública parten de la idea central de que el objeto de estudio de esta disciplina o enfoque, estriba en la definición y la búsqueda de soluciones a los problemas públicos (Merino y Cejudo, 2010).

La educación es un asunto y problema público, con dimensiones sociales, económicas y políticas de gran envergadura. La definición y búsqueda de soluciones para el problema de la educación es entonces la política educativa.

¿Quién define la política educativa? Es decir, ¿quién define cuál es el problema de la educación y cómo solucionarlo? La define el gobierno. Pero ¿qué gobierno? Hablamos del gobierno central, si la política educativa es nacional. En un país como México que es

¹ Maestro en Administración y Políticas Públicas. Coordinador de la línea Gobierno de los sistemas educativos, de la Licenciatura en Administración Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional. Miembro del Cuerpo Académico Políticas Públicas y Educación.

una federación compuesta por entidades, la política educativa de un país la define el gobierno federal.

Nuestro Estado-nación (un ente abstracto-concreto y delimitado por el territorio nacional, su población y sus aristas culturales e históricas) tiene una forma de gobierno republicano. El gobierno entonces es el aparato administrativo del Estado y es, por ende, su forma de organizarse para mantener el orden social, entre otras cosas. Para que pueda lograr lo anterior, a este cuerpo administrativo se le confiere, y por tanto ejerce, una autoridad sustentada en un poder legítimo.

Pero el gobierno no es un ente homogéneo. El gobierno es un conjunto heterogéneo de organizaciones públicas que muchas veces actúan con una lógica propia y particular. Además, las interrelaciones de estas organizaciones, sus límites y facultades, sus deberes y atribuciones, están definidos por un marco institucional específico.

El marco institucional es el conjunto de reglas formales e informales que acotan, restringen y determinan a las organizaciones y actores individuales en una sociedad (North, 1995). Las reglas formales son la constitución, las leyes y todas las ordenaciones soportadas en un marco normativo formal. Las reglas informales son aquellos arreglos no escritos, negociaciones, intercambios y pactos implícitos entre actores determinados de una sociedad. Actores o grupos de actores con intereses propios.

Las reformas educativas suponen, por definición, cambios a la política educativa. Para el diseño e implementación de las políticas educativas, el gobierno ha contemplado, en su oportunidad (por lo general, una gestión sexenal), desde cambios constitucionales hasta nuevas leyes y reglamentos. Se han creado organizaciones y desarrollado programas específicos. Y desde luego también se ha definido la participación de personas con distintas capacidades, a las cuales se les dio en su momento autoridad y responsabilidad para el cumplimiento de metas y objetivos determinados.

Las reformas educativas han sido una constante en la agenda de los gobiernos de los últimos sexenios. Cada reforma ha implicado

una definición distinta del problema de la educación y de cómo solucionarlo. Por lo tanto, distintas respuestas han significado diferentes políticas educativas.

Existen muchas causas por las cuales las reformas educativas, así se hayan planteado más estructurales o menos estructurales, consensuadas o impuestas, diseñadas para promover el desarrollo educativo nacional o para atender demandas específicas de actores organizados, no han generado resultados exitosos en términos de elevar la calidad educativa.

Entre algunas causas están la falta de claridad y consenso sobre qué hacer y cómo hacerlo; el posicionamiento rígido y de confrontación de grupos de interés que bloquean reformas que los perjudican; y la debilidad presidencial de los últimos sexenios para empujar una agenda de gobierno reformista en un contexto de división legislativa y de más actores con poder de veto a los cambios institucionales.

Pero otras variables a considerar no se encuentran en los terrenos discursivos o negociadores de la política (*politics*) o en la racionalidad económica o instrumental del diseño de la política pública (*policy*).

Existe un problema en la implementación de la política educativa que se localiza en las organizaciones públicas y privadas. Es ahí donde se ubica la discusión de este artículo y donde se trata de explorar en las eventuales contingencias que enfrentará el desdoble de una política educativa determinada, buscando convertirse en una reforma estructural educativa.

Para lo anterior enfatizaremos la importancia del análisis organizacional para determinar el alcance de los procesos de implementación de políticas. Si algo enseña la Teoría de la Organización lo primero que pasa cuando se aprueba un nuevo marco normativo es que las burocracias encuentran los espacios de ambigüedad que les permitan reproducir las conductas aprendidas.

El presente artículo trata de abordar las problemáticas de dos ejes centrales de la nueva reforma educativa del sexenio que co-

mienza: la capacitación docente y el impulso a la investigación científica. Yo comparto la opinión de que el corazón de la reforma educativa está en el servicio profesional docente y de que la calidad del capital humano es más importante que la inversión en tecnología o las reingenierías de procesos.

La capacitación docente es una fase esencial para la búsqueda de la profesionalización docente. Junto con la evaluación, la capacitación es el otro ingrediente fundamental para esta profesionalización.

Referente a la investigación científica, no se puede pretender elevar la calidad de ésta si no se comienza primero por elevar la calidad del trabajo académico en las universidades, que es donde se hace la mayor parte de la investigación de este país.

Por lo anterior, en este trabajo, la evaluación y la capacitación docente universitaria son enunciadas como variables decisivas para la nueva reforma educativa. Delimitaremos el análisis de estas variables, la evaluación y la capacitación, al ámbito de las organizaciones educativas encargadas de la educación superior.

Nuestro argumento es que los resultados de cualquier programa o política pública diseñados para evaluar o capacitar docentes, dependen más de la complejidad específica de las organizaciones educativas que del alcance técnico instrumental del propio programa.

Precisiones iniciales

El presente trabajo busca, dicho en un sentido amplio, explorar alternativas de las políticas educativas en México. En específico se discute si los procesos de capacitación en la docencia universitaria pueden alinearse, inferir de qué manera lo harían, así cómo identificar las restricciones organizacionales que existirían. Lo anterior nos llevaría, a su vez, a conjeturar sobre cómo la capacitación ayudaría para lograr mejores resultados educativos en el ámbito de la Instituciones de Educación Superior (IES).

Este trabajo consta de tres partes. La primera parte es un ensayo reflexivo sobre los alcances que la capacitación puede ofrecer en la docencia universitaria. La segunda parte pretende hacer una vinculación teórica con la realidad organizacional educativa y construir modelos explicativos para ello. En la tercera parte se definen los elementos básicos para la administración y evaluación de la capacitación. Finalmente, se conjeturan qué condicionantes se deben considerar para poder implementar procesos de evaluación en la docencia universitaria, y poner en relieve las limitaciones de estos procesos en función de la lógica organizacional específica para la toma de decisiones, la distribución de poder y el papel del conflicto que existen en las IES.

La intención es tratar de obtener pistas sólidas acerca de las formas en las que las organizaciones educativas de nivel superior podrían capacitar a sus docentes, y puedan alinear en consecuencia sus procesos de capacitación a la búsqueda de resultados organizacionales.

Es claro que la capacitación para los docentes universitarios, además de tener la problemática general inherente a los procesos de enseñanza-aprendizaje en los contextos laborales, tiene su propia complejidad particular. Por la importancia sustantiva de la docencia universitaria y su correlación con el desarrollo de la sociedad, pensamos pertinente un análisis reflexivo en función de discutir cómo se debiera articular en política pública.

Sin embargo, es necesario precisar que este trabajo no busca explorar en la posibilidad de construir una propuesta de política pública para la capacitación en la docencia universitaria. El objetivo es mucho más modesto. Lo que se pretende aquí es detonar un posible debate sobre el tema y buscar que la discusión genere sentido para futuras líneas de investigación.

Definiendo capacitación

En julio de este año, se realizó la Primera Evaluación Universal Docente en las 32 entidades federativas. Los resultados de la prueba

reflejan que de los 264 mil 379 docentes que la presentaron, 37.3% (98,853), necesita de “atención inmediata”, lo que significa que están clasificados como la prioridad más alta para las autoridades. Esta clasificación obedece a que estos profesores obtuvieron un puntaje menor al límite mínimo inferior que la prueba estableció, de acuerdo con el comité de evaluación de la misma, para los rubros de: lenguaje y comunicación; pensamiento matemático; exploración y comprensión del mundo social y natural; y desarrollo personal y para la convivencia.

Para que los profesores puedan reforzar su formación necesitan capacitarse. Las áreas con más deficiencias formativas representan las necesidades de capacitación más notorias. La distancia entre la cantidad de conocimientos, habilidades y aptitudes que no adquirieron en su formación y que resulta necesaria para desempeñar, de acuerdo con un parámetro determinado, la labor docente, representa la capacitación que necesitan.

Las acciones de enseñanza-aprendizaje que los docentes requieren para mejorar su formación, para llenar los huecos de su preparación, son acciones de capacitación. Esta distinción entre la formación docente y la capacitación docente, resulta crucial para entender el papel de la capacitación, su alcance y sus restricciones, para mejorar la calidad docente.

De manera análoga a la de vislumbrar las necesidades de capacitación para la docencia en educación básica, se puede decir que existen diferentes necesidades de capacitación para la docencia en los niveles medio y superior. Desde luego, las diferencias pueden no sólo ser las diferentes necesidades, sino la diferente lógica organizacional de instrumentación y de implementación de estas acciones de capacitación. Diferencias tales como el hablar sólo de un programa de cursos esporádicos, o de la articulación de una política pública federal o local, según el caso.

Un argumento central de este trabajo es que no basta sólo con definir las necesidades de capacitación para la docencia, sino que, al hablar de un proceso de implementación de una política educativa

cuyo objetivo sea capacitar al docente para mejorar la calidad educativa, se deben contemplar varios elementos cruciales que pueden explicar y determinar los alcances de dicha política.

Estos elementos a considerar resultan a veces determinantes para lograr resultados tangibles en la administración y evaluación de los procesos de capacitación. Hablamos principalmente de la manera en la que se evalúa esta capacitación y de la alineación o consistencia articulada de los procesos de capacitación con los procesos sustantivos de una organización educativa.

Análisis, conjeturas y método

Una conjetura preliminar es la siguiente: no puede haber una explicación causal que relacione procesos más técnicos de capacitación para lograr un aumento de la calidad educativa en las IES (suponiendo que definamos calidad educativa). En este trabajo no aportamos evidencia para ello porque no tenemos un estudio empírico situacionalmente acotado.

Será parte de un estudio posterior (aún en marcha) el presentar los resultados de la instrumentación y evaluación de la capacitación docente y su correlación, alta o baja, con la mejora de la calidad educativa.

En todo caso, en un escenario donde ya se cuente con evidencia empírica, se trataría de una explicación intencional y no causal. Es decir, encontrar la correlación de la capacitación con la calidad constituiría una explicación intencional ya que, en términos de explicación y verificación, existirían escenarios sin control de las posibles soluciones y demasiadas condiciones de incertidumbre (Elster, 2000). Cada una de las cuales implicaría múltiples relaciones causales.

Cada organización educativa supondría situaciones específicas no susceptibles de controlar, lo cual debilitaría mucho cualquier explicación generada del modelo de elección racional. Por lo anterior,

no aportamos una simple explicación instrumental medios-fines para aseverar una correlación positiva de los procesos de capacitación con la mejora de la calidad docente universitaria.

Sin embargo, si la capacitación es visualizada como una manera de obtener calidad en la docencia, se entenderá como un ejercicio racional el tener la intencionalidad de mejorarla por este medio, porque se cree en ello (definiendo a la calidad como valor, y acotándolo). De esta manera, esta intencionalidad será entendida como un ejercicio racional en la medida en que busca un objetivo determinado.

Es necesario marcar territorio respecto a las explicaciones funcionalistas para determinar los grados explicativos que la capacitación tiene para la docencia universitaria. Sin embargo, esto no quiere decir que no se le otorgue al ambiente o contexto una cualidad explicativa del problema. No obstante, cualquier grado explicativo que se le pueda inferir, no determina en primer lugar el resultado.

Complementando este aterrizaje metodológico, la cultura, la historia, la religión y en general todos aquellos sistemas o conjunto de creencias que sean parte de una sociedad (la mexicana, en este caso), no se les asumirá ningún valor explicativo para las conjeturas del problema. Excepción hecha con el uso de las metáforas que sí utilizaremos en este ensayo, y que más allá de su uso explicativo (que no de su objeto explicativo) serán accesorias para la construcción de las conjeturas.

NECESIDADES Y ALCANCES DE LA CAPACITACIÓN

Para ver a la iguana. La validez y la consistencia en la docencia

La falta de entrenamiento en las capacidades necesarias para leer la realidad puede provocar grandes distorsiones en las personas que

tratan de interpretar esta realidad. Me apoyaré en una experiencia personal, un ejemplo de la vida cotidiana, para hacer una analogía del problemático camino que existe entre la teoría y la realidad cuando no se usan los puentes adecuados para salvar los obstáculos.

Enclavado en la zona serrana de la Huasteca potosina en México, a más de 2000 m sobre el nivel del mar, hay un lugar mágico que se llama Xilitla. Ahí, cincelado dentro de la espesura vegetal de la montaña, se encuentra el ahora famoso “Castillo de Edward James”, una construcción inacabada de lo que pretendió ser una especie de fortaleza medieval mezclada con obras artísticas de vanguardia y que se convirtió en un lugar surrealista.

En unas vacaciones recientes, junto a decenas de paseantes, mis primos y yo recorríamos el lugar. Entre unas escalinatas en forma de caracol y el murmullo suave de la cascada de aguas cristalinas que corría a algunos metros, sobre la cañada se mezclaban infinidad de tonos verdes y cafés, los cuales mostraban un catálogo inverosímil de vida animal y vegetal. En ese mosaico natural habitan iguanas.

De repente se movió algo en el follaje. Todos mis primos vieron a la iguana menos yo. “Ahí”, me indicaron con sus dedos hasta tres veces, y yo nunca vi nada. Yo sólo veía follaje, plantas, rocas. Mi cerebro construía la imagen predeterminada de la iguana e inclusive esta imagen iba acompañada de una ficha técnica con aquello que se suponía detallaba perfectamente lo que era una iguana. Pero en esa realidad yo no era capaz de acoplar la información e imagen que mi cerebro me mandaba. ¿Estaba distorsionada la realidad que yo veía?

Yo procuré tomar fotografías con una muy buena cámara digital. Tomé fotos de lo que todos los demás decían era el lugar donde había hasta tres iguanas. Más tarde, ya en casa de mis primos, aun después de un muy buen rato de examinar las fotos en la computadora, necesité la ayuda de un ojo entrenado para descubrir escondidas en la pared de roca, tapizada de verde, a cuatro iguanas de las que el cerebro me había mandado su ficha técnica y había fracasado cuatro veces en distinguirlas.

Me sorprendí de lo incapaz que nuestro cerebro resulta ser cuando tiene demasiadas etiquetas de las cosas. De nuevo en el castillo escultórico,

con la segunda y tercera oportunidad que tuvo mi cerebro de volver a ver la realidad, apenas pudo pasar la prueba de localizar iguanas en dos ocasiones de una veintena. Con la ayuda del ojo experto, mi cerebro estaba “reaprendiendo” y ajustando algunas conexiones para poder ver y acoplar la información que almacenaba, con la realidad que enfrentaba.

En la docencia universitaria sucede lo mismo que con las iguanas de Xilitla. Hay profesores que pueden describir las cosas tal y como se muestran en los libros de texto. Su mente se entrenó para racionalizar esos textos y empalmarlos en la realidad que se imaginaba.

¿Qué pasa cuando no están entrenados nuestros cerebros para ver las iguanas de la realidad? ¿Qué sucede cuando los docentes ponen distancia entre las iguanas que enseñan en las universidades y las que habitan en la realidad? ¿Se entrena en las universidades para ver esas iguanas? ¿Cómo se educa a nuestra mente para detectarlas?

Quienes pueden ver a la iguana tienen la oportunidad de entrenar a los que no la pueden ver. Pero eso sólo se consigue escapando de vez en cuando a la jungla y sumergirse en la espesura y, si es posible, hasta respirar y tocar el follaje para ver de cerca al animal. De otra manera sería muy difícil poder enseñar a los demás a buscar iguanas. Se quedaría uno falto de descripciones que ajustaran más la precisión de lo que se pretende explicar.

Los conceptos, al igual que las conductas, pueden ser llamados racionales en función de ciertas creencias y deseos dados (Elster, 2000), pero si no alcanzamos a percibir que se separan paulatinamente de la realidad que tratan de explicar, pueden atraparnos y en vez de ser nosotros sus amos, nos podemos convertir en sus esclavos.

Si el docente universitario nunca salió al campo inevitablemente se quedará corto cuando trate de explicar y de entrenar los ojos y las mentes de los alumnos para poder ver a las iguanas cuando se mimetizan con su hábitat.

El entrenamiento cotidiano de acudir a la realidad constituye una necesidad de capacitación básica para el docente universitario. Dicho de otra manera, con la capacitación continua un docente

universitario puede estar en permanente contacto con los cambios de la realidad que trata de explicar y problematizar en el aula. La capacitación otorga consistencia a la docencia universitaria.

Las iguanas se hicieron más grandes. La vigencia de la explicación

Muchas veces encontramos distancias cortas entre la teoría y la realidad. Otras culpamos a la realidad de no funcionar como los modelos dicen que debe funcionar. Y cuando la distancia es muy grande tomamos como reto personal acortar las distancias expandiendo las explicaciones y las connotaciones de los términos del paradigma que deseamos calzar en una determinada situación concreta.

Los mismos conceptos cambian sus connotaciones con el tiempo y más aún si la realidad en la que se explican se transforma en un continuo y abandona el sentido de referencia que una vez sirvió para una explicación válida en un aula.

Las iguanas que habitan en Xilitla han aumentado su tamaño casi al doble en la última década. La explicación para este fenómeno es que hace poco más de diez años cambió en la región el uso de un tipo de fertilizante para el ganado, lo que a su vez propició un aumento en la población de insectos.

El aumento en la población de insectos generó un incremento y una mayor diversificación en la dieta de las iguanas y un cambio paulatino en su tamaño y peso. Algunas otras condiciones ambientales y evolutivas dieron como resultado el significativo aumento en el tamaño de las iguanas.

Quien vio y describió a las iguanas de Xilitla hace veinte años y ya dejó de verlas, nos estaría describiendo hoy día a una especie muy diferente, y aunque estuviera convencido de lo que nos está explicando, su teoría ya no embonaría con la realidad.

Quien habló del poder que otorga una jerarquía en una empresa del gobierno hace veinte años, quizá nos hable también de que ese

poder no se discutía, de que estaba por encima de la rendición de cuentas y que era su naturaleza mantenerse en el anonimato y en la fortaleza de la opacidad. Quien osaba preguntar o cuestionar a ese poder, simplemente era ignorado y a veces borrado de la estructura por no saber seguir las reglas no escritas de la imperturbable indiferencia hacia los abusos del poder.

A su vez, quien enseñó y explicó esa clase de poder en las universidades refiriéndose a los referentes construidos hace veinte años, sin duda alguna tendrá que adecuar su cátedra porque la teoría ya no encaja con la realidad actual, y encima tendrá que ganar en las especificidades de la gran complejidad burócrata de la actualidad.

En México, 42% de los empleadores tiene dificultades para encontrar talento adecuado para sus necesidades, uno de los porcentajes más altos dentro de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En algunas economías puede suceder que existan problemas de desempleo y al mismo tiempo falta de talento del lado de la oferta.

Todavía se aprecia esta dificultad cuando los referentes teóricos se han construido en otro espacio y otro tiempo, ajenos a la realidad cultural del país, al idioma en que se expresan las interpretaciones de los conceptos mediante los cuales se explican las realidades, y hasta de los espacios cognitivos donde se construyeron las ideas, porque en esos espacios las experiencias fueron otras y no siempre son sustituibles con las intuiciones del pensamiento creativo.

He ahí otro reto para explicar con consistencia lo que sucede en los espacios organizacionales y llevarlo al ámbito académico y social tratando de que genere sentido a la comunidad de practicantes e interlocutores.

Impartir clases durante muchos años puede fortalecer las competencias y habilidades inherentes de los profesores para la docencia y la investigación. Pero puede ocurrir un desfase si el contenido a mostrar no está acoplado al rigor de la realidad observable.

Si un académico no está en permanente contacto con la realidad, la acción de educar pierde en su sentido de vigencia la fortaleza

para preparar a un estudiante a entender al mundo y no estar viéndolo en la posición opuesta, que no significa lo mismo que aceptarlo tal cual es.

La capacitación ayuda a mantener vigentes las explicaciones del docente en las aulas. Disminuir la obsolescencia de las explicaciones, mantener la vigencia de las mismas, debe ser otro producto de la capacitación en las universidades. Sólo por medio de la capacitación se pueden empalmar las realidades laboral y académica.

La única forma de combatir la inconsistencia es tratar de reducir la connotación de los conceptos y significados. Para saber si hemos avanzado es necesario tomar fotografías y compararlas con las que se tomaron y se tomarán después.

Para los académicos es ineludible hacer un compromiso con la veracidad, inclusive ésta debe convertirse en obsesión. Pero para estar en consistencia con la cambiante realidad, para tomarle la temperatura al cambio en las connotaciones, el académico debe hacer las veces de periodista y llegar puntual todos los días a la cita con la realidad. Salir diario al campo a reconocer a las iguanas.

Si la sociedad cambia vertiginosamente y cambian las necesidades y las exigencias de las empresas, de los negocios y del gobierno, en la misma medida deben cambiar y ajustarse las fortalezas de los docentes en las universidades. Esto sólo se consigue con una capacitación continua.

LA DISCUSIÓN TEÓRICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE MODELOS

Poder, decisión e incertidumbre organizacional

Los problemas en la implementación de programas de capacitación pueden ser vistos como problemas organizacionales en la medida en que se trata de procesos de implementación que implican aprendizaje, información y reducción de incertidumbre. Por lo

tanto, se trata también de problemas de tensión, poder y toma de decisiones.

Desde una perspectiva weberiana, la respuesta de la organización burocrática a la incertidumbre son los procedimientos. Si hay un espacio de discrecionalidad entonces la realidad ya es incierta, por lo tanto son necesarios más procedimientos para reducir esta discrecionalidad (Weber, 1976).

Robert Merton, posicionado en la corriente crítica weberiana, señala una contradicción entre esta reducción de la incertidumbre y la discrecionalidad. Apunta que si se enfatiza la implementación de procedimientos para reducir la aparición de la discrecionalidad, se estaría desplazando a los fines por los medios (los procedimientos) volviendo disfuncional a la burocracia (Merton, 1940).

Philip Selznick continúa el debate argumentativo y explica que la especialización de la burocracia genera capacidades para resolver problemas muy acotados, problemas cuyo campo de solución es reducido. Su razonamiento es que cuando las organizaciones enfrentan problemas complejos se genera un gran vacío que la suma de los procedimientos y las decisiones técnicas no resuelven dado que éstas son sólo para casos específicos (Selznick, 1948).

Debido a lo anterior, a veces para lograr objetivos se deben seguir procedimientos no establecidos, procedimientos informales. Existe entonces la necesidad de alejarse de los procesos formales cuando la realidad así lo exige. Situación que para Selznick es la que mayor número de veces se presenta.

El esfuerzo y la decisión de la autoridad jerárquica es un acto racional e intencional por llegar a una meta. En este sentido, la estructura deliberadamente construida implica que alguien asigna tareas y responsabilidades a través de la cadena de mando donde hay planeación (hay un plan y una meta) y hay recursos que son asignados.

Pero la diversidad de las organizaciones vuelve necesario que los mecanismos para enfrentar realidades complejas se sometan a discusión. Estos mecanismos son en muchas ocasiones informales y en otras resuelven lo que los procedimientos formales no contemplan.

Alvin Gouldner introduce en el análisis el concepto de tensión. La tensión es la variable derivada de la informalidad por la cual se necesitan los espacios de discrecionalidad (Gouldner, 1970). La organización, con su estructura jerárquica, genera una tensión entre mandato y obediencia. Se trata, dice Gouldner, de una tensión constante. Pero en la realidad, las organizaciones generan una serie de mecanismos no formales en la relación mandato-obediencia. La tensión se reduce vía estos mecanismos no formales. Estos mecanismos en última instancia se traducen en espacios de discrecionalidad.

El razonamiento de Gouldner se sostiene en que, para que la organización funcione se requieren espacios de libertad donde se pueda liberar la tensión producida por la continua relación mandato-obediencia. Estos espacios se verán reducidos por procedimientos más sofisticados que, a su vez, generarán nuevas tensiones.

Con Michel Crozier se problematizan los asuntos del poder a través de seguir el hilo argumentativo de Merton, Selznick y Gouldner. Teorizando alrededor del concepto “círculo vicioso” de la burocracia, Crozier menciona que ante una realidad compleja, hay que controlar a la incertidumbre (Crozier, 1990).

Sin embargo, no hay procedimientos que abarquen todas las respuestas, esto genera espacios de discrecionalidad ante los cuales la respuesta de la organización burocrática es aumentar la especificidad de los procedimientos para controlar la incertidumbre.

Crozier voltea el argumento de que los individuos afectan al orden organizacional y, por ende, a la organización misma. Crozier refuta esta idea, y construye su pirámide conceptual en sentido contrario: son las organizaciones las que tratan de limitar la discrecionalidad inherente al ser humano, por lo tanto, es ocioso y errado ir en contra de la naturaleza.

Crozier plantea que el poder es una relación, los actores se resisten al poder para alcanzar sus objetivos individuales. Existe entonces discrecionalidad porque ese es el mecanismo por el cual los seres humanos buscan su espacio de acción, de libertad. Si los seres

humanos son discrecionales, natural e inherentemente discrecionales, entonces son las organizaciones las que limitan esta discrecionalidad de los seres humanos.

Crozier edifica otro importante piso teórico cuando conceptualiza al poder y la fuente del origen de éste en las organizaciones: el control de la incertidumbre organizacional. Por tanto, la única fuente de poder que las organizaciones tienen es la discrecionalidad.

Para poder diferenciar en qué contextos organizacionales este control de la incertidumbre generará más tensión, y más conflicto, y en qué contextos se podrían reducir estos elementos para una mejor implementación de los procesos de capacitación (por tanto mayor alcance), es necesario “modelar” diferentes ambientes organizacionales.

Modelos organizacionales

Muchos aceptamos que los modelos son construcciones abstractas que tratan de dar una explicación de la realidad. Su utilidad explicativa y analítica radica en que se pueden contrastar ejemplos concretos con los modelos para, en primera instancia, contrastarlos, tratar de entender semejanza y diferencias, y en la medida de lo posible, explicar o analizar a qué se deben las semejanzas o diferencias.

El modelo utilizado por Allison (1971), para explicar la crisis de los misiles en 1962, representa el ejemplo clásico para demostrar que la realidad es susceptible de observarse y explicarse de diferente manera a través de distintos lentes conceptuales teóricos.

Richard Elmore utiliza tres modelos organizacionales para explicar la múltiple diversidad de enfoques explicativos de la Teoría de la Organización (Elmore, 1995). Definiremos de manera muy simplificada estos modelos y los aprovecharemos de base conceptual para edificar junto a las argumentaciones teóricas de Gouldner, Merton, Selnick, y Crozier; trataremos de modelar las organizaciones educativas universitarias, en base a esta propuesta.

En resumen, los modelos definen para cada organización quién y cómo tiene el poder, cómo se toman las decisiones, y en qué nivel está la tensión de la relación obediencia-mandato.

Llamaremos modelo explicativo uno, o modelo de “control claro y definido” a la organización donde la autoridad asigna óptimamente las responsabilidades, el poder no se fragmenta al descender en la escala jerárquica, y es mínima la tensión en la relación mandato-obediencia.

Llamaremos modelo explicativo dos, o modelo de “control incompleto” a la organización donde el poder empieza a fragmentarse de arriba hacia abajo en la escala jerárquica, y la autoridad tiene que intervenir cuando hay discrepancia entre quien toma la decisión y sobre los recursos a utilizar para cumplir una meta organizacional. La tensión en la relación mandato-obediencia está presente, pero no impide que se genere orden y se cumpla la meta organizacional.

El modelo tres, o modelo de “control escaso”, la autoridad tiene problemas serios para generar orden y sentido a la acción organizacional, en varias subunidades organizacionales, la unidad de mando se confronta con los superiores, y la tensión en la relación mandato-obediencia es alta, por lo que se llega a presentar el conflicto y la negociación para determinar hacia dónde va la organización y el destino y asignación de los recursos.

Se puede decir entonces que los tres modelos representan organizaciones donde existen niveles graduales de arriba hacia abajo en la jerarquía donde se va yendo del orden al desorden, de la ausencia del conflicto al conflicto constante, de la asignación óptima de responsabilidades y destino de recursos (decisión instrumental para seguir un plan y llegar a una meta) a la indecisión o decisión producto de la negociación, de la ausencia de la tensión en la relación mandato-obediencia a una tensión permanente que genera incertidumbre organizacional de manera constante.

Cabe señalar que en más de un sentido, principalmente en un sentido operativo para el propio modelo, el modelo dos significa el

punto o estado de transición en el que no se encuentran las características del modelo uno y del modelo tres.

Utilizando un puente entre el marco-teórico organizacional y la realidad que estamos problematizando, el definir las necesidades de capacitación en una universidad y la manera de evaluar estos procesos enseñanza-aprendizaje, implica que se generarán tensiones entre los docentes y la jerarquía que tratará de implementar esta capacitación.

El señalar “cómo debe hacerse” generará tensión en la relación mandato-obediencia, ya que los nuevos procedimientos inevitablemente tratarán de disminuir la discrecionalidad de los docentes para la forma de enseñar y el qué enseñar.

Los fenómenos del poder se sobredimensionan en el contexto universitario. Los docentes no tienen un margen reducido para entregar un producto derivado de un proceso técnico. Mucho menos un proceso estandarizado que sea susceptible de medirse y controlarse a través de procesos y procedimientos muy específicos y acotados.

El uso de su discrecionalidad es elevado y pretender reducirla mediante cualquier proceso de estandarización generará tensiones y el intento por recuperar el margen de libertad perdido.

Definidos los modelos organizacionales como instrumento de ayuda para nuestro análisis, ahondaremos en los diferentes tipos de evaluación de la capacitación que se pueden instrumentar en las IES. Para lograr lo anterior, antes definiremos las principales características de un sistema de administración de la capacitación.

LA ADMINISTRACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN

Las necesidades de capacitación

El tema de la capacitación es amplio y complejo por sí mismo. La capacitación puede definirse como las acciones de aprendizaje en contextos laborales (Maxwell, 2004). Y en función de esta definición, se diferencia claramente de las acciones de aprendizaje efectuadas en las universidades y escuelas.

En la gran mayoría de las organizaciones, la capacitación es la manera en la que se complementa y se adaptan las habilidades, conocimientos y actitudes que los individuos entregan a una organización laboral cuando ingresan a ella. De manera simplificada, se puede decir que cuando un individuo entra a laborar en una organización, la distancia entre lo que sabe hacer y lo que necesita saber hacer, es la necesidad de capacitación.

A veces la distancia entre lo que un nuevo miembro de una empresa sabe al iniciar su relación laboral y lo que necesita para desempeñar sus funciones adecuadamente en la organización, es muy grande. La capacitación debería reducir esa distancia, y en última instancia, gradual y sistemáticamente, los programas de capacitación tendrían que centrarse en la alineación de los recursos humanos con el cumplimiento de las metas de la organización.

Otro objetivo primario para la administración de la capacitación es tratar de vincular su costo con el beneficio posible. Por ejemplo, si se compra maquinaria nueva en una fábrica, la capacitación de los trabajadores no está en función de que aprendan a usarla por conocimiento puro, sino para mejorar los ciclos de producción, lo que a su vez llevará a cumplir una meta operativa o táctica determinada de la organización.

Si se imparte un curso de liderazgo y comunicación en una empresa, el objetivo no es aumentar el acervo cultural de los participantes, sino lograr que la comunicación logre aumentar el des-

empeño de los equipos de trabajo, medido éste en el logro de metas organizacionales específicas.

El paso sustancial para la planeación y administración de la capacitación es determinar las necesidades de capacitación. Esto se conoce como realizar una Detección de Necesidades de Capacitación (DNC).

Realizar una DNC es contestar a las preguntas: ¿qué capacitar? ¿Cómo capacitar? ¿Cuánto capacitar? Y no menos importante ¿quién capacita? y ¿cómo capacita? Como se puede inferir, realizar una adecuada DNC es un asunto demasiado complejo y resultaría por demás insuficiente y erróneo tratar de simplificarlo mediante una receta básica y general para todas las IES.

Para conjeturar sobre la evaluación de la capacitación, definiremos antes un supuesto fuerte: que ya se tiene una DNC de los docentes universitarios. Es decir, QUE ALGUIEN YA DETERMINÓ las necesidades pedagógicas, formativas, curriculares, y en general todo aquello que “necesita saber hacer” un docente para salvar la distancia entre lo anterior y lo que “sabe hacer” al ocupar su puesto de docente por primera vez.

Es claro que identificar las necesidades de capacitación para cada cuerpo de académicos estará en función de las especificidades propias de cada ámbito local de actuación docente. Sea cualesquiera la extensión del ámbito de pertenencia del conjunto de docentes (licenciatura, área académica, división académica, etcétera.).

LOS CUATRO NIVELES DE EVALUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN

Donald Kirkpatrick (2001) y su “modelo de evaluación de acciones formativas” se constituyó desde hace cuatro décadas en el paradigma dominante sobre la evaluación de la capacitación. Resulta sorprendente que estos niveles de evaluación sigan constituyéndose como los niveles válidos universalmente para los programas de capacitación en todo el mundo. Es decir, no ha habido cambio de

paradigma en cuanto a evaluar los procesos de enseñanza-aprendizaje en los contextos laborales.

El nivel uno para la evaluación de la capacitación lo constituyen aquellos indicadores que se enfocan en saber el grado de SATISFACCIÓN de los participantes de un proceso de capacitación.

Generalmente se hacen preguntas a los participantes sobre las instalaciones, los materiales proporcionados, los materiales didácticos, sobre las formas y los métodos del instructor y en general sobre las condiciones en las que se desarrolló el curso de capacitación.

Este tipo de indicador no permite saber si se cumplieron o no los objetivos de un proceso de capacitación. Por ello, está considerado un indicador rudimentario para medir los procesos de capacitación en una organización.

El nivel dos para la evaluación de la capacitación lo constituyen aquellos indicadores que MIDEN UN ANTES Y UN DESPUÉS del proceso de capacitación. Generalmente, se aplica a los participantes una evaluación antes de que inicie el curso o taller de capacitación, y se aplica la misma evaluación después de que concluye el mencionado curso o taller.

Con este indicador de nivel dos, se registra la diferencia del conjunto de conocimientos y habilidades que los participantes tenían antes y después de involucrarse en el proceso de capacitación. Y de esta manera se mide la cantidad y calidad de lo aprendido.

Sin embargo, este tipo de indicador todavía no permite vincular ni muchos menos correlacionar los procesos de capacitación con los procesos sustantivos de una organización, que son aquellos que están alineados al cumplimiento de las metas organizacionales.

El nivel tres para la evaluación de la capacitación lo constituyen aquellos indicadores que tratan de MEDIR EL CAMBIO EN EL CONTEXTO LABORAL. Para ello, se entrevista al jefe inmediato del participante que se capacitó para saber si el nivel del desempeño de éste ha mejorado o ha permanecido sin cambio.

Bajo la lógica de que el jefe de la unidad de mando a la que pertenece el participante, tiene los elementos para evaluar en la

práctica los conocimientos y habilidades adquiridas del subalterno durante el proceso de capacitación, ello determinará si este proceso impactó favorablemente para la consecución de las metas organizacionales de las que el jefe es responsable.

El nivel cuatro para la evaluación de la capacitación lo constituyen aquellos indicadores que logran CORRELACIONAR LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN CON LOS PROCESOS SUSTANTIVOS de una organización. Desde luego, para lograr lo anterior se debe tener claro cuáles son los procesos sustantivos en una organización, es decir, cuáles son los procesos alineados al cumplimiento de las metas organizacionales.

Muy pocas organizaciones evalúan sus procesos de capacitación. Pero dentro del universo de las que evalúan su capacitación, es más reducido el número de las que evalúan sus procesos de capacitación con indicadores de cuarto nivel.

En determinado momento de maduración en la implementación de evaluaciones de cuarto nivel, una organización puede determinar la correlación entre cada unidad de recurso (por lo general económico) invertido en capacitación y el incremento presentado en el cumplimiento de las metas de la organización.

Lo anterior representaría el resultado óptimo para las IES. Lograr indicadores de cuarto nivel para la evaluación de sus procesos de capacitación a sus docentes para lograr cuantificar la medida en la que se incrementó el cumplimiento de la meta organizacional (mejorar la calidad educativa).

En cuanto a la dimensión técnico-administrativa de la capacitación, tener indicadores de nivel cuatro en la evaluación representa un medio instrumental cuya utilización sería intuitivamente factible. Lo que no significa contemplar las restricciones organizacionales para su implementación.

CONJETURAS Y CONCLUSIONES

La capacitación de los docentes puede catalogarse como un medio (no el único, por supuesto) para alcanzar la meta de elevar la calidad educativa en las IES. Pero estas dos variables, capacitación y calidad, no operan como una relación causal, sino intencional, es decir, susceptible de explicarse de acuerdo con la particularidad específica de cada organización educativa.

La falta de vigencia, validez y consistencia en los contenidos y métodos de los docentes universitarios, puede generar un costo muy alto para la calidad educativa. Tentativamente, la distancia entre lo que no es vigente, no es válido y no es consistente puede ser acortada mediante un programa de capacitación y formación continua. Considerando aún que se puede diseñar un programa de capacitación con altos estándares técnicos y suponiendo que se cuenta con los recursos para ello, la mayor problemática y las mayores restricciones se ubicarían en la fase de implementación de este programa. En las especificidades organizacionales de las IES se confrontaría el ideal técnico de un programa (supongámoslo sólido) con la lógica compleja de los problemas de poder, orden y toma de decisiones.

En otro sentido del problema, administrar y evaluar la capacitación en una organización, no es una situación carente de complejidad técnica. Las premisas básicas para todo esfuerzo en planeación y administración de la capacitación, son realizar adecuadamente una Detección de Necesidades de Capacitación y posteriormente lograr medir el avance, es decir, conseguir que la evaluación se sustente sobre referentes sólidos. Los niveles básicos de indicadores no permiten correlacionar a la capacitación con el cumplimiento de las metas organizacionales. Los indicadores de mejor nivel para la evaluación de la capacitación son aquellos que tratan de vincular los procesos de capacitación con los procesos sustantivos de la organización. Estos indicadores de evaluación son los catalogados como de nivel cuatro en la escala de Kirkpatrick.

Pero no basta con lograr suficiencia técnica en la construcción del andamiaje para la administración y evaluación de la capacitación, los resultados dependerán del tipo de organización educativa que se trate. Las organizaciones educativas pueden clasificarse y modelarse en función de cómo generan orden, cómo toman las decisiones, si se discute o no quién tiene el poder y de la manera en la que el conflicto se presenta para disputar espacios de control, de toma de decisiones y para condicionar el orden organizacional. En base a estos grados o niveles de control organizacional, hemos definido organizaciones con un modelo de control claro y definido, con control incompleto, y con control escaso.

En las IES que operan con “modelo de control claro y definido”, la probabilidad de que se defina adecuadamente la necesidad de capacitación, que a partir de allí se diseñen los procesos de capacitación, y se construyan evaluaciones de cuarto nivel para estos procesos, es alta.

En las IES que operan con “modelo de control incompleto”, la probabilidad de que se defina la necesidad de capacitación, se diseñen con base a ésta los procesos de capacitación, y se construyan evaluaciones de cuarto nivel para estos procesos, es mediana.

En las IES que operan con “modelo de control escaso”, la probabilidad de que se defina la necesidad de capacitación, se diseñen con base a ésta en los procesos de capacitación, y se construyan evaluaciones de cuarto nivel para estos procesos, es baja.

Una política educativa que contemple no sólo la problemática técnica en la administración y evaluación de la capacitación, sino las diferencias organizacionales de las IES, podría tener menores errores en su implementación y por lo tanto arrojar mejores resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, G. T. (1971). “Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis”. Boston: Little Brown.

- Antúnez, S. y Gairín, J. (2009). “La acción directiva”, en *La organización escolar. Prácticas y fundamentos*. Barcelona: Graó.
- Argyris, C. (1974). “Las metas personales contra las de la organización”, en R. Dubin. *Las relaciones humanas en la administración*. México: CECSA.
- Blake, O. (2001). *La capacitación en las organizaciones*. México: Panorama.
- Cejudo, G., Merino, M., López, S. (coords.) (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: CIDE/IIJ-UNAM.
- Cerecedo, M. T. (2005). “Introducción y capítulos I, II, IV y VII”, en *La micropolítica y la gestión escolar*. México: Taller abierto.
- Crozier, M. (1990). *El actor y el sistema*. México: FCE.
- Elster, J. (2000). *El cambio tecnológico*, 4a. reimp. Barcelona: Gedisa.
- Gouldner, A. W. (1970). *The coming crisis in Western Sociology*. Londres: Heinemann.
- Harmon, M. M. y Mayer, R. T. (1994). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: FCE.
- Kirkpatrick, D. (2001). *Evaluación de acciones formativas*. Barcelona: Epise.
- Maxwell, J. (2004). *El ABC de la capacitación*. Colombia: McGraw-Hill.
- Merton, R. K. (1940). *Bureaucratic Structure and Personality*. Nueva York: Free Press.
- Nadler, D. A. y Tushman, Michael L. (1999). *El diseño de la organización como arma competitiva*. México: Oxford University Press.
- North, D. (1994). *Cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Nieto Cano, J. M. (2007). “Perspectivas teóricas de la organización escolar”, en M. T. González. *Organización y gestión de centros escolares. Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- Portela Pruaño, A. (2008). “La estructura como dimensión de los centros escolares”, en M. T. González. *Organización y gestión de centros escolares. Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- Selznick, P. (1948). Foundation of the Theory of Organizations. *American Sociology Review*, 13.
- Senge, P. (1990). *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Argentina: Granica/Vergara.
- Stiglitz, J. (1995). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosh.

LA UNISUR, INNOVACIÓN Y DESAFÍOS A LA GOBERNANZA INSTITUCIONAL

*Saúl Velasco Cruz*¹

UNA INTRODUCCIÓN INDISPENSABLE

El sustrato básico que subyace en este ensayo es el Estado mexicano actual. Este Estado viene de haber experimentado en los últimos tiempos algunas transformaciones que le promovieron empeñosamente los gobiernos de varios periodos recientes. Algunos analistas lo denominan simplemente *Estado neoliberal*, porque consideran que los giros que lo explican en su situación actual tienen una relación estrecha con los principales postulados del neoliberalismo. Otros más cautelosos, que niegan toda posibilidad de existencia de tal situación, prefieren referirse a él como aquella entidad que se transformó para responder de forma más eficiente a imperativos democráticos socialmente demandados, mientras se daba atención, formal y legal, a su *adelgazamiento social*.

¹ Doctor en sociología. Profesor de la Licenciatura en Sociología de la Educación, y de la línea de Política Educativa, de la Maestría en Desarrollo Educativo, de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco.

De una forma o de otra, lo cierto es que el Estado, al que aquí se hará referencia, responde a un sesgo histórico particular que tiende a ver a los ciudadanos como a clientes que se relacionan con él, por medio del gobierno y de las instituciones, a través de políticas públicas, en las cuales idealmente interviene en forma activa la sociedad para alcanzar el propósito democrático de participación social, demandado por ella misma.

En este documento se entenderá por políticas públicas a aquellas acciones gubernamentales en las cuales, al menos en teoría, la sociedad puede participar no sólo como destinataria, sino también como responsable, o como *corresponsable*, de ellas junto con el gobierno. Bajo este presupuesto, toda *reforma*, *cambio* o *innovación*, planteados en clave de políticas públicas, estarán considerándose en este ensayo como campos en los cuales la sociedad interviene, o puede hacerlo, junto con el gobierno.

Las políticas educativas a las que se aludirá en este escrito les son comunes las características anteriores. No obstante, habiéndose planteado originalmente como obra del trabajo conjunto entre el gobierno y la sociedad, existen algunas de ellas que han terminado por ser sostenidas y desarrolladas como iniciativas únicas y exclusivamente sociales, tal cual lo exhibirá el caso que se habrá de exponer en las páginas siguientes.

Dicho lo anterior, conviene ahora hacer una precisión conceptual preliminar muy importante. En este escrito partiremos de reconocer que se pueden identificar dos entradas para definir a *la gobernanza*, un tema que por cierto habrá de acompañar de principio a fin a esta exposición. La primera de dichas entradas concentra su atención principal en el gobierno, mientras que la segunda lo hace de manera fundamental en la sociedad. A la primera se le suele denominar comúnmente como la posición que viene *de arriba*, en tanto que a la segunda los analistas la califican como la posición que se impulsa *desde abajo*.

La definición desde el gobierno

Siguiendo la posición que surge de arriba, en la que se ubican las caracterizaciones que hacen organismos internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),² y la de varios especialistas interesados en las temáticas que se centran principalmente en el Estado y en sus instituciones, a la gobernanza se le suele definir como una *nueva propuesta de dirección que debería asumir el gobierno en virtud de que la participación creciente de la sociedad –a través de sus diferentes organizaciones civiles, públicas y privadas– en “la elaboración y ejecución de políticas públicas”, le está demostrando que su desempeño tradicional, de arriba-abajo, se ha hecho obsoleto* (Aguilar, 2010, p. 13).

Entonces, en la medida en que “la acción directiva de las autoridades” pudiera perder eficacia y dejar de ser “el centro de dirección de la sociedad” (Aguilar, 2010, p. 13), la gobernanza vendría a presentarse como una alternativa que sugiere, que recomienda y legitima la posibilidad de “acción conjunta o asociada entre: el sector social, público y privado y el gobierno mismo, en clave de co-regulación, co-producción, co-dirección, colaboración y co-responsabilidad en materia de políticas públicas” (pp. 28-32). De esta suerte, la gobernanza se presentaría así como el recurso clave para que el gobierno pudiera sustituir sus formas jerárquicas de proceder, permitiendo que las organizaciones sociales participen en el diseño de las políticas públicas, en su implementación, en la administración de los recursos y en la vigilancia de su ejercicio, y

² El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por ejemplo, define a la gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Tres son las instancias clave en el proceso: “el estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”... “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno” (PNUD, 1997, “Reconceptualising Governance”, pp. 9-10, citado en Aguilar Villanueva, 2010, p. 31).

también para que se hagan corresponsables de la toma de decisiones; un aspecto por cierto muy importante porque le quita a las autoridades la responsabilidad absoluta de los resultados que esas políticas alcancen (sobre todo cuando éstas no son tan exitosas). De este modo, se podría decir brevemente que la gobernanza vendría a ser: *a)* “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000), o bien, si se prefiere, desde un ángulo más técnico, *b)* la gobernanza vendría a ser simplemente “la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva” (CEPAL, 2007, p. 135).

La definición desde la sociedad

En contraste con la definición anterior, hay autores que sugieren que habría que partir de lo que motiva, de lo que origina y de lo que finalmente justifica a la gobernanza. Es así que esta postura sugiere poner atención en la participación social, porque ésta representa *la energía* mediante la cual la sociedad le demuestra a la autoridad que sus procedimientos jerárquicos no funcionan más en materia de políticas públicas. Así que en la medida en que la participación social interviene en ellas, las organizaciones civiles públicas y privadas comienzan a incidir en áreas de competencia exclusiva del gobierno, haciendo que la sociedad deje de ser mera receptora de esas políticas.

De este modo, *la gobernanza* —que para la autoridad gubernamental plantea adoptar el modelo de coordinación, codirección, de él mismo con la sociedad, en materia de políticas públicas—, *para la sociedad va a implicar básicamente un proceso de conquista de un espacio en donde puede intervenir a la par que el mismo gobierno*. Y aquí entonces parece radicar la clave para entender por qué, aun cuando parece existir una coincidencia en el hecho de que, tanto

desde arriba como desde abajo, la gobernanza significa básicamente el proceso de coordinación, codirección, entre sociedad y gobierno, para la sociedad ésta puede significar algo más. *Para la sociedad, la gobernanza puede representar una conquista, un espacio ganado al gobierno, un paso más en el proceso de democratización, la posibilidad de elevar propuestas sociales y convertirlas en alternativas de política pública e impulsar su implementación, en coordinación con el gobierno constitucional o, a veces, al margen de él o a pesar de él, como ocurre, por ejemplo, en el caso que ilustra este documento.*

PROYECTOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA INDEPENDIENTES

De unos años a la fecha, en el estado de Guerrero, organizaciones civiles y sociales participan en el diseño de proyectos y propuestas, buscan financiamiento para llevarlos a cabo, y terminan participando en su instrumentación, así como lo sugiere la literatura especializada cuando hace referencia en particular a las políticas públicas. El único detalle es que todo el ciclo de estos proyectos y propuestas, que podríamos decir son como ejercicios equivalentes a las políticas públicas porque al igual que estas últimas se dirigen a atender los problemas y las necesidades de la población –desde su diseño, su instrumentación y, a veces, hasta su evaluación–, en la mayoría de los casos se hace al margen del gobierno constitucional, o a pesar de él.

De ordinario, en las políticas públicas se entiende que el gobierno es uno de los actores protagónicos y, en las décadas pasadas, el principal y acaso el único que en todo momento participaba en cada uno de los ciclos por los que discurría y discurre la trayectoria que estas políticas trazan.³ Pero las cosas han cambiado. Reciente-

³ En los entornos especializados, normalmente se entiende por política pública “la acción del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos. Esta concepción de-

mente comenzaron a surgir proyectos y propuestas –que no sólo son semejantes a las políticas públicas, sino que tienen propósitos parecidos a éstas– que no incluyen al gobierno constitucional. ¿A qué se debe tal acontecimiento? Las explicaciones las ofrecen de algún modo los mismos estudios del así llamado neo-institucionalismo y las políticas públicas de la era del neoliberalismo. Pero quizá se pueda entender mejor a la luz de aquellos otros estudios que describen en forma amplia el despertar de la sociedad civil. De cualquier manera, lo cierto es que situaciones como éstas parecen advertir del riesgo de pérdida de control gubernamental en materia de políticas públicas. Por ello, algunos autores usan esos casos como evidencias para sugerirles a los gobiernos que adopten la gobernanza, un recurso altamente discutido y defendido en la actualidad, para recuperar el liderazgo que están en riesgo de perder, que están perdiendo o que de plano han perdido.

Pero para algunos estudios sobre la sociedad civil esto parece revestir cosas aun más trascendentes. En principio, porque exhiben de alguna manera la facultad que tiene, y que ahora está usando la sociedad para atender sus propios asuntos sin depender estrictamente del gobierno. Pero también sirve para cuestionar el papel del gobierno (oficial), incluso para evidenciarlo y, pareciera también, para desafiarlo.

Con estos propósitos o no, el caso es que la sociedad y sus organismos están llevando a cabo propuestas y proyectos que son, o que parecen ser, totalmente equivalentes a los que resultan de las políticas públicas, pero sin la participación del gobierno constitucional. Esta es la hipótesis que orienta centralmente este ensayo.

nota: *a)* un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos; *b)* el privilegio al trabajo de los expertos y de quienes toman decisiones; *c)* la idea de que la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; y *d)* la noción de que el programa en cuestión es un producto para consumo de una sociedad (que puede ser) ‘pasiva o condescendiente’” (Canto Chac, 2008, p. 14).

No obstante, como ocurre en el estado de Guerrero, particularmente en la región Costa-Montaña, que es la misma en donde operan la llamada *policía comunitaria* y la *Universidad de los pueblos del sur* (Unisur), los organismos civiles y sociales (OCS) que impulsan y desarrollan estos proyectos y propuestas, lo hacen en total interlocución, reconocimiento y apoyo de las autoridades comunitarias que ejercen gobierno en esas regiones. Autoridades que, por cierto, no cuentan con reconocimiento oficial pero que fueron establecidas por las comunidades y como tal éstas las reconocen, respetan y atienden regularmente.

De modo que en estas áreas, los OCS participan en el diseño e instrumentación de sus políticas públicas (o lo que sería el equivalente de éstas) en estrecha colaboración y coordinación con los gobiernos de facto que ahí existen, y bajo efectivos mecanismos de coparticipación (entre gobierno y sociedad), tal como lo prescribe el propio concepto de gobernanza, en su sentido gubernamental.

Sólo que ante la dificultad de coordinarse con los gobiernos constitucionales, estos organismos lo hacen con sus equivalentes independientes o autónomos. Las necesidades que atienden así, con proyectos de esta naturaleza, son varias, incluyen asuntos de salud, medio ambiente, proyectos productivos, atención a los derechos humanos, asuntos de policía y buen gobierno y educativos. Por razones de espacio y por tener interés en la educación, en lo que sigue nos habremos de concentrar brevemente en el caso de un programa y proyecto público de orden educativo; me refiero al caso de la Unisur.

PROYECTO EDUCATIVO AUTOGESTIONARIO

En la región Costa-Montaña del estado de Guerrero está en curso hoy en día el desarrollo de un proyecto público independiente –es decir, sin la participación del gobierno constitucional–, en cuyo diseño y proceso de instrumentación participaron y participan or-

ganizaciones civiles, representantes comunitarios, profesores, investigadores universitarios de distintas instituciones. Se trata de la propuesta que dio origen y está impulsando el establecimiento de la Universidad de los Pueblos del Sur, mejor conocida como Unisur.

Geográficamente esta iniciativa tuvo su origen en el territorio mismo en donde surgió el proyecto de la *policía comunitaria* (véase Martínez, 2001 y Velasco, 2008). Como en el caso de este sistema de policía, la propuesta pública en referencia está avalada por la Asamblea General de los Pueblos de la que depende el Comité de Autoridades Indígenas (CAIN), que es el mismo sistema de autoridades que se han dado en las comunidades y que existe y funciona sin el pleno reconocimiento oficial del Estado y de las autoridades constitucionales que tienen jurisdicción en la zona. Es, pues, la Asamblea General de los Pueblos en Guerrero la autoridad de facto, con quien los promotores del proyecto se coordinan para llevarlo a cabo (Velasco, 2008).

Mapa I
Regiones Político Administrativas del estado de Guerrero



Fuente: www.guerreroturístico.com

LA UNISUR

Las motivaciones políticas y sociales que dieron origen a la Unisur son de largo aliento, sus raíces, como decía Fernand Braudel, “se pierden en la larga noche de los tiempos”. No obstante, algunos de los documentos que explican sus antecedentes señalan que ésta es la realización de una idea defendida hace relativamente pocos años por al menos dos actores políticos del estado de Guerrero: el *Consejo Guerrerense 500 años de resistencia india, negra y popular*, que se fundó en 1991 (actualmente desaparecido), y del movimiento magisterial del estado, principalmente impulsado por el sector indígena del gremio desde la década de 1980 (Flores y Méndez, 2008, p. 207, y ‘sección nuestra historia’, en: <http://www.unisur.org.mx/>). La reconstrucción cronológica, por su parte, nos advierte que la configuración de la Unisur se fue decantando como resultado de una serie de reuniones, foros, encuentros y congresos celebrados a lo largo de la década de 1990. En 1999, finalmente fue esbozada y lanzada como propuesta inicial en el primer “Encuentro de Educación Intercultural, celebrado en la ciudad de Chilapa de Álvarez, Guerrero” bajo el esquema de creación de una universidad indígena orientada a ofrecer sus servicios a cinco pueblos principalmente; cuatro de ellos indígenas, y el quinto compuesto por los así denominados afro-mexicanos (‘sección nuestra historia’, en: <http://www.unisur.org.mx/>). Para 2003, esta propuesta educativa de nivel universitario tendría un perfil más desarrollado y lograría por vez primera ser denominada como la conocemos actualmente: Universidad de los Pueblos del Sur.

La fase del diseño de la propuesta y el rechazo oficial

Si partimos del momento en el cual la comisión académica que se encargó de iniciar los pormenores de su diseño, la Unisur comenzó a gestarse en 2004. Desde entonces sus promotores debieron

enfrentarse a todo lo que implica, en cierta manera, el diseño de una política educativa y, de lo más laborioso (que vendría inmediatamente después), lo relacionado con la configuración de los ejes curriculares correspondientes. Esta comisión habría de entenderse también del envío de la propuesta a las oficinas de la Presidencia de la República, a la Secretaría de Educación Pública y al gobierno del estado y, asimismo, de organizar reuniones con agentes políticos, como “las Comisiones de Gobierno, Educación y Asuntos Indígenas del Congreso Local” para impulsar su promoción y registro.

Hasta ahí, el gobierno del estado había mantenido en las distintas etapas del proceso una comisión que lo representaba. Pero súbitamente, cuando se ensayaban los últimos aspectos del diseño y la conformación de la propuesta para someterla a dictamen institucional, el gobierno retiró la comisión. Los promotores de la Unisur expresaron su perplejidad; no entendían qué había movido al gobierno a distanciarse. Pero después, sabrían que no había misterio alguno. El gobierno se retiró porque había decidido desdeñar la iniciativa de las comunidades, y apoyar la propuesta universitaria que el gobierno federal estaba impulsando de manera central para las regiones indígenas bajo el nombre de *Universidades Interculturales*. De este tipo de universidades funcionan en la actualidad nueve en total, en igual número de estados de la república. En aquellos tiempos, las autoridades comunitarias sabían de la iniciativa universitaria del gobierno central. Las personas que las representaban en la comisión académica también estaban enteradas. Pero, al parecer, ni aquéllas ni éstos consideraban que esa opción fuera la que las comunidades esperaban. Por eso, pese al desaire de la representación del gobierno local, decidieron no abandonar su propuesta. Fue así que en octubre de 2006 habrían de ratificar “la voluntad de los pueblos por construir y poner en práctica su propia Universidad”, aun sin el consentimiento y la aprobación gubernamental, puesto que éste había aceptado implantar en el área de referencia la Universidad Intercultural del Estado de Guerrero, desde agosto del mismo año.

La instrumentación de la propuesta

La fase de instrumentación de la Unisur comenzó en 2007. Ese año, el 12 de octubre, una fecha por demás significativa para los pueblos indígenas, inició actividades en tres unidades académicas, situadas en localidades de tres municipios distintos: Santa Cruz del Rincón, Xochistlahuaca y Cuajinicuilapa. Integraron la matrícula de la primera generación 82 estudiantes, que incluiría a estudiantes de origen mixteco, afro-mexicano, amuzgo y mestizo (Flores, 2009, p. 17). En 2008, la universidad abrió una nueva sede situada en Xalitla, comunidad de la región del ‘Alto Balsas’ (río importante de la entidad), y en septiembre de ese mismo año dio entrada a su segunda generación compuesta por 73 nuevos estudiantes, entre los cuales habría jóvenes de origen nahua (*cf.* Flores, 2009, p. 209).

Desde entonces a la fecha, cada año la universidad recibe a nuevos estudiantes, con lo cual la matrícula ha ido en aumento. Por ejemplo, hasta octubre de 2010, el número de estudiantes ascendía a 250 (<http://www.unisur.org.mx/>). En este último dato se registraban jóvenes provenientes de al menos “15 municipios guerrerenses –Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa, Cochoapa, Cuajinicuilapa, Eduardo Neri, Juchitán, Iliatenco, Malinaltepec, San Luis Acatlán, Ometepec, Tepecoacuilco, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa y Xochistlahuaca– y tres municipios oaxaqueños –Cortijo, Lo de Soto y Putla– (Flores, 2009, p. 209). A la fecha, octubre de 2012, los datos estadísticos registran un total de 80 egresados. En diciembre se espera concluyan sus estudios 50 más, con lo cual el dato global alcanzaría un total de 130.

Mapa 2
Ubicación de la Unisur en la Región Costa-Montaña del estado de Guerrero



Fuente: Elaboración propia con datos de www.guerrero.gob.mx y de Flores (2009).

Planta académica

Hasta 2009, la planta académica de la Unisur estaba “compuesta por 48 profesores”; 11 eran originarios de las comunidades de la región, y 37 provenían de otra parte, de instituciones “como la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Guerrero, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México y del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social”. De ellos, 50% contaba para entonces con estudios de posgrado (“17 con estudios de maestría y siete con doctorado”), y cinco del total pertenecían “al Sistema Nacional de Investigadores”. Hasta entonces, como hasta ahora, todos los profesores prestaban y “prestan sus servicios de manera gratuita” (Flores, 2009, p. 209).

Las carreras

Las licenciaturas que se impartían hasta hace poco en la Unisur eran tres: ‘Ciencias y tecnologías para el desarrollo sustentable’, ‘Gestión de municipios y territorios’, y ‘Lengua y cultura de los pueblos originarios’. La formación en estas especialidades “se divide en dos etapas académicas: el tronco común y la etapa de profesionalización. Esta última consta de ocho módulos que organizan el trabajo de especialización académica en cada uno de los campos problemáticos de cada licenciatura. De esta manera, las licenciaturas contemplan un total de 12 módulos (cuatro años)” (*ibidem*, p. 210). ¿Cuál es su propósito formativo? Aparentemente propiciar que “los estudiantes desarrollen su carrera universitaria en su propio contexto comunitario o regional”, con el fin de que al egresar “estén preparados para promover y ejercer, en esos mismos espacios, procesos de desarrollo local” (*ibidem*, pp. 209-210).

Características del modelo curricular

La propuesta curricular que se sigue en la Unisur suscribe el “aprendizaje basado en la transformación a partir de la práctica”. Por tanto, las “unidades de aprendizaje” que la constituyen se plantean definir situaciones cotidianas a las cuales, mediante la intervención directa, se busca transformar con el fin de producir innovaciones y cambios específicos en la realidad. La organización de las actividades, como se anticipaba, sigue el sistema modular. A partir de la lógica de este sistema, “cada unidad de aprendizaje comprende periodos de concentración para trabajo grupal de reflexión teórica y periodos de trabajo ‘en campo’. Las actividades en campo son definidas por las necesidades del contexto y son planteadas por cada estudiante”. Al trabajo teórico se le establecen vínculos directos con la esfera práctica. A su vez, se busca promover que “el trabajo de campo retroalimente a la teoría”. Para concluir la universidad, los estudiantes deben

cursar un total de 12 trimestres. Durante ese periodo, se espera que todo el proceso educativo esté centrado “en el sujeto que aprende”, toda vez que la Unisur suscribe “la premisa de que el sujeto, y no los contenidos, es quien tiene la capacidad de transformar la realidad. De esta manera, la universidad “pone énfasis en el aprendizaje en lugar de ponerlo en la enseñanza” (<http://www.unisur.org.mx>).

Vinculación con la sociedad

La vinculación de la universidad con la sociedad ocurre principalmente a través del hecho de que el estudiante elabora y desarrolla un proyecto de investigación a partir de “problematizar el ámbito comunitario o regional”. Así, dado que el eje de la formación que se sigue se ordena fundamentalmente a partir del proyecto de investigación de cada estudiante, la universidad teóricamente, en todo momento, estaría enlazada a las necesidades y proyectos de las comunidades de donde provienen los alumnos. Esta característica está reforzada, además, por el interés y la esperanza que las comunidades han fincado en la universidad como una institución que puede ayudarles en su propio desarrollo y en la defensa de las culturas locales, las lenguas y los sistemas de conocimientos propios. De esta suerte, las relaciones entre la sociedad y la universidad se vuelven todavía más estrechas, pues a ésta las comunidades la imaginan realmente a su servicio, y parecen muy interesadas en hacer todo lo posible porque así sea.

Objetivo y propósitos generales

En términos ideales, la Unisur se plantea como objetivo principal formar un tipo de profesionista capacitado para hacer frente a la realidad de las comunidades y pueblos subalternos. Es decir, busca que sus egresados tengan la formación necesaria para “abordar

la solución de los problemas de su comunidad y de la sociedad en general”. Es así que, a juzgar por las características hasta aquí expuestas, la Unisur vendría a presentarse como una alternativa especialmente orientada a generar oportunidades de educación superior para las comunidades que no han tenido esa posibilidad (Velasco, 2010). Esto por sí solo tiene méritos encomiables.

Pero sucede que la propuesta presenta otros atributos o propósitos que valdría la pena considerar, si acaso hubiera interés gubernamental por otorgar reconocimiento a esta institución bajo el esquema de la gobernanza. Atributos que en mi opinión bien podrían ayudar al gobierno mismo a atender asuntos a los cuales no se ha encontrado la mejor manera de resolverlos cuando (excepcionalmente) se ha intentado hacerlo. Por ejemplo, la Unisur se propone, entre otras cosas,

- “Fungir como espacio de creación, de reflexión e innovación para potenciar el desarrollo local y regional” ahí donde hasta la fecha no se ha podido lograr ese objetivo.
- “Proponer la formación a través de diagnósticos directos sobre la realidad de las comunidades, de sus necesidades locales (prioritarias) de intervención en temas de rescate y revaloración de los sistemas de conocimientos”, de las lenguas de los conocimientos sobre la naturaleza, la cosmovisión, y de las propuestas de desarrollo de las propias comunidades.
- De manera proactiva, promover “el reconocimiento de veracidad y de objetividad de las formas de pensar y de actuar” de las culturas subalternas, es decir, luchar por el reconocimiento de esas culturas “como visiones de mundo capaces de dar explicaciones y soluciones lo suficientemente convincentes a las necesidades de vida y de desarrollo de sus miembros”.
- “Dotarse a sí misma de un gobierno universitario que incluya “tanto a las autoridades morales de las comunida-

des, a las administraciones en turno de las comunidades y los municipios”, así como a las autoridades y representantes de la comunidad universitaria en su conjunto.

- Organizar las “actividades académicas alrededor de los problemas emergentes de las comunidades y pueblos originarios.”

Aun con las potencialidades que aparentemente posee la propuesta, las autoridades han negado hasta ahora el registro a esta universidad.

Impedimentos oficiales para el registro y reconocimiento

Los argumentos públicos difundidos para justificar por qué no se le concede registro oficial a la Unisur señalan que la propuesta no reúne todos los requisitos. En el expediente de esta universidad, según la versión oficial, existen partes que no están acabadas. Varios aspectos del plan de estudios no están completos; algunos estarían en proceso de desarrollo; es el caso, por ejemplo, de ciertos contenidos de las materias y el de los perfiles de los profesores.⁴

Sin embargo, aspectos como éstos que no fueron definidos con toda precisión en la propuesta de las universidades interculturales del gobierno federal, no fueron obstáculos para que a este tipo de universidades se le negara el registro. Es más, aún después de que fue consumado el trámite de su registro, estas universidades toda-

⁴ Según sus propios documentos, la Unisur admitía, hasta 2009, que la elaboración de la currícula y los planes de estudio de tres de las seis licenciaturas que proyectaba cubrir estaban en proceso. Dichas carreras son: *a*) Ciencias y tecnologías para el desarrollo sustentable; *b*) Gestión de municipios y territorios de los pueblos originarios; y *c*) Lengua y cultura de los pueblos originarios. Sin embargo, esos mismos documentos anunciaba: estas carreras tienen la característica de abordar, no las disciplinas tradicionales, sino más bien de ser producto las necesidades propias de la vida cotidiana de los pueblos originarios.

vía arrastraban y arrastran varios puntos sin resolver, definiciones básicas, por ejemplo, sobre lo que es la interculturalidad y lo que este concepto implica como principio mismo de su perfil. Como lo señaló oportunamente Dimas Huacuz, en su artículo “Interculturalidad de papel. Apuntes sobre la idea de universidad indígena” (2006), esta propuesta se ha diseminado sin tener definidos ni precisados todos sus aspectos fundamentales. Pese a ello, no ha existido ningún impedimento para negarle su registro o condicionarle su implante en cualquiera de las entidades donde se ha establecido, a pesar de que los pobladores (y algunos analistas críticos) hayan señalado que, tratándose de un formato universal, tiene dificultades para atender apropiadamente las características de las poblaciones a las que busca adaptarse como propuesta sensible de las diferencias culturales y socioeconómicas. Es así que por contraste con la propuesta oficial, la falta de precisiones en el proyecto de la Unisur no parece ser el fundamento principal para obstaculizar su registro. Tampoco es convincente la idea de que el gobierno tiene una predisposición resuelta en contra, definida *per se*, de alternativas que le pudieran ayudar a enderezar sus acciones hacia la gobernanza, al menos en proyectos –bastante semejantes a políticas públicas– como lo es el de la Unisur que ha sido ideado desde las propias organizaciones comunitarias. Pero si no es así, entonces ¿a qué podría deberse que la autoridad se resista a registrar a la Unisur y, consecuentemente, a reconocerla y a aceptarla como una propuesta de formación universitaria?

Los argumentos para ensayar alguna respuesta a estas cuestiones podrían ser varios, por ejemplo: la falta de voluntad de los personajes políticos que gobiernan actualmente, su poca sensibilidad, el predominio de una coyuntura política que no es favorable a ello, etcétera. Todos estos aspectos podrían ser importantes, pero el bloqueo parece tener dos tipos de fundamentos más específicos. Expongamos los primeros:

Que la universidad se plantee como un espacio institucional desde donde los actores políticos que la promueven tienen intereses

políticamente incómodos y potencialmente perturbadores, como se puede ver en otros de sus propósitos manifiestos interesados en:

- Favorecer el desarrollo de proyectos y programas políticos que pretendan poner énfasis en: *a)* “una recomposición en el uso y disfrute de los bienes que se encuentran en los territorios” donde habitan los pueblos originarios y afro-mexicanos: “tierra, bosques, agua, minerales, entre otros” y, *b)* “una redistribución del poder, donde la relación entre poder local y poder central sean más horizontales”.
- Coadyuvar “en la consolidación de los procesos organizativos” autónomos (...), tan importantes como el que dio origen al Sistema de Policía Comunitaria y sus estructuras de gobierno sustentado en la Coordinación de las autoridades comunitarias y,
- “Formar académicamente a los intelectuales que los pueblos originarios necesitan para continuar con sus procesos de descolonización”.

A la par de los elementos anteriores, la resistencia gubernamental también parece encontrar sustento y quizás con mayor fuerza en un segundo bloque de fundamentos aún más incómodos, que versan en torno a la manera muy particular a través de la cual la Unisur intentaría convertir “los conocimientos de las culturas subalternas” (que han sido negados, borrados, ignorados y descalificados como válidos por la inercia colonialista que ejerce el pensamiento llamado occidental), en los ejes organizadores, o rectores, de prácticamente todos los contenidos de conocimiento de toda su oferta formativa. Por ejemplo, los fundamentos de la Unisur sostienen que ésta se propone desarrollar “una educación (la de sus licenciaturas), bajo el sustento curricular de un cuerpo conceptual y de pensamiento cuyo origen es una matriz de pensamiento elaborada desde los pueblos originarios, con su profundidad histórica, visión de mundo y su eficacia producto de la práctica cotidiana y del co-

nocimiento del entorno en que se construye. De esta manera, la oferta educativa que promueve, se plantea enfáticamente “recoger los aportes de las culturas originarias que se construyeron en el país y sustentaron la reproducción y la continuidad de los pueblos originarios, aun en las condiciones de rechazo y abandono en que se les mantuvo por siglos, para ponerlas en íntimo diálogo con el pensamiento de otras culturas que componen el pensamiento universal. Esto con el fin de construir una propuesta curricular básicamente armada sobre el eje de los conocimientos de las culturas subalternas, pero con la capacidad de reconocer e incorporar “lo mejor de la cultura universal en beneficio de los pueblos y comunidades originarias”. Es decir, lo que se busca es justamente invertir lo que plantea la universidad intercultural del gobierno federal, que propone incorporar los saberes de los pueblos originarios a un currículum organizado sobre la base de la epistemología occidental. De manera que si en la propuesta oficial de la universidad intercultural, los conocimientos de los pueblos originarios y subalternos podrían ser complementarios, en la de la Unisur los conocimientos complementarios son todos los otros conocimientos normalmente denominados “universales”. La tesis no es banal, ni siquiera se trata de un mero sentido retórico. Detrás de sí hay toda una concepción que en primera instancia busca cuestionar “los motivos que condujeron a la negación de los valores y conocimientos propios por parte de los grupos hegemónicos y la imposición de sus criterios de veracidad del conocimiento para justificar la colonialidad del ser humano y de su pensamiento”. De manera que al invertir el ordenamiento de los conocimientos curriculares, lo que busca es precisamente alentar el desarrollo de un proceso de descolonización del saber, que ha impuesto de alguna manera la lógica del ordenamiento curricular bajo los criterios de la epistemología occidental. Todo esto con miras a contribuir decisivamente a problematizar las condiciones de subalternidad en que se construyeron las relaciones interculturales desde la conquista hasta nuestros días. Y, por consecuencia, a ayudar a contrarrestar la condición

colonial⁵ actual de donde derivan, en buena medida, los elementos que hacen posible la subalternidad que tanto daño ha hecho a los pueblos en esa condición (como es el caso de los pueblos indígenas y de los así denominados afro-mexicanos).

Características de la oposición gubernamental

Frente a una alternativa como ésta, que busca dar un giro a la forma en que se concibe el orden curricular de la educación en la universidad, el gobierno mantiene reservas para darle reconocimiento. Obviamente, los argumentos que se utilizan para no reconocerla no aluden a este aspecto de fondo, sino a detalles técnico burocráticos, como falta de documentos para completar el expediente, o que la Unisur no es necesaria porque la Universidad Intercultural del Estado de Guerrero puede cubrir la demanda sin problemas. Sin embargo, la razón fundamental es, al parecer, que a las autoridades del ramo les resulta inaceptable contravenir el formato tradicional de organización curricular. Pero más allá de eso, lo cierto es que el gobierno carece de una posición clara al respecto. De hecho, aun en la academia no existe una posición definida en esa materia. Es verdad que hoy en día se está discutiendo fuertemente la posibilidad de reformar el currículum universitario para suscribir una nueva composición del mismo a través de la denominada “ecología de saberes”, la cual consistiría en abrir los planes de estudio de la educación superior a una diversidad de conocimientos que se fundan en distintas bases epistemológicas (De Souza Santos, 2009). Pero este debate no ha logrado avanzar mucho todavía.

⁵ La condición colonial debe entenderse aquí como una característica que media en las relaciones actuales entre culturas diferentes en donde una es la dominante y las otras son percibidas como carentes de valor, en forma semejante a la manera en que se establecieron las relaciones en el plano cultural en la época de la colonia europea en el área comúnmente denominada Latinoamérica (ver Quijano, 2000; Walsh, s/f).

Consideraciones finales

El activismo de la sociedad, según el caso recreado en este ensayo, demuestra que lo anticipado por la teoría está confirmando no sólo que la sociedad puede participar en el diagnóstico de sus necesidades y proponer alternativas para resolverlas, sino que actúa en ambas direcciones sin que el gobierno haya podido dar muestras claras de tener interés de suscribir la gobernanza como una fórmula que le permitiría adaptarse a las posibilidades de una coordinación horizontal, que incluya la participación de la sociedad en el proceso de diseño e implementación directa de proyectos y propuestas de política pública, tal como la sociedad misma se lo está exigiendo por la vía de los hechos.

El ejemplo que aquí hemos revisado confirma en mucho los supuestos que justificarían la necesidad de los gobiernos de suscribir la gobernanza como una tabla de salvación, para tratar de recuperar la capacidad directiva en casos en los que ya la perdieron. Pero las cosas desafortunadamente no son así.

A la autoridad a la que se le hacen recomendaciones para que suscriba la gobernanza y se disponga a asumir otra forma de gobierno, que (según la teoría) puede ser horizontal, muchas organizaciones sociales le tienen desconfianza, pero aún así pareciera que abrigan alguna esperanza de cambio voluntario. Organizaciones como las que impulsan a la Unisur parecen decididas a acorralar al gobierno para obligarlo a que cambie y admita la participación de la sociedad. Pero otras más, definitivamente no esperan mucho de las autoridades actuales. Parecieran más interesadas en el surgimiento de otro tipo de gobierno fundamentalmente diferente. De cualquier manera, el caso es que en Guerrero, según hemos podido consignar en este escrito, las organizaciones llevan hoy en día adelante una fórmula de gobernanza alterna que goza de una enorme legitimidad social aunque la legalidad oficial crea que tal cosa no es posible.

Leyes, normas y declaraciones internacionales—varias de las cuales son vinculantes en México, es decir, que por haber sido suscritas

por el gobierno de México adquirieron el carácter de observancia obligada— les dan a los pueblos originarios la legalidad a su exigencia y a sus propuestas. Las comunidades que son su base social les proporcionan la legitimidad que requieren sus iniciativas y proyectos públicos. Ambos sustentos, el de legalidad y el de legitimidad, avalan sus propuestas aunque las leyes específicas oficiales no secunden con reglamentación al respecto. Aun así, el proyecto educativo de la Unisur está en desarrollo. No obstante, la implementación de la iniciativa acusa una precariedad agravada por los recursos limitados que estas poblaciones pueden destinar para llevarlo adelante. La clave para superar estas dificultades de orden económico y de infraestructura es que fluyan hacia ella recursos económicos de manera sostenida. Estos recursos no pueden ser otros más que los que la federación mexicana puede (y debe) destinar para ello. Pero para que esos recursos lleguen, primero hace falta que sea reconocida y aceptada por la ley. No obstante, todo parece indicar que: como “esta alternativa” choca con las propuestas (neointendidas) del Estado, está virtualmente condenada al abandono oficial (Baronnet, 2009, p. 429).

Es verdad que la ideología, como lo señalan algunos estudiosos, pudiera estar teniendo en este juego de reservas y cautelas oficiales un papel muy importante pero, como se vio en este ensayo, en la oposición del gobierno también hay otros asuntos como la resistencia que provoca la idea de sostener un plan curricular como el que aquí se ha referido. Efectivamente, esto plantea un asunto complejo, pero con buena intención se podría seguir la propuesta que sugiere la denominada ‘ecología de saberes’. Esta alternativa (defendida principalmente por autores como Boaventura de Souza Santos) sugiere darle entrada en los planes educativos a todas las formas de conocimiento. Esto no sólo porque se trata de una demanda social, sobre todo de las culturas subalternas, sino porque la educación no puede seguir dejando fuera esas valiosas fuentes de sabiduría por el simple hecho de estar fundadas en otras bases epistemológicas, y por haber sido postuladas por grupos humanos a los

que de una manera bárbara se decidió excluir sin más argumentos que los que dio el racismo, la lógica euro-céntrica y colonizadora del pensamiento occidental. De cualquier forma, el hecho de que propuestas independientes como ésta existan, y se desarrollen bajo la coordinación de las autoridades locales y las organizaciones y comunidades en las regiones en donde se están verificando, demuestra que la gobernanza –en estos casos autónoma porque no está resultando de la acción coordinada entre el gobierno (constitucional) y la sociedad, sino de la cooperación entre las organizaciones y comunidades y las autoridades independientes– tiene un gran potencial que cualquier gobierno sensible y sensato, mejor dicho verdaderamente democrático, debería tener en consideración para poder desarrollar “políticas públicas verdaderamente exitosas”. Es verdad que se trata de iniciativas llevadas adelante por organizaciones con entusiasmo de autonomía, y con interés marcado de querer distanciarse del gobierno oficial, pero el hecho de que se coordinen con autoridades locales (ciertamente independientes pero no por eso menos autoridades), a la hora de planear e instrumentar proyectos, demuestra que no recelan del gobierno en general, sino de los gobiernos que no demuestran interés en sus asuntos y no tienen voluntad de respetarlas, ni mucho menos de tomarlas en serio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2004). “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”. *Sociológica*, 19(54), enero-abril, 15-38. México, UAM-Azcapotzalco.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”. *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, 39, octubre.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Baronnet, B. (2009). "Autonomía y educación indígena: las escuelas zapatistas de las Cañadas de la Selva Lacandona de Chiapas, México". México, Tesis de doctorado. México-Francia, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos y Université Sorbonne Nouvelle, Paris III, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine.
- Canto Chac, M. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". *Revista Política y cultura*, 30, otoño, 9-37. México: UAM.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional.
- De Sousa Santos, B. (2006). Capítulo I. La Sociología de las ausencias y la Sociología de las emergencias: para una ecología de saberes, en *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (encuentros en Buenos Aires), recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>
- Dimas Huacuz, B. (2006). "¿Interculturalidad de papel? Apuntes sobre la idea de Universidad Indígena". *Revista Futuros*, IV(14), recuperado de http://www.revistafuturos.info/futuros14/universidad_indigena.htm
- Flores Félix, J. J. (2009). "Las luchas indias y sus intelectuales". *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, 18, 193-213. México: UAM-Xochimilco.
- Flores Félix, J. J. y Méndez Bahena, A. (2008). "Las luchas indias, sus intelectuales y la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur", en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, 8(23). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal23/19S3FlorMende.pdf>
- Hernández Navarro, L. y Vera Herrera. R. (comps.) (1998). *Acuerdos de San Andrés*. México: Era.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Martínez Sifuentes, E. (2001). *La policía comunitaria, un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*. México: INI.
- Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría del Governance", en *Instituciones y desarrollo*. Barcelona: IGG.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: FCE/Flacso-México.
- PNUD (1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York: PNUD.
- Quijano, A. (2000). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en E. Lander (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO-UNESCO.

- Quintero Romero, D. M. y Rodríguez Herrera, A. L. (2008). "Organizaciones sociales: nuevos actores políticos en Guerrero". *Política y Cultura*, 30, otoño, 39-66.
- Rebolledo, N. (2002). "Autonomía indígena y educación intercultural", en G. Bertussi (coord.). *Anuario educativo mexicano 2001*. México: UPN/La Jornada Ediciones.
- Unisur. <http://www.unisur.org.mx>
- Velasco Cruz, S. (2008). "Desafíos indígenas al federalismo mexicano", en J. Bokser y S. Velasco Cruz. *Identidad, sociedad y política*. México: UNAM.
- Velasco Cruz, S. (2010). "La inclusión de estudiantes indígenas en las universidades públicas de México", en *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*. Santiago de Compostela, España. Disponible en http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/25/71/PDF/AT17_Velasco.pdf
- Walsh, C. *Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: apuestas (des)de el insurgir, re-insurgir y re-vivir*. Disponible en <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/13582/13582.PDF>

SEGUNDA PARTE

**POSICIONES DEL ESTADO DESDE LA
CIENCIA POLÍTICA CLÁSICA**

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Carlos Fabián Fontes Martínez¹

INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva teórica, el Estado es un proceso de construcción histórica que ha derivado en la suma del territorio, la población, el gobierno, la lengua y la identidad nacional. Por tanto, los estados son la forma moderna en que se han organizado las sociedades desde el siglo XVII con el concepto de Estado soberano, es decir, el poder que los ciudadanos le ceden al propio Estado para que como una construcción intangible domine sobre un espacio y un tiempo concretos.

Los gobiernos como titulares del Estado tienen una visión, una perspectiva relativa a la realidad histórica, presente y futura del territorio y población que les corresponde administrar y proveer de una serie de bienes y servicios. Al mismo tiempo tienen una misión, es decir, plantean una serie de objetivos y metas que deben alcan-

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, por la UNAM. Profesor de tiempo completo de la línea Matemáticas, Sistemas de Información y Tecnologías de la Licenciatura en Administración Educativa, de la Universidad Pedagógica Nacional.

zarse en los plazos que dure su encargo al frente del Estado. Misión que proviene de la ideología y de la concepción de la realidad de la élite o clase gobernante.

Las reflexiones teóricas sobre la naturaleza del Estado, del gobierno y todas sus implicaciones humanas y materiales, como es ampliamente conocido, comienzan desde la Grecia y Roma antiguas con las obras de Platón, Aristóteles y Cicerón. Prosiguen en la Edad Media, para repuntar y relanzarse con Maquiavelo, Hobbes, y posteriormente con todos los sabios, intelectuales y pensadores de la Ilustración y el Racionalismo, como Hegel, Montesquieu, Locke, Voltaire, Rousseau, Tocqueville, entre otros. Posteriormente, aparece la gran crítica contra el Estado por parte de Carlos Marx, lo que en cierta medida provoca las revoluciones políticas del siglo XX. Lo importante a destacar es que la teoría política sigue presente hasta nuestros días por la complejidad que han alcanzado las sociedades contemporáneas y los desafíos a la capacidad de gobernar de los estados en el contexto global, como apunta Yehezkel Dror.

Una de las actividades más comunes, desafiantes e interesantes en la mayoría de los estados contemporáneos, es precisamente la educación pública. Debido a que como en el caso de países con poblaciones en edad escolar, por ejemplo México, la cantidad de alumnos, docentes, directivos y empleados administrativos se cuentan por millones y miles. Por lo que el presente y el futuro de una gran cantidad de ciudadanos dependen de la eficiencia y eficacia de la política educativa. Al mismo tiempo, la correcta acción educativa produce habitantes y ciudadanos plenamente conscientes y conocedores del Estado en el que viven y de las distintas realidades que los rodean y que los condicionan. La apropiación de los conocimientos, habilidades, capacidades, competencias y destrezas en la mayoría de la población para un correcto desarrollo de sus vidas, es el otro de los grandes objetivos de la educación pública.

La política educativa forma parte de las políticas públicas, que parten de la concepción teórica (Aguilar, 1992) de que deben ser las acciones más puntuales y concretas con los que un gobierno

atienda los problemas y las demandas de una sociedad. Por lo que toda política pública debe partir de un diagnóstico sobre el estado actual de lo que se pretende mejorar, cambiar, aumentar, reducir, ampliar, profundizar, contemplar, incluir, asignar, etcétera. Posteriormente, esa política pública pasa a la fase de instrumentación y de aplicación en la realidad, lo que constituye el momento más importante de esa política, ya que es cuando se enfrenta a una serie de obstáculos y resistencias de toda índole, algunos de los cuales no fueron previstos en el diagnóstico. Es en esta etapa en que aparecen los alcances y las limitaciones de la política en operación.

Por su parte, la evaluación de la política pública implica realizar una serie de exámenes, valoraciones, ponderaciones y revisiones sobre todos y cada uno de los aspectos de esa política para determinar si su diseño, instrumentos, herramientas, estrategias, ámbitos de aplicación y plazos fueron los más convenientes y adecuados en su aplicación. Igualmente, la evaluación permite reconfigurar y replantear a la política pública para que consiga los objetivos y las metas con mayor precisión.

En la reforma educativa, desde una perspectiva teórica, todos los sistemas e instituciones deben ser sometidos a procesos de cambio y ajuste en periodos determinados, o cuando las exigencias ya sea internas y externas así lo demanden, debido a una serie de circunstancias como las innovaciones en la enseñanza y en el aprendizaje, en los modelos pedagógicos, en los insumos, materiales y medios educativos. Y también por una serie de fenómenos y transformaciones en la política, la economía y la sociedad que obligan a las instituciones educativas a realizar procesos y acciones de ajuste.

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC), como fenómeno contemporáneo, han sido consideradas en la agenda de las políticas públicas por la mayoría de los gobiernos actuales. La educación en línea vive un momento expansivo y la política educativa necesariamente debe contemplarla como parte de la política educativa presente y futura. En nuestro país, la ausencia de TIC en muchas escuelas públicas (Cabero, 2007) sigue siendo un tema

pendiente, y si existe este recurso se debe someter a evaluación permanente con el objeto de comprobar su adecuada aplicación y así determinar los alcances e impactos benéficos de su uso en todos los espacios de la enseñanza y aprendizaje.

LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

La política educativa mexicana desde hace tiempo contempla una política específica para las TIC y su aprovechamiento dentro de todos los niveles y modalidad de un sistema. Esto mismo deberá ocurrir en los gobiernos de las 32 entidades federativas que conforman el país. Naturalmente, dentro de casi todos los niveles y modalidades se están presentando los fenómenos negativos como la denominada brecha digital. Entendida como la diferencia entre quienes tienen acceso cotidiano a las TIC y quienes no lo tienen, y que en términos educativos se mide en los niveles de equipamiento electrónico o digital en las escuelas, el aprovechamiento de los mismos y las habilidades digitales de sus alumnos, docentes y directivos. En concreto, esto se expresa en que existen escuelas rurales o marginadas en las que nunca ha existido disponibilidad de equipos de TIC y, por el otro lado, escuelas sobre todo privadas cuya característica fundamental es un intensivo uso de los equipos y programas electrónicos o digitales. Así como el acceso cotidiano a un equipo de cómputo ya sea una PC de escritorio, una portátil, una tableta o un teléfono celular, todos ellos conectados a la red de internet.

En este sentido, una política de TIC en educación son todas aquellas decisiones y acciones tendientes a proporcionar equipos de cómputo, programas, aplicaciones, desarrollos, soluciones y dispositivos a los estudiantes y a los docentes de los distintos niveles educativos. Con el objetivo de utilizar estas herramientas para apoyar y fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje en todos los espacios educativos. Y también para poner mucho énfasis en la capacita-

ción y actualización de los docentes, estudiantes y directivos, y estén a la altura de los vertiginosos e impredecibles cambios tecnológicos.

Es por ello que en México y desde el año 2000, la Secretaría de Educación Pública (SEP) concibió y desarrolló dos grandes estrategias de incorporación de las TIC en el nivel educativo básico: Enciclo-media y Habilidades Digitales para Todos (HDT). Debido a que es el nivel con menor penetración y adopción de las TIC, entre otras cosas, porque el uso de las computadoras en México comenzó en las universidades e instituciones de educación superior públicas y privadas.

En el sexenio pasado, la política educativa actual en las TIC, se estableció en tres pilares fundamentales

1. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)
Las TIC son consideradas instrumentos estratégicos en el PND pues ayudan a atacar el rezago educativo y a responder a la diversidad cultural y a la demanda educativa.
2. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (Prosec)
El Prosec entiende a las TIC como una herramienta fundamental para alcanzar la calidad educativa y reducir las desigualdades sociales.
3. La Alianza por la Calidad de la Educación
La Alianza por la Calidad de la Educación busca propiciar una movilización en torno a la educación y en lo relativo a la modernización de las escuelas, los procesos prioritarios son: infraestructura y equipamiento, TIC, gestión y participación social.²

Sin embargo, en las evaluaciones aplicadas, y sobre todo en las externas o internacionales, estas dos estrategias nacionales no han producido los resultados esperados ni los deseados.

² Programa Habilidades Digitales para Todos. Modelo Pedagógico Disponible en <http://201.159.130.178/mpedagogico/Paginas/home.aspx>

En este sentido, la evaluación sobre las acciones de TIC en materia educativa resulta imprescindible debido a que es necesario conocer con todo detenimiento los beneficios, los impactos y los rezagos que estas acciones están presentando en un nivel educativo concreto.

LA ENCICLOMEDIA Y HABILIDADES DIGITALES PARA TODOS

Enciclomedia

En el sexenio 2000-2006, Enciclomedia surgió a partir del propósito de digitalizar los libros de texto gratuitos y transformarlos en productos multimedia para beneficio de los estudiantes. De acuerdo con información de su portal electrónico,³ el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) fue la institución que digitalizó los libros de texto y desarrolló los contenidos educativos multimedia.

Los objetivos⁴ de Enciclomedia son:

- Contribuir a mejorar la calidad de la educación en las escuelas públicas del país.
- Impactar en los procesos educativos y de aprendizaje por medio de la interacción de los alumnos con los contenidos pedagógicos incorporados a Enciclomedia.
- Convertir a Enciclomedia en una herramienta de apoyo docente, que estimule nuevas prácticas pedagógicas en el aula para el tratamiento de los temas y contenidos de los Libros de Texto Gratuitos.
- Ofrecer a alumnos y maestros fuentes de información diversas y actualizadas, así como herramientas para cons-

³ www.encyclomedia.edu.mx

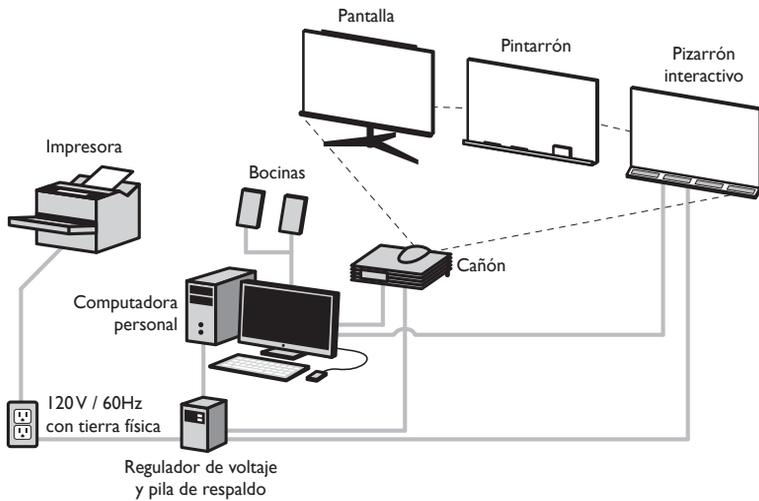
⁴ http://www.encyclomedia.edu.mx/Conoce_Enciclomedia/Que_es/Objetivos.htm

- truir un aprendizaje más significativo en el salón de clases.
- Fomentar conocimientos, habilidades, aptitudes y valores que permitan la integración armónica y respetuosa entre alumnos de comunidades urbanas, rurales, indígenas y niños con capacidades especiales.
 - Definir al maestro como guía y mediador del proceso de debate, reflexión y participación que se genere en las aulas.
 - Sugerir al maestro estrategias didácticas e innovadoras para el tratamiento de los contenidos curriculares, a fin de integrarlas a sus experiencias y métodos propios.
 - Continuar con la incorporación de las TIC en los procesos educativos, a fin de establecer un puente natural entre la forma tradicional de presentar los contenidos curriculares y las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías.
 - Poner a México a la vanguardia educativa.

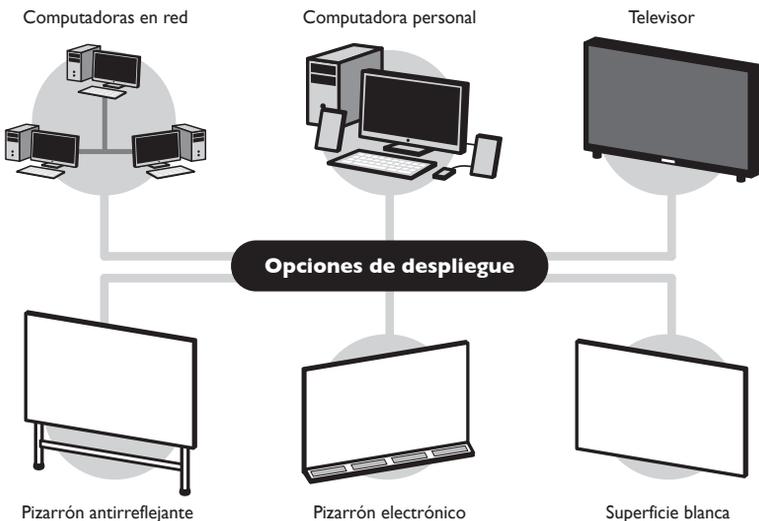
Uso

Enciclomedia se instala en la memoria central (disco duro) de la computadora por medio de discos compactos incluidos en el equipamiento que se otorga a las aulas de educación primaria pública en México. No requiere conexión a Internet, pues la Red constituye un recurso más de búsqueda en *Enciclomedia*, pero no un requerimiento indispensable para su funcionamiento.

El siguiente esquema ilustra el equipamiento del aula *Enciclomedia* con sus elementos básicos.



Enciclomedia también permite otras opciones de despliegue en las cuales no es necesario tener ni pizarrón electrónico o proyector: un televisor lo suficientemente grande para que el grupo pueda apreciar el contenido, o bien, varias computadoras conectadas en red; en su defecto, el propio monitor del equipo donde está instalado el programa puede servir como vía de proyección.



EL PROGRAMA HABILIDADES DIGITALES PARA TODOS (HDT)

En el sexenio 2006-2012 se puso en marcha el Programa de Habilidades Digitales en la Secretaría de Educación Pública, adscrito a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

De acuerdo con su modelo pedagógico:

HDT busca construir un modelo educativo que incorpore el uso de las TIC a los distintos elementos que conforman la Reforma de la Educación Básica en México.

Dentro de este modelo pedagógico se proponen cuatro perspectivas:

1. Perspectiva epistemológica

Filosofía en que se fundamenta el plan y los programas de estudio de educación básica –enfoque constructivista del aprendizaje que se refiere a los procesos de construcción del sujeto. Los estudiantes logran el desarrollo de competencias porque se parte de sus experiencias previas. El conocimiento se construye gracias a la relación del alumno con el objeto de conocimiento, tomando como punto de partida los referentes personales del alumno. En este proceso debe entrar de manera coherente el uso de las TIC.

2. Perspectiva psicológica

Psicología educativa: actualmente los avances se dirigen a enfoques mixtos que intercalan el desarrollo conceptual y cognitivo dentro de orientaciones constructivistas.

3. Perspectiva tecnológica

Las TIC juegan un papel importante en la construcción de nuevos ambientes de aprendizaje. HDT busca poner al alcance de maestros y alumnos:

A) Recursos con base en las TIC (fuentes de información con presentaciones diversas: texto, imágenes, simulaciones, videos y otros formatos interactivos).

B) Herramientas cognitivas (fuentes de información con un objetivo particular de aprendizaje sobre un tema en específico, dirigido a un público en particular).

4. Perspectiva didáctica

Aspectos didácticos para el uso de las TIC en el ámbito educativo. Es necesario tomar en cuenta las características de los alumnos, así como las propuestas para crear ambientes de aprendizaje dinámicos y alentar nuevas enseñanzas.⁵

Por lo que se pretende que de acuerdo con la infraestructura HDT en primaria y secundaria:

1. Exposición de los profesores. Pueden apoyar sus explicaciones con materiales digitales como: imágenes, simulaciones virtuales, videos, noticias de la prensa digital, presentaciones de instituciones, juegos, materiales en soporte CD-ROM, DVD, programas de televisión.
2. Exposición de los alumnos. Pueden buscar en Internet recursos relacionados con el tema que les asignó el profesor y presentarlo a sus compañeros.
3. Uso de Objetos de Aprendizaje (OdAS). Alumnos y maestros pueden hacer uso de los OdAS que presentan temas curriculares apoyados en recursos multimedia.
4. Participación del grupo en diversas actividades como Cursos y Talleres en línea o en Proyectos colaborativos.
5. Participación en redes a través del uso cotidiano y pertinente del correo electrónico, chat o videoconferencia con estudiantes, profesores o expertos de otras localidades, estados o países.

⁵ Programa Habilidades Digitales para Todos. Modelo Pedagógico. Disponible en <http://201.159.130.178/mpedagogico/Paginas/home.aspx>

De acuerdo con su plan estratégico, el presupuesto de este programa HDT es de 24 mil millones de pesos, y pretende dotar de equipos a casi 5.5 millones de estudiantes de secundaria y sustituir a los 21 mil equipos Enciclomedia instalados en 126 mil primarias.

LAS EVALUACIONES DE LAS POLÍTICAS DE TIC

Como producto de la presencia de las TIC en las instituciones educativas públicas y las inversiones y gastos que ello implica surge la necesidad de efectuar evaluaciones a esas realidades, y es por ello que desde hace tiempo existen organizaciones internacionales, empresas e instituciones académicas que realizan evaluaciones a las políticas de TIC de varios países de manera periódica. Por lo que sus metodologías, recomendaciones, conclusiones y críticas deben ser tomadas en cuenta, sobre todo por los que deciden y hacen posible la política de TIC en educación básica. Debido a que poseen el soporte teórico-práctico de diferentes conocedores del tema, así como de experiencias exitosas y buenas prácticas que son estudiadas y analizadas a fondo con objeto de extraer sus principales enseñanzas.

Las evaluaciones nacionales

En México, como producto del incremento en el uso de las TIC en los negocios, la economía, el gobierno, los servicios y, por lo tanto, en la educación pública y en la privada, ya existen desde hace tiempo varias instituciones, organizaciones, empresas y medios que periódicamente miden, evalúan y muestran los avances, las innovaciones, los servicios y las transformaciones que se están presentando como producto precisamente de las TIC. De la misma forma, advierten sobre los retrocesos, los riesgos y los peligros tanto del no acceso y uso de las TIC como de su uso inadecuado e improductivo.

Por otro lado, se ha conformado una serie de premios y reconocimientos a las empresas, gobierno, organizaciones sociales y personas que mejor y con más provecho están aplicando las TIC en México. Como los premios AMITI y los reconocimientos de la revista *Innovation Week*, que tienen como objetivo reconocer las mejores prácticas y las experiencias exitosas en materia de TIC de todos los sectores de la economía incluyendo a la educación.

De esta forma, es posible afirmar que en el ámbito educativo público y privado ya existen instituciones que sí han logrado aplicar las TIC tanto en lo académico como en lo administrativo con bastante éxito. Consiguiendo entre otros avances la reducción de costos, el incremento de su conectividad y colocar a su comunidad en la ruta más rápida hacia la sociedad de la información y del conocimiento.

La Encuesta Nacional sobre Uso y Disponibilidad de Tecnología de la Información y Comunicaciones en los Hogares del INEGI

Desde el 2001, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza la Encuesta Nacional sobre Uso y Disponibilidad de Tecnologías en los Hogares (ENDUITH), elemento de información y conocimiento para saber cuál es el verdadero nivel de acceso a las TIC en los hogares mexicanos. Si bien es cierto que la encuesta se centra en lo que pasa en los hogares, es muy importante destacar que también se incluyen los accesos fuera del hogar, como el trabajo, la escuela, el servicio público, o en las casas de los parientes y amigos.

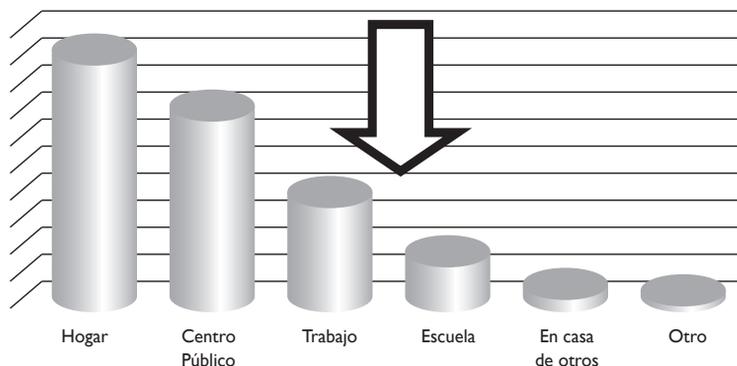
Para los efectos de la evaluación de la política pública de TIC en la educación básica es muy relevante destacar que desde el primer año que se levantó dicha encuesta, los porcentajes de acceso a las computadoras en las escuelas han caído⁶ desde 41.5% en 2001,

⁶ INEGI (2004). "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares". Gráfica 10, p. 17.

pasando a 25.8 en 2004 y a 22.1% en 2009. Éste último ha sido el dato⁷ más reciente con el que se cuenta, pues se está a la espera de los resultados de la aplicación de la ENDUITH en 2012.

En cuanto al acceso a la red Internet, la situación es aún más crítica porque de acuerdo con los mismos datos⁸ entre 2001 y 2004, el porcentaje de acceso al ciberespacio en las escuelas cayó de 26.4 al 11.4%. Para 2009, la caída es aún mayor debido a que el porcentaje de acceso es sólo de 9.0% en las escuelas. Cuando en estricto sentido las escuelas públicas del nivel básico deberían ser para los estudiantes el primer lugar de acceso y contacto con las TIC.

INEGI, ENDUITH. Lugares de acceso a Internet (2009)



Estos datos muestran, al mismo tiempo, que sólo aquellas familias que pueden hacer la inversión de adquirir un equipo de cómputo y pagar el servicio de acceso a la red Internet gozan del uso de las TIC y de una conectividad garantizada. Cuando la política pública debe impulsar no solamente el equipamiento de las escuelas, sino la creación de centros públicos de conectividad.

⁷ *Ibidem*, gráfica 14, p. 14.

⁸ *Ibidem*, gráfica 17, p. 22.

Los estudios de la AMIPCI sobre los hábitos de los usuarios de internet

La Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI, www.amipci.org.mx) desde el año 2000 presenta el “Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México”. El cual también incluye los lugares de acceso a la red Internet y, por tanto, a una computadora. En el año 2000, la escuela⁹ ocupaba el último lugar de conectividad, y desafortunadamente para 2011 el lugar de estudio¹⁰ se mantiene como el antepenúltimo lugar con un acceso de 11%.

Lo cual demuestra que la brecha digital en México, entendiendo a ésta como la diferencia entre quienes tienen acceso cotidiano a las TIC y quienes no lo tienen a lo largo y ancho de todo el país, sigue siendo un tema urgente por resolver, sobre todo en las escuelas públicas que deben tener conectividad garantizada a la red Internet. Además de que los esfuerzos no han sido suficientes y la ausencia de una política pública sólida que deja todo equivocadamente en manos de “las fuerzas del mercado”, lo que incrementa y mantiene las asimetrías y las desigualdades en materia de acceso a las TIC.

La Agenda Digital Nacional como evaluación de la política de TIC

El consenso indica que para el impulso y fomento definitivo de las TIC es necesario disponer de una agenda digital, la cual contendrá todos los temas, asuntos y problemáticas que tienen que atenderse y, por lo mismo, resolverse para que las mismas TIC sean una realidad en todos los sectores de la economía, la sociedad y el gobierno. Es por ello que surgió la denominada Agenda Digital Nacional (ADN), que de acuerdo con su documento oficial:

⁹ AMIPCI (2000). “Hábitos del mercado online en México”, p. 11.

¹⁰ AMIPCI (2011). “Hábitos de los usuarios de Internet en México. Resumen ejecutivo”, p. 11.

[...] surge de un planteamiento de la industria de las TIC, agrupada en la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), la Asociación Mexicana de la Industria de las Tecnologías de la Información (AMITI) y la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y de Tecnologías de la Información (CANIETI), contando con la asesoría de prestigias firmas consultoras especializados en el ramo 1, la contribución del poder legislativo, importantes empresas de la industria, la academia y sectores de la sociedad civil que buscan promover el desarrollo de la SIC en México (a los que en conjunto hemos denominado “Alianza ADN”). Dicho esfuerzo partió de documentos base que han realizado un diagnóstico de la situación del país e identificado las mejores prácticas internacionales y que han propuesto política pública 2, entre ellos, el reporte “Visión México 2020”; el documento “Propuesta 1.0: Bases para la ADN”, elaborado por la Comisión Especial de Acceso Digital de la Cámara de Diputados, y las opiniones expuestas en el Foro “Una Agenda Digital para Transformar a México”, organizado por la Comisión Especial de Acceso Digital de la Cámara de Diputados y la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado de la República (Foro ADTM-060910)³, así como información y propuestas provenientes de otras instituciones, como CFC, Cofetel, eMéxico, IMCO e INEGI.¹¹

Esta iniciativa surgió por todos los problemas presentados para el despliegue y desarrollo exitoso de las TIC en México, que comienzan con la brecha digital. En este sentido, las instituciones educativas ocupan un lugar central en el cumplimiento de esta ADN:

Una Agenda Digital debe ser una herramienta viva, que constantemente reciba retroalimentación de la ciudadanía, la industria, la academia, el sector público y de otros sectores. En consecuencia, debe ser un vehículo de concertación y generación de consensos sobre políticas para lograr la competitividad con base en las TIC.

¹¹ Alianza ADN (2011). “Agenda Digital Nacional”. Documento completo disponible en www.agendadigitalnacional.org.mx SIC: Sociedad de la Información.

La Agenda Digital debe edificarse en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, los cuales deberán adoptar lineamientos que beneficien al desarrollo de la sociedad en sus ámbitos de acción. Esta agenda hará un planteamiento integral de objetivos y acciones para impulsar el desarrollo del país, favoreciendo a todos los sectores y regiones de la economía, por medio del estímulo concurrente del empleo bien remunerado, la productividad y la competitividad, todos ellos habilitados con TIC.

El documento es contundente cuando afirma: “Sin embargo, los principales índices comparativos internacionales de competitividad y uso de TIC reflejan un grave rezago de México frente al mundo. No hay evidencia de que las brechas de bienestar y adopción de las TIC se estén cerrando y de que los inhibidores estructurales que obstaculizan el avance de México estén siendo abatidos. Es urgente intensificar los esfuerzos y alinearlos a la Visión, Misión y Objetivos que esta ADN plantea”.¹²

Para efectos de la evaluación de la política de TIC en educación, la parte medular del documento ADN lo constituye el apartado denominado Competitividad de Individuos, el cual establece:

Las grandes oportunidades en la etapa de servicios están por venir, se asocian al talento más calificado y a los activos intangibles resultado de dicho talento, entre ellos las innovaciones e invenciones (patentes, marcas, derechos de autor, tecnologías, sistemas de información y comunicaciones, otras metodologías y mejores prácticas). La etapa de servicios se está desdoblando en una nueva etapa de la información y el conocimiento, donde el talento de más alto nivel está íntimamente asociado con la competitividad y la capacidad para generar riqueza. La correlación entre el porcentaje de trabajadores de la información y el PIB per cápita de un país es en la actualidad muy alta. Las medidas para incrementar la cantidad y calidad del acervo de capital humano deben ser parte importante de cualquier

¹² *Ibidem*. Sección I. Introducción, p. 9.

estrategia para impulsar el desarrollo de una nación. Por ello, los rezagos que tiene México en la educación resultan cada día más costosos y su impacto seguirá sintiéndose por décadas. De acuerdo a un reciente estudio de la OCDE sobre los costos de un desempeño bajo en la educación, si México cumpliera con las calificaciones mínimas que se establecieron para la pruebas PISA, la economía mexicana podría crecer 1.87% adicional en el PIB anualmente por un largo plazo.¹³

Por tanto, la consolidación de una sociedad de la información y posteriormente del conocimiento, demanda con urgencia superar la ignorancia y el desconocimiento que la mayor parte de los educandos mexicanos tienen frente a las grandes transformaciones de la economía mundial. Lo cual implica, a su vez, una formación docente que aborde e incluya estas transformaciones con objeto de que el magisterio actualice los contenidos que imparte en las aulas.

El documento ADN hace una serie de recomendaciones de política pública en materia educativa, como las siguientes:

Integrar todos los proyectos de educación con TIC (infraestructura, software y métodos educativos), implantándolos en todos los niveles, a lo largo de todo el país y operándolos como servicios administrados o alianzas público-privadas; buscando:

- Construir redes locales inalámbricas de acceso libre en los campus escolares.
- Administración y colaboración entre profesores e investigadores.
- Capacitación escolar y profesional.
- Seguridad y vigilancia en instalaciones educativas.
- Preservación del conocimiento.

¹³ *Ibidem*. Sección II. Evaluación de la Competitividad. 4. Competitividad de Individuos, p. 21.

- Intercambio académico y cultural.
- Promoción de ciencias y artes.
- Planes de educación de calidad a distancia que complementen la oferta presencial
- Asesoría remota a los alumnos.
- Educación autodidacta.

Aprovechar la infraestructura en las escuelas públicas para que en los tiempos libres la población pueda acceder a la Red, auto-capacitarse o acceder a cursos vía remota.¹⁴

Estas recomendaciones no permanecerían vigentes de haber funcionado correctamente, primero la Enciclopedia, y luego el Programa de Habilidades Digitales para Todos.

Las evaluaciones internacionales

Los reportes del Foro Económico Mundial

El Foro Económico Mundial (www.weforum.org) además de su reunión anual invernal en Davos, Suiza, publica desde hace tiempo una serie de reportes relativos a la competitividad de las diferentes economías nacionales. Desde el año 2000, publica el “Reporte Mundial de Tecnología de la Información 2010-2011” (*The Global Information Technology Report 2010-2011*), y desde el año 2001 participa la Insead, la Escuela de Negocios para el Mundo (*The Business School for the World*).

En los indicadores específicos sobre la educación, los lugares que ocupa México son francamente vergonzosos. Comenzando por la calidad de la enseñanza de las matemáticas y las ciencias¹⁵ en el

¹⁴ *Ibidem*. Sección III. Recomendaciones de Política Pública. E. Educación, p. 48.

¹⁵ Foro Económico Mundial (2011). “Reporte Global de Tecnologías de la Información 2010-2011”. Disponible en www.weforum.org

que México aparece en el lugar 127, a 11 lugares del último, que es Angola, y sólo supera a países como Honduras, Mali, República Dominicana y Timor-Leste. En cuanto al indicador de la calidad del sistema educativo,¹⁶ México también está prácticamente hundido en el lugar 119, sólo arriba de países muy débiles como El Salvador, Mali, Burkina Faso, Burundi, Angola. Por otro lado, un elemento importante que cierra o amplía la brecha digital en un país son los costos de los servicios de telecomunicaciones y, por tanto, del acceso a la red Internet en un país. En el indicador de las tarifas de la telefonía celular,¹⁷ en cuanto al costo por minuto, México ocupa el lugar 85, tarifa que es de 43 centavos de dólar por minuto. Lo que contrasta con los costos de países como Costa Rica, con 12 centavos; Panamá, con 22 centavos; El Salvador, con 28 centavos, y Chile, con 31 centavos. Esta situación complica el acceso de los usuarios, sobre todo de los más jóvenes, a las aplicaciones, a las plataformas y los contenidos del denominado aprendizaje-móvil (*mobile-learning*).

Otro indicador muy importante es el costo del acceso a la banda ancha¹⁸ de conectividad a la red Internet. México se ubica en el lugar 30, con un costo de 24.59 dólares mensuales, superado por países como Egipto, con 20.32 dólares mensuales, Mongolia, con 18.71, India, con 14.71 y Costa Rica, con 12.16 dólares.

Un indicador importante es el porcentaje de hogares con una computadora,¹⁹ por lo que México ocupa el lugar 73, superado por países como Irán, Turquía, Siria y Serbia. Países que a pesar de tener tradiciones religiosas muy conservadoras están mejor equipados. La banda ancha ya se ha vuelto un servicio por demás crítico y necesario para los ciudadanos, los gobiernos, los negocios y las escuelas. Debido a que los contenidos multimedia están siendo los mayoritarios en la red Internet. Por lo que en el indicador del nú-

¹⁶ *Ibidem*. p. 345.

¹⁷ *Ibidem*. p. 349.

¹⁸ *Ibidem*. p. 352.

¹⁹ *Ibidem*. p. 370.

mero de suscriptores a la banda ancha,²⁰ México ocupa el lugar 53, por debajo de países como Trinidad y Tobago, Chile, Bulgaria y Rumania. En cuanto al porcentaje de los usuarios de la red Internet,²¹ México se ubica en el lugar 77, superado por países como Georgia, Perú, Costa Rica y Kazajastán.

El dato más relevante como insumo para la evaluación de la política de TIC en la educación pública básica, es el indicador del acceso a Internet en las escuelas²² en el que México aparece en el, nuevamente, vergonzoso lugar 89, superado por países como Marruecos, Jamaica, Bosnia Herzegovina, Moldavia y Senegal. De la misma forma, la situación es todavía más grave en el indicador sobre el impacto de las TIC en el acceso a los servicios básicos,²³ como salud, educación, banca, etcétera, ya que México registra el lugar 104, superado por países como Guyana, Georgia, Tayikistán y Grecia. Por lo que las TIC no están significando para la vida de los mexicanos lo que sí están haciendo más de 100 países subdesarrollados y, por supuesto, desarrollados.

Con todos indicadores que presenta este reporte, se demuestra contundentemente que para la educación básica los programas de Enciclomedia y Habilidades Digitales para Todos no lograron impactar, modificar hábitos y crear una nueva cultura de aprovechamiento tecnológico tanto entre los estudiantes como entre los docentes y para beneficio de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas públicas. Situación que tiene consecuencias muy costosas en el trabajo, los negocios, las empresas, los servicios, los gobiernos, la calidad de vida y el bienestar en general de la población. Además de que no corresponden de ninguna manera al tamaño de la economía mexicana, a su historia y a la posición que en el país deberían ocupar las TIC como cometido central del desarrollo,

²⁰ *Ibidem.* p. 371.

²¹ *Ibidem.* p. 372.

²² *Ibidem.* p. 373.

²³ *Ibidem.* p. 375.

el bienestar y la calidad de vida en el siglo XXI. Poniendo estas tecnologías al servicio de la patria.

CONCLUSIONES

Por todo lo anterior, queda demostrado que la política pública de TIC en la educación pública básica mediante las acciones de Enciclopedia y el Programa de Habilidades Digitales para Todos no han logrado equipar tecnológicamente a los planteles del nivel educativo básico, ni tampoco capacitar y dotar de herramientas tecnológicas a la mayoría de los docentes. Por lo que aquellos estudiantes que usan las TIC las destinan para actividades lúdicas o marginales, como son los videojuegos, los videos virales, las fotografías, la música, el entretenimiento y diversión en general.

Estos errores de política pública están provocando que los estudiantes entren en contacto de manera productiva e inteligente con los diversos dispositivos tecnológicos hasta muy tarde con las deficiencias muy notables en materia educativa, laboral y profesional.

Para lograr una exitosa política de TIC en la educación básica, lo prioritario son los seres humanos y no las máquinas o los programas, por muy impactantes que estas herramientas resulten. Lo cual significa que lo primero y más importante es crear y consolidar una cultura digital que, en el caso de los estudiantes, comience desde la educación preescolar. En cuanto a los docentes, todas las escuelas normalistas o formadoras de profesionales de la educación tendrán que modificar o fortalecer sus mapas curriculares con objeto de darle a las TIC mayor importancia en la formación magisterial. De la misma forma, para aquellos docentes con varios años de servicio, deberán consolidarse programas de capacitación y actualización en las TIC que les permitan conocer, adaptarse y mejorar sus ambientes de aprendizaje en las aulas y laboratorios.

Lo anterior porque de acuerdo con un estudio del Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación de la UNAM

(IISUE, 2009), el problema tanto de Enciclomedia como del programa Habilidades Digitales para Todos fue la falta de capacitación continua y el soporte técnico adecuado para los usuarios. Para la comunidad educativa no hay continuidad en la capacitación, falta asistencia técnica permanente y de conectividad a Internet; además, no se aprecia un cambio rotundo en el manejo de la práctica pedagógica. La evaluación de la UNAM hacia el HDT reveló que los estudiantes de primaria y secundaria eran mejores que sus maestros en el uso del programa, y eso creó un “rechazo natural” por parte de los profesores para usar esta herramienta, con la que se pretende transformar la Enciclomedia. Además de que la curva de aprendizaje de algunos profesores es tan prolongada que los equipos y soluciones serán obsoletos cuando ya hayan aprendido a usarlos. Lo cual implica la obligatoriedad de contar con un asistente técnico en cada plantel educativo donde exista la Enciclomedia y el programa para brindar apoyo, soporte técnico y entrenamiento.

Otro aspecto muy importante a considerar es el involucramiento de los padres y madres de familia para que conozcan y comprendan las razones por las cuales sus hijos tienen que utilizar las TIC como herramientas para fortalecer, apoyar y complementar sus estudios y aprendizajes. Por lo que es necesario que en cada escuela pública la información y la comunicación sobre este aspecto fluya de la mejor manera, para que los progenitores apoyen y tengan muy clara la importancia que hoy tienen las TIC en la formación de sus hijos. Comprendiendo que es algo que va mucho más allá del pasatiempo de los celulares o videojuegos.

Por otro lado, la política de TIC para la educación del próximo sexenio no solamente tendrá que evitar todos estos errores, sino además conocer y aprender de las experiencias de países como la República Oriental del Uruguay con su exitoso Plan Ceibal.²⁴ Debido a que su objetivo no es sólo dotar de equipamiento y accesi-

²⁴ www.ceibal.org.uy Plan Ceibal.

bilidad a los centros, sino a todos los escolares y maestros, quienes harán uso de sus dispositivos personales tanto dentro de la institución como en sus hogares. Estableciendo una relación de 1 a 1 entre sujetos y dispositivos y también facilitando la participación familiar y social. Otorgando también el mantenimiento de los equipos y la conectividad en el centro, lo que garantiza su uso, así como las acciones para promover el desarrollo profesional docente.

Por lo que entre 2001 y 2010, la penetración de las computadoras en los hogares uruguayos creció 85% en Montevideo, y 215% en el interior del país. En el último año, el crecimiento fue de 7% en la capital y 11% en el resto del país. Además, 4 de cada 10 hogares con computadora tiene una del Plan Ceibal, mientras que en 1 de cada 6 es la única computadora del hogar.

Por todo lo anterior, la futura política pública de TIC en educación básica no deberá repetir los errores de concepción e instrumentación que han tenido tanto la Enciclomedia y el programa de Habilidades Digitales para Todos. Así, será necesario que el despliegue de las TIC vaya del centro a la periferia, es decir, hacia los planteles educativos con menor acceso a las tecnologías para que los docentes y alumnos empiecen a tener contacto con las mismas. Con ello se logrará disminuir los desequilibrios y las asimetrías en este aspecto y, al mismo tiempo, dotar de las herramientas tecnológicas del siglo XXI a los actores y sujetos educativos más olvidados.

Las experiencias negativas tanto de Enciclomedia como del programa de Habilidades Digitales para Todos han conseguido que los escépticos y los más tecnofóbicos en la educación básica, fortalezcan y endurezcan sus posiciones. Mientras que en paralelo, algunas escuelas privadas sí están logrando que los docentes y estudiantes se apropien y usen eficazmente a las TIC para sus actividades de enseñanza y aprendizaje.

Otro aspecto que no hay que perder de vista, y como apunta Cabero (2007): la incorporación de las TIC en los centros repercutirá sobre las estructuras organizativas, conocimiento que los diferentes sujetos tengan de la organización, el nivel de participación, las rela-

ciones de poder, la horizontalidad, jerarquías de poder, o verticalidad de la información. Por lo que en paralelo en una buena política de TIC deberán contemplarse todos los cambios que se tendrán que hacer para “preparar el terreno”, y que este cambio sea lo más exitoso posible.

El éxito ampliamente demostrable y comprobable del Plan Ceibal en la República Oriental del Uruguay es un referente que en México debe ser conocido, estudiado y tomado en cuenta para la futura política pública de en la educación básica. Es una estimulante y grata prueba fehaciente de que cuando la política y la gestión educativa hacen bien las cosas los resultados benefician inmediatamente a los más desfavorecidos en un sistema educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F (1992). “Estudio introductorio y edición”, en *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alianza ADN (2011). “Agenda Digital Nacional”. Documento completo, disponible en www.agendadigitalnacional.org.mx
- AMIPCI (2000). “Hábitos del mercado Online en México”. Asociación Mexicana de Internet A.C. Disponible en www.amipci.org.mx
- AMIPCI (2012). “Hábitos de los usuarios de Internet en México. Resumen Ejecutivo”. Asociación Mexicana de Internet A.C. Disponible en www.amipci.org.mx
- Cabero, J. (2007). “Las necesidades de las TIC en el ámbito educativo: oportunidades, riesgos y necesidades”. *Revista de Tecnología y Comunicación Educativas*, 21(45), julio-diciembre.
- HDT. Modelo Pedagógico. Disponible en <http://201.159.130.178/mpedagogico/Paginas/home.aspx>
- INEGI (2012). “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares”. Disponible en www.inegi.org.mx
- Programa Enciclomedia, disponible en www.enciclomedia.edu.mx
- República Oriental del Uruguay. “Plan Ceibal”. Disponible en www.ceibal.edu.uy
- UNAM (2009). “Informe final de la evaluación externa 2009 en materia de diseño. Programa Habilidades Digitales para Todos (PHDT)”. México: IISUE-UNAM.

ENSEÑANZA DE LA GEOGRAFÍA EN SECUNDARIA Y EDUCACIÓN POR COMPETENCIAS

Mario Villamil Granados¹

El presente escrito pretende aportar algunos elementos que favorezcan el análisis de las políticas educativas impulsadas en la última década en nuestro país, y que se han traducido, en el caso de la educación básica, en reformas que ostentan como discurso la adopción del enfoque por competencias, en respuesta a las necesidades de la educación actual con alcances que atraviesan tanto a los elementos –planes y programas, orientaciones didácticas, metodologías, enfoque de evaluación–, como a los actores –autoridades, docentes, alumnos, padres de familia– de dicho sector educativo, así como a las relaciones que se dan entre éstos, conformando inclusive un marco claramente delimitado para dichas reformas.

Dada la naturaleza y complejidad del fenómeno, nos proponemos centrar la atención en la implementación de una reforma

¹ Maestro en Desarrollo Educativo por la Universidad Pedagógica Nacional, profesor de asignatura de la línea de Política Educativa, en la Licenciatura en Administración Educativa, UPN Ajusco. Miembro del Cuerpo Académico de Políticas Públicas y Educación y profesor de Geografía de México y el mundo, en Escuelas Secundarias Técnicas del Distrito Federal.

educativa que como propuesta pedagógica plantea el modelo de Educación Basada en Competencias (EBC, en lo sucesivo), en particular en la educación secundaria y focalizada en la asignatura de Geografía de México y el mundo.

En concordancia con lo anterior, este trabajo se propone realizar aproximaciones a partir de la lectura crítica del enfoque por competencias y sus implicaciones, *de facto*, en el nivel micro –la dinámica en las escuelas, en las aulas, la relación didáctica docente-contenidos-alumnos– en nuestro país. Para ello, consideramos pertinente abordar la EBC como respuesta a ciertas demandas en el marco de la globalización y el neoliberalismo, así como retomar las aportaciones de la pedagogía crítica para, finalmente, proponer alguna alternativa o posibilidades que, desde el discurso “de lo posible”, propuesto por Giroux, puedan redimensionar las prácticas educativas en el nivel micro, en favor de la consecución de los propósitos y fines primeros de la educación.

El objetivo central es contribuir al debate sobre políticas educativas que responden a los imperativos de la globalización e insertan categorías como calidad, eficiencia, eficacia, relevancia y pertinencia, desde un discurso eminentemente económico y utilitarista, alejado de aquél de tipo humanista más acorde con la naturaleza del acto educativo. Para iniciar consideramos pertinente acotar algunos de los conceptos referidos, con miras a bosquejar la perspectiva desde la que se analiza la citada reforma.

ACTUACIÓN DEL ESTADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA EDUCATIVA

Coincidimos con Giroux y McLaren (1998) acerca de la naturaleza social del lenguaje y de sus relaciones con el poder y con las formas de conocimiento. Entendemos que el lenguaje constituye la realidad, es un medio simbólico que forma y transforma activamente el mundo. Por tanto, el lenguaje, sobre todo en política, no cumple

sólo la función de reflejar la realidad, sino que ésta es en gran parte construida por aquél. Somos conscientes también de que sólo podemos acceder a un mundo común, a una *comunidad*, si compartimos el mismo lenguaje, si hay verdadera “comunicación”. Si el horizonte último de la comunicación es el entendimiento, el debate público no puede nutrirse sólo de la ocultación o la disputa permanente. De este modo, y en relación con los temas que aquí nos ocupan, es necesario señalar que existen diversas formas de “entender” y conceptualizar, lo que se entiende por políticas públicas y políticas educativas.

Partimos de la idea de que las políticas educativas son, antes que nada, políticas públicas, y que en ello estriba la complejidad de su análisis, pues dicho concepto tiene una breve tradición en los discursos y trabajos abocados al abordaje de fenómenos educativos en nuestro país, por un lado; así como la realidad, acusada por distintos autores, de que para su hechura poco o nada se consideran las aportaciones de los investigadores sobre la materia ni de sus actores preponderantes –docentes y alumnos–, por el otro, generando desarticulación y desfases importantes entre lo que se plantea desde la esfera oficial y lo que está sucediendo en la cotidianidad, en las aulas, que es a final de cuentas lo que los investigadores procuran reflejar en sus producciones.

Una primera aproximación desde el enfoque de políticas públicas requiere la delimitación de lo que significan los diferentes vocablos a los que podemos estar aludiendo, dado que en nuestro idioma *polity*, *politics* y *policy* se traducen como “política”. Encontramos que el término *polity* alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política en un territorio determinado; el de *politics* se refiere a los procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder, mientras que *policy* (*policies*, en plural) alude a los cursos de acción –estrategias o secuencia de decisiones conectadas– encaminados a un fin. Podría decirse entonces que una política pública –*policy*– es una estrategia encaminada a resolver problemas públicos.

Al considerar que el concepto de política pública es de reciente incorporación al discurso académico, podríamos decir que la tendencia de política pública conduce de una política pensada, organizada y dirigida desde el Estado-gobierno, a una en la que el Estado deja de ser actor-conductor, su papel es coordinar a los actores sociales en la determinación de los asuntos públicos; es decir, el gobierno coordina acciones que son producto de la construcción de diversas instancias sociales, económicas –públicas o particulares– en el marco de la gobernanza como forma de ejercer y configurar las acciones de gobierno. Pareciera ser entonces que, en nuestro país y en muchos otros, por “actores sociales” se considera sólo a aquellos que tienen alto influjo en los derroteros económicos del país y del orbe; así, las propuestas educativas –es decir, la política educativa–² dentro de la agenda de la política pública están incorporadas a los planteamientos educacionales de tendencia empresarial, donde valores de eficiencia y eficacia, propios de la producción industrial y de los propósitos de la economía privada, se trasladan e incorporan a la esfera de lo público.

Sobre este último punto no podemos negar la influencia de los organismos internacionales en la concepción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, incluidas las educativas. El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tienen tal influencia que podría decirse que no hay ámbito de la administración nacional en la que no tengan presencia (Noriega, 2010). De forma más reciente –a partir de 1994–, pero no menos importante, es la relación de México con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, sin ser un organismo finan-

² Aclaremos que existen diversas conceptualizaciones acerca de “política educativa”, algunas tan sucintas como la de Cox (1993), quien señala que las políticas públicas de educación son “cursos de acción gubernamental referidos a problemas del sector y su desarrollo”; y otras tan amplias que aluden a situaciones de orden epistémico y filosófico. Sin embargo, consideramos que cada postura está en estrecha relación con su contexto y momento histórico, siendo así que son válidas en tanto lectura de una realidad inmediata en constante cambio.

ciero como los dos primeros, asesora, consulta y coordina políticas internacionales entre los países miembros, da seguimiento, hace diagnósticos y comparaciones sobre aspectos económicos, sociales y educativos entre países y de países en particular. El BM y el BID financian proyectos educativos que transmiten una manera de concebir la educación, el desarrollo del sistema educativo y la sociedad; justo es decir que las políticas imperantes en dichos proyectos son de tipo económico-administrativo y de mercado.

Según la lógica de que las políticas gubernamentales deben dar prioridad y ofrecer servicios a los sectores de población que más los necesitan, por razones de justicia social, y en la medida en que se canalizan los apoyos hacia los más pobres, habría una mayor redistribución de la riqueza y los bienes. Sin embargo, las transformaciones en el sistema educativo no atienden la justicia con equidad, pues al “focalizar” quedan excluidos grandes segmentos de población a los que las políticas públicas estarían obligadas a atender, si pensaran en ese principio. Más bien, las transformaciones educativas han sido orientadas de acuerdo con las concepciones neoliberales del modelo económico hegemónico que se impusieron con la globalización. Desde este modelo, la prioridad es educar para la productividad. Así, mientras el Banco Mundial (2009) afirma que “pretende encarar los desafíos mundiales con medidas que procuren una globalización incluyente y sostenible, que supere la pobreza, propicie el crecimiento cuidando el medio ambiente y dé oportunidades y esperanzas a las personas”, la realidad es que tanto el BM como el BID han instrumentado, vía los préstamos, de manera sutil pero eficaz, una visión economicista que ha impuesto casi como única prioridad que el país logre una inserción ventajosa en el comercio internacional; la OCDE apuntala esta visión y retroalimenta con los informes de sus estudios y comparaciones, haciendo el seguimiento de los indicadores para México y ubicándolo con relación a los otros países miembros; el bienestar real y equitativo de la población, el desarrollo humano, la vida digna y justa, no aparecen en ese horizonte.

Para cerrar este apartado es preciso señalar que coincidimos con la propuesta de David Pedraza (2010) al indicar que en el término política educativa, en tanto política pública, se condensan las teorías y las prácticas por la hegemonía, el control y la distribución del saber; es condensador de las acciones del Estado y de la sociedad civil en el conflicto, en la búsqueda por consenso y el ejercicio del poder, lo que orienta socialmente a la educación. En contraparte, la política de la educación –término que consideramos mucho más próximo a la realidad y necesidades del sistema educativo mexicano– se orienta a encontrar procedimientos de racionalización de los recursos técnicos, humanos, materiales y espirituales para la construcción de un sistema educativo.

REFORMA EDUCATIVA

Como señalábamos párrafos arriba, se gestan transformaciones y “reformas educativas” que intentan responder a contextos mundiales antes que a necesidades locales. Iniciemos por señalar que, para fines del presente trabajo, una reforma supone un propósito fundamental de alterar el alcance y la orientación de la educación, hablar de reforma supone cambios en la estructura del sistema y modificación a gran escala de las metas de la enseñanza y de su organización. Se caracteriza por poseer un fuerte contenido simbólico desde el momento que recoge la adhesión de intelectuales y se construyen los discursos legitimadores correspondientes. Al igual que el cambio y la innovación, puede ser justificada y valorada desde diferentes perspectivas: la técnico-política, la pedagógica-didáctica, la social o crítica.

De esta forma, entendemos que el concepto de reforma es un concepto fuertemente ideológico, porque representa los ideales políticos, que de alguna forma sintetizan a una sociedad de una nación en un momento histórico y social. Hablar de reforma es, con frecuencia, hablar de innovación; las reformas pueden constituirse

en una guía para que las instituciones pueden reorientarse según los propósitos con los que ciertos actores sociales estén comprometidos. En lo ideal, una reforma sería un acto de compromiso y reafirmación social (Popkewitz, 1994), aun cuando pueda no ser así en lo real.

En las diferentes aproximaciones que encontramos al tema de reformas educativas, identificamos que existe una disyuntiva constante, que se relaciona directamente con los procesos de diseño y legitimación, a saber: la reforma surgida del consenso social que, al identificar una conflictiva que es menester resolver, promueve modificaciones sustanciales en el sistema educativo, en sus formas y fines; y la que se elabora desde el escritorio de los funcionarios buscando responder a las demandas y presiones externas más que a las necesidades de los actores y beneficiarios de la misma. En este sentido, rescatamos la aportación de Viñao cuando señala que, en el peor de los casos, las reformas “constituyen una cortina de humo para distraer a los actores implicados –profesores, alumnos, padres, sindicatos, etcétera– y ocultar la ausencia de una política efectiva de mejora” (Viñao, 2002).

De este modo, puede ser que en la reforma encontremos un intento de reestructuración para que la educación se adapte a los cambios que se perciben en otros subsistemas sociales (sobre todo, el económico), atendiendo que en todo caso esas propuestas no se radicalicen, no se escapen del control de la administración que propone.

NEOLIBERALISMO Y GLOBALIZACIÓN

Sobre este punto, coincidimos con el sociólogo británico Anthony Giddens (1996), cuando señala que globalización es un término usado con mucha frecuencia y, sin embargo, está muy pobremente conceptualizado; por lo que debe ponerse atención en varias cuestiones: *a)* esta sacudida fundamental de la sociedad mundial “tiene numerosas causas y no una sola”; *b)* es un proceso sumamente

contradictorio, no debe entenderse tan sólo como un concepto económico ni como un simple desarrollo del sistema mundial o como un desarrollo puramente de instituciones mundiales a gran escala, no es un simple conjunto de procesos ni tampoco va en una sola dirección. En algunos casos genera solidaridades, y en otros las destruye. Tiene consecuencias muy distintas, según sea la ubicación geográfica mundial de que se trate, genera algunas formas nuevas de integración que coexisten con formas nuevas de fragmentación; c) “la fase actual del proceso no es sólo extensión de las fases anteriores de la expansión del mundo occidental”. Hasta este punto concordamos con Giddens, quien pugna por una “postura positiva ante la globalización”, en tanto nosotros preferimos advertir que desde el siglo XIX, el imperialismo y el intercambio desigual son características básicas del capitalismo mundial, y la llamada globalización refiere al proceso multiseccular de expansión internacional del capitalismo.

Desde esta perspectiva, encontramos que para el Fondo Monetario Internacional la globalización es “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología” (citado en Wolf, 1997). Nosotros coincidimos con Gandarilla (s.f.), y resaltamos dos cuestiones que aparecen como claves en esta visión encubridora y mistificadora de la globalización: el concepto de interdependencia –que oculta los procesos de explotación, dominación y apropiación presentes en la lógica del capital mundial– y el quedarse en la forma de manifestación del fenómeno o proceso sin interesarse por los actores políticos y económicos que lo impulsan; en este caso, las multinacionales, los estados y los organismos e instituciones supranacionales que actúan en el ámbito mundial como garantes y creadores de consenso para las medidas económicas y políticas que acompañan a la globalización neoliberal.

Dado lo anterior, el gran tema de la globalización se exige pensarlo en cuanto proceso y en cuanto dinámica, pero no sólo en esa dimensión de su complejidad, sino además incluir la capacidad y potenciamiento de actores políticos y económicos transnacionalizados y la represión o mediatización de otras modalidades de ejercicio y constitución de subjetividades que intentan construir o transformar el mundo.

En lo concerniente a la aproximación al término neoliberalismo tenemos que, en los últimos treinta años, la corriente neoliberal ha marcado la vida de las naciones del planeta, por lo mismo las políticas aplicadas en el campo del empleo se han sustentado en la implementación de una racionalidad que ve en el mercado la opción que más le conviene a la humanidad y, por ello, apuesta todo por la regulación automática de toda actividad humana. La educación no es la excepción, y en ella se han enfocado y realizado las reformas que provean al mercado de mano de obra con las características para desempeñar estas tareas. Tan es así que, durante los años del neoliberalismo, las reformas educativas se han encargado de modificar los planes y programas de la educación en general al ritmo de las necesidades de acumulación del capital. Se promueve un conocimiento acrítico que hace complicado, con las condiciones socioeconómicas de la población en general, que estos cambios sean en beneficio de quienes constituyen la población objetivo del acto educativo.

Así pues, el “neoliberalismo”, como sistema económico-social, ha impactado con efectos demasiado adversos en los países y en sus pobladores, sobre todo en los del tercer mundo; es sólo un “medio” o “discurso” que utilizan los organismos internacionales –como el BM, el BID, el FMI, la OCDE, que ya hemos referido– para lograr infiltrar sus redes de control. Aconsejados tan insistentemente como en los últimos años sobre las virtudes del libre mercado, de la privatización y de las inversiones privadas extranjeras; los países “en vías de desarrollo” han promovido la liberación de la economía, la desregulación del sistema financiero, la privatización y la des-

nacionalización de riquezas naturales, de empresas bancarias, industriales, agrícolas y ganaderas y de servicios públicos como son ferrocarriles, electricidad, teléfonos, correo, agua potable, escuelas, hospitales, coincidentes con en el punto de una nueva visión política. Con estas medidas y acciones se redujeron de manera considerable los ingresos directos e indirectos de la población, sobre todo, los asalariados, originando con ello que los ricos se hicieran más ricos y los pobres más pobres.

En este contexto, México firmó el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con Canadá y Estados Unidos, convirtiéndose en la mayor zona económico-comercial del continente Americano, y en el que imperó el modelo comercial de Estados Unidos: un mayor desarrollo tecnológico en la informática, la robótica, la electrónica, las telecomunicaciones, la biotecnología y los nuevos materiales. Su efecto es la pérdida paulatina y constante de poder, del derecho a la toma de decisiones autónomas, a la pérdida de capitales nacionales y extranjeros; la misma tecnología, la fuerza de trabajo y, sobre todo, la educación, son vistas bajo una óptica diferente y son forzadas a modernizarse, rescatando para ello visiones o enfoques de tipo administrativo-empresarial como la eficiencia y la eficacia; es decir, hacer más con menos y que todo sea útil y utilizable bajo el discurso de la interdependencia, que no es otra cosa más que un tipo de dependencia más sofisticado. Se ha señalado que el hecho de no habernos sometido a ese nuevo orden social-laboral-educativo de forma plena hace tiempo, es la causa de la crisis nacional que tiene México desde hace por lo menos veinte años.

Como responsables de dicha crisis en el campo educativo, se han mencionado, principalmente, el incremento de la matrícula escolar, la mala administración de los recursos asignados a la educación, fomentar una “formación” y educación nada rentable y poco productiva para el Estado, una formación docente obsoleta y desfasada, un excesivo burocratismo, un discurso ideológico agotado y anacrónico, que han traído como consecuencia un analfabetismo recurrente y persistente, un bajo promedio de escolaridad, altos ín-

dices de reprobación y de deserción, baja eficiencia terminal, cobertura escolar parcial y, sobre todo, una escasa calidad educativa.

Sin embargo, poco se ha dicho o se considera sobre aspectos importantes que redimensionan las implicaciones del fenómeno globalización en el campo educativo. Así, y en concordancia con Moreno, destacamos los tres aspectos de la nueva economía neoclásica, como fase última del capitalismo global, a saber:

1) Vertiginosa mundialización de flujos financieros, 2) cobertura geográfica planetaria, que ha hecho “desaparecer” al “segundo mundo”, 3) universalización de las imágenes y mensajes audiovisuales en una versión “mc donalizada” de adopción de valores, estilos culturales, íconos e imágenes planetarias proyectada por el modelo de consumo estadounidense muy estandarizado, fetichizado y con baja calidad cultural (Borón, 1999, en Moreno, 2010).

Lo anterior, aunado a la consideración referida por el economista norteamericano Galbraith en el sentido de que “la globalización no es un concepto serio [...] Nosotros, los americanos, lo inventamos para disimular nuestra política de penetración económica en otros países”, tiene serias implicaciones en el área de nuestro interés, pues, de acuerdo con Moreno, la fase globalizante del capitalismo aparece como un capitalismo sin promesas humanas, en todo caso sus promesas son de tipo material, racional, científico y tecnológico. Respecto a esto, surge la siguiente pregunta: ¿cuál es el rol de la educación ante esta fase contemporánea de capitalismo globalizante? El mismo autor perfila una posible respuesta en la que, desde esta perspectiva, la educación tendría como función promover un solo formato educativo internacional unidimensional, bajo el predominio de la formación en competencias laborales y capacidades técnico-racionales, instrumentales de destrezas y habilidades puestas al servicio de las estructuras socioeconómicas; es decir, la educación al servicio de la formación de capital (Moreno, 2010).

Podemos decir entonces que la globalización y el neoliberalismo han traído a nuestro país –y sobre todo a la educación– el “privilegio” de la racionalidad del capital y de inversión específica a costo del bienestar individual y colectivo, la formación de una mentalidad centrada en el lucro que valora a las personas por lo que tienen y no por lo que son, conformación de una cultura estandarizada y globalizadora en deterioro de las identidades culturales que diferencian a los pueblos, una conformación de los currícula individuales, sujeta a las fuerzas y a la demanda del mercado; la integración del profesorado a un mercado regulado exclusivamente por un mercantilismo profesional conforme a estándares internacionales, una discriminación económica y racial cada vez más acentuada hacia las mayorías que viven en la pobreza extrema, sustituyendo muchas veces lo real y objetivo por lo virtual y subjetivo.

LA EDUCACIÓN BASADA EN COMPETENCIAS (EBC)

Para aproximarnos a los supuestos que dan cuerpo a la EBC, nos parece pertinente hacernos algunas preguntas, por ejemplo: ¿por qué hablar de una educación basada en competencias? ¿En qué momento el término “competencia”, que es un concepto utilizado en las áreas económicas, eminentemente, pasó al terreno educativo?

Intentando dar respuesta a esta última cuestión consideramos necesario señalar que, desde la década de los setenta, comenzaron a infiltrarse en el campo educativo medidas tomadas desde los más altos niveles –es decir, medidas como las políticas públicas– del ámbito técnico-contable, planteadas en un primer momento para los espacios laborales y “trasplantadas” posteriormente al ámbito educativo de forma aséptica, acrítica y prácticamente automática con la finalidad de dar respuesta a los requerimientos empresariales de formación de mano de obra calificada. Es así que los diseñadores de políticas presentaron esquemas como la Adminis-

tración por objetivos (MBO, por sus siglas en inglés, management by objectives); Sistemas de presupuesto basados en la ejecución (PBBS, performance based budgending systems); Educación basada en la competencia (CBE, competency based education) y la Formación docente, también basada en la competencia (CBTE, competency based teacher education), expropiando con ello el desarrollo y análisis curricular de los actores educativos por excelencia, docentes e investigadores, para arroparlo bajo el discurso de la racionalidad tecnocrática desde la que se bosqueja el trabajo docente dentro de una división social del trabajo en la que pensar está separado de la puesta en práctica (Giroux y McLaren, 1998) –es decir, los “especialistas” y diseñadores de políticas piensan, los docentes “ejecutan” lo diseñado por otros, actúan cotidianamente en los espacios áulicos sin opción alguna para proponer modificaciones curriculares que respondan a las realidades contextuales de su quehacer–, y el modelo de maestro se convierte en el de técnico de la educación.

Con estas consideraciones en mente hagamos una breve revisión de lo que supone la aplicación de un discurso que adopta la EBC como modelo pedagógico. Al cambiar los modos de producción en la década de los noventa, la educación se ve obligada a cambiar, así, el enfoque por competencias en educación se origina en las necesidades laborales, que demandan de la escuela se acerque al mundo del trabajo (OCDE). En los informes de la OCDE se reconocen algunos “hallazgos” que “legitiman” la adopción del modelo EBC:

- Reconocer lo equívoco de la idea de que el incremento de grados de escolaridad mejora automáticamente el nivel de bienestar de las personas.
- Los egresados no cuentan con elementos para desempeñarse satisfactoriamente en la práctica profesional.
- Los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales cuestionan profundamente la calidad de los aprendizajes para desempeñarse satisfactoriamente en la vida.

Habría que considerar que tal desempeño satisfactorio pareciera estar en la posibilidad o eficacia de un sujeto para insertarse en las dinámicas económicas neoliberales y globalizadoras. Es decir, en el discurso de la OCDE “desempeñarse satisfactoriamente en la vida” no responde a los niveles de bienestar personal, de máximo desarrollo de las capacidades humanas y, por ende, altos grados de realización individual que favorezcan el crecimiento colectivo.

Así, se incorpora a la educación la palabra “competencia”, misma que deriva de la palabra griega *agon* y *agonistes*: aquel que se ha preparado para ganar en las competencias olímpicas con la obligación de salir victorioso y figurar en la historia. Con Platón y Aristóteles, las competencias se desplazan desde habilidades y destrezas atléticas para triunfar en las olimpiadas, hacia exigencias culturales y cognoscitivas. La palabra deriva también del término en latín *competentia*, que significa disputa o contienda entre dos o más personas sobre algo. Como se verá, en ninguna de las dos acepciones encontramos un vínculo con la palabra “educar”, que deriva del griego *educir* y del latín *educare*, que para el mismo Aristóteles significaba: sacar a flote las virtudes humanas, ayudar al aprendiz –estudiante– a mostrar lo mejor de sí mismo. Queda así dibujado el primer punto que marca una distancia entre los dos términos, haciéndolos casi irreconciliables pues nada tiene que ver el desarrollo de todas las virtudes y potencialidades humanas con prepararse para ganar y salir victorioso de una contienda. Ésta última implica una visión reduccionista del acto educativo, si bien en la actualidad es la visión técnico-gerencial predominante en el ámbito educativo.

Tenemos entonces que, originado en el seno específico del ámbito de la formación profesional, ocupacional y laboral en la década de los noventa, con el auspicio del BM, el discurso de las competencias ha ido ganando terreno de forma progresiva en todos los ámbitos y niveles de la educación formal, desde la educación básica hasta la educación superior, convirtiéndose en muchos países en un enfoque dominante –caso México, como se verá–. Su adopción por muchas administraciones educativas y por instituciones e

instancias internacionales orientadas a formular recomendaciones curriculares y a promover evaluaciones de rendimiento en una perspectiva comparada es, sin duda, un factor importante para entender esta rápida difusión y penetración del concepto de *competencia* y de las propuestas y planteamientos educativos acordes con él (Coll, 2005). De hecho, en nuestro país, las primeras experiencias de EBC se realizaron en el nivel medio superior de tipo tecnológico: el Conalep y los bachilleratos tecnológicos dependientes de la Secretaría de Educación Pública, apenas iniciados los años noventa.

Es preciso señalar que, de acuerdo con Coll (2005), la rapidez y la amplitud con las que se han extendido los enfoques basados en competencias no son una excepción en la evolución de las ideas y de los planteamientos pedagógicos. La educación es un campo de conocimiento y de actividad profesional especialmente atraída por la aparición y difusión de conceptos y enfoques presentados a menudo como nuevos y portadores de soluciones a todos los problemas y carencias existentes, que pueden llegar a alcanzar un grado considerable de aceptación en periodos relativamente breves. Su vigencia, sin embargo, suele ser también corta, pues en la vorágine de globalizada de generación de conocimientos y conceptos, se apagan con rapidez ante nuevos conceptos y enfoques. El interés del concepto reside sobre todo en los matices que aporta a la manera de entender los aprendizajes que se aspira a promover mediante la educación escolar, mismos que, desde nuestra perspectiva, responden de forma evidente a los requerimientos del mercado ocupacional, es decir, a la lógica empresarial de los futuros empleadores de mano de obra calificada, competente.

Hoy en día, el Sistema Educativo Mexicano incluye en su Plan de Educación Básica 2011 el enfoque de competencias como modelo pedagógico, si bien éste había sido ya legitimado en el discurso oficial desde las reformas que iniciaron en 2002 con la instauración del nivel preescolar como obligatorio, dando paso a la generación de planes y programas diseñados ya bajo el modelo EBC como el Pro-

grama de Educación Preescolar 2004, el plan y programas de la Reforma de la Educación Secundaria 2006, el plan y programa RIEB Primaria 2009 y actualmente los programas derivados del Plan de Educación Básica 2011; además la SEP propuso la conformación de un Sistema Nacional de Bachillerato donde se toma como eje el enfoque de competencias para la estructuración de un Marco Curricular Común.

En virtud de que el enfoque de educación por competencias se aborda desde distintas posturas, se suele caer en indefiniciones y contradicciones, coincidimos al respecto con autores como Díaz Barriga (2006), Tobón, Rial, Carretero y García (2006) cuando señalan que hace falta la construcción teórica y conceptual del concepto de competencias, pero vamos más allá al apuntar que dicha “falta” o ausencia conceptual obedece al intento de asimilar el acto educativo al simple adiestramiento.

No obstante lo anterior, es preciso mencionar algunos autores que, desde el campo específico de la educación, han intentado aproximaciones al concepto. Así, Burnier (2001) habla en su artículo de una pedagogía de competencias –en el cual propone como método esencial el de proyectos que, a su vez retoma de John Dewey y de Celestin Freinet–, en cambio Díaz Barriga (2006) cuestiona al enfoque de competencias, dice que es un disfraz de cambio y no una alternativa real; por otro lado, Tobón *et al.* (2006) expresa que es necesario establecer la construcción conceptual de este enfoque, y afirma que las competencias son un enfoque y no una teoría pedagógica.

Veamos algunas definiciones de competencia. De acuerdo con el proyecto DeSeCo de la OCDE (2002): “Una competencia es la capacidad para responder a las exigencias individuales o sociales o para realizar una actividad o una tarea”.

Por su parte, en el documento *Competencias clave para un aprendizaje a lo largo de la vida*, elaborado bajo los auspicios de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea (2004) se señala:

Se considera que el término “competencia” se refiere a una combinación de destrezas, conocimientos, aptitudes y actitudes, y a la inclusión de la disposición para aprender, además del saber cómo. [...] Las competencias clave representan un paquete multifuncional y transferible de conocimientos, destrezas y actitudes que todos los individuos necesitan para su realización y desarrollo personal, inclusión y empleo.

Para la UNESCO, competencia es el “conjunto de comportamientos socioafectivos y habilidades cognoscitivas, psicológicas, sensoriales y motoras que permiten llevar a cabo adecuadamente un desempeño, función, actividad o tarea”.

Según la ANUIES, la educación basada en competencias se fundamenta en un currículum apoyado en las competencias de manera integral y en la resolución de problemas. Utiliza recursos que simulan la vida real: análisis y resolución de problemas abordados de manera integral; trabajo cooperativo o por equipos, favorecido por tutorías. Así, ser competente en un ámbito de actividad o de práctica significa, desde este enfoque, ser capaz de activar y utilizar los conocimientos relevantes para afrontar determinadas situaciones y problemas relacionados con dicho ámbito.

Desde el discurso de la estandarización y la evaluación de las evidencias de desempeño, la EBC se encuentra fuertemente ligada, casi podríamos decir que inextricablemente, al concepto de calidad. De acuerdo con la OCDE, calidad es un concepto dinámico, que indica mejora y logro de metas; un sistema educativo de calidad es aquel que ha alcanzado estándares superiores de desarrollo en lo científico, metodológico o filosófico. Desde esta perspectiva, la calidad educativa alude a aspectos como la relevancia –responder a las necesidades y los fines para los que está pensada dicha educación–, la pertinencia –métodos de enseñanza y contenidos acordes a los fines educativos–, la eficacia –cumplimiento eficaz de las metas y programas propuestos–, la eficiencia –uso adecuado de recursos, hacer más con menos– y la equidad –iguales oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo, por lo menos en el

discurso. Aspectos todos incluidos en planes y programas de la reforma, pero que poco o nada dicen del valor de la persona, de su desarrollo, de sus aspiraciones y deseos, amén de que suelen quedarse en el discurso y no modificar de manera sustancial lo que sucede día con día en las escuelas –por lo menos en las mexicanas–, pues habría que desarrollar investigaciones que permitan verificar si en efecto hay desempeños escolares eficaces, eficientes y equitativos. Nuestro trabajo se centra en reflexionar sobre la relevancia y pertinencia de asimilar un modelo educativo a uno gerencial. Más aún, uno de los indicadores para medir la calidad de la educación es la “empleabilidad” que deriva del conjunto de competencias (conocimientos, adaptabilidad, competitividad) que permiten a un sujeto: *a)* aprovechar las oportunidades de educación y formación para encontrar y conservar un trabajo, *b)* cambiar de empleo y adaptarse al mercado.

La puesta en marcha de políticas educativas desde el discurso de la EBC ha influido en una serie de recomendaciones técnico instrumentales en aras de proporcionar datos que evidencien la efectividad de las acciones; así, nos enfrentamos a exámenes para maestros (como el examen Universal), secuencia rígida de materiales y técnicas didácticas, esquemas sistematizados de evaluación (ENLACE), currícula estandarizada (estándares curriculares incluidos en el Acuerdo 592 para la articulación de la educación básica), mostrando así una visión sumamente estrecha de los propósitos de la educación que impactan en la definición de la docencia, el aprendizaje y las relaciones entre los sujetos; definiciones que no pretendemos encontrar aquí, antes bien, nos interesa bosquejar algunas ideas que favorezcan el diálogo y la reflexión sobre el fenómeno educativo desde una perspectiva crítica.

Es claro que en el enfoque por competencias no aparecen los fines últimos de la educación, esos que, desde una perspectiva humanista deberían encontrarse en un modelo que sirve de soporte para los programas de educación nacionales. Antes bien, se detecta que el modelo está enfocado al desarrollo de habilidades y forma-

ción para el empleo y el entrenamiento técnico-administrativo, situación que ha sido señalada incluso por algunos defensores de la EBC, por ejemplo Perrenaud, quien refirió en el Congreso de Educación 2008, los riesgos de importar un concepto y enfoque –el de las competencias– que tiene sentido en el campo laboral y de formación de recursos humanos al ámbito educativo, especialmente al de la educación básica (Perrenaud, 2008). Siendo así, que en su forma ideológicamente más ofensiva, este tipo de currículum está diseñado para ser aplicado en cualquier contexto de aula, independientemente de las diferencias históricas, culturales y socioeconómicas que caracterizan a las diversas escuelas y estudiantes (Giroux y McLaren, 1998).

Es por ello que los especialistas en educación que se han abocado a estudiar las implicaciones de este enfoque señalan que antes de implementarlo en una determinada institución educativa –ya no digamos en un Sistema Educativo Nacional–, debe haber una construcción participativa del modelo pedagógico dentro del marco del proyecto educativo institucional. Para ello es necesario considerar la filosofía institucional respecto a qué persona formar, como también las diversas contribuciones de la pedagogía, los referentes legales y la cultura. Esto se constituye en la base para llevar a cabo el diseño curricular por competencias, y orientar tanto los procesos didácticos como de evaluación. Coincidimos con Ruiz Iglesias cuando señala que el fracaso del funcionamiento del modelo viene dado fundamentalmente porque

[...] ha faltado detenerse en lo metodológico, que es en definitiva lo que permite transformar la realidad, si no profundizamos en lo metodológico, fundamentalmente en los métodos del cómo hacer, no se accede al cambio y el modelo se queda flotando por sobre sus actores principales (profesores y alumnos) y se configura solamente en aureolas sociológicas, epistemológicas y filosóficas muy necesarias, pero aún sin camino para la acción, acción dirigida a lo pedagógico, y dentro de lo pedagógico, a lo didáctico-metodológico, enfocado a cómo conducir el proceso de enseñan-

za-aprendizaje para lograr alumnos competentes en múltiples direcciones (Ruiz, 2000).

Como ya hemos apuntado, la pregunta aquí sería qué tan viable, pertinente y válido es pensar en la implementación de programas que emergen de una reforma poco o nada “consensada” con los actores educativos –docentes y alumnos– y que responden a la lógica de un enfoque que promueve e incorpora nociones económico laborales como calidad, eficiencia, eficacia, competencia.

LA ENSEÑANZA DE LA GEOGRAFÍA EN MÉXICO

Consideramos necesario un acercamiento a la importancia de la enseñanza de esta disciplina, en particular en su adopción nacional, que si bien no se manifestó en forma homogénea geográfica ni cronológica, sí fue permeando todos los espacios de enseñanza de la geografía del país, en la medida que la educación pública se volvió un asunto prioritario del Estado mexicano. No pretendemos aquí delinear la trayectoria de dicha adopción nacional, más bien nos interesa enfatizar algunos aspectos que señalen la importancia que la disciplina y su enseñanza han tenido en la configuración del país y cómo se desdibujan o modifican de forma acrítica en el discurso del programa actual, respaldado por el enfoque de competencias.

Para aproximarnos a la Geografía como disciplina revisaremos algunas posturas que, desde nuestra perspectiva, han influido en la configuración de su naturaleza y construcción de saberes. Así, tenemos que para Humboldt, la geografía es una ciencia sintética, que trabaja con relaciones entre fenómenos diversos, pero teniendo por objetivo establecer leyes. Como ciencia de síntesis, busca las conexiones o relaciones entre los fenómenos que se expresan en la superficie terrestre. La geografía de Humboldt es un estudio acerca de la naturaleza, que considera a los hombres como un elemento más del cuadro natural. Todo esto comprende la idea de unidad

de la Tierra y la naturaleza, cuyo orden y armonía se manifiestan y deben ser encontrados.

Ritter denomina a la geografía desde varios puntos de apoyo: las geografías especiales, que abordan el relevamiento de lo particular y clasificación y comparación a escala planetaria, es decir, aborda los diferentes fenómenos desde lo regional hasta lo global; la geografía física, representa una síntesis de los resultados de las geografías especiales y se orienta a componer un cuadro físico del globo que permita ver la acción de las fuerzas naturales; y la geografía comparada es, según el autor, la ciencia de las relaciones espaciales (Moraes, 1989).

Otra aproximación a la definición de la disciplina, que nos parece más acorde con nuestra manera de concebir la construcción de saberes, es la de Carlos Carrillo, quien señala que la geografía es

[...] la descripción de la Tierra, no la nomenclatura árida de los retazos en que la han dividido los hombres para gobernarla; no la lista de nombres de todos los cabos, montañas, islas, ríos, penínsulas y golfos que forman las tierras y los mares. Para estudiar la geografía es preciso resueltamente abandonar el camino trillado, es preciso tomar al niño de la mano y viajar con él por todos los países, pasear por sus campos, internarse en sus bosques, bajar a sus minas, subir a sus montañas, entrar a sus ciudades; es preciso irle haciendo notar sus vegetales, los animales, las razas de los hombres que los pueblan, hablarle de sus usos y costumbres (...) porque la geografía no es la lista de los nombres de los países, sino el conocimiento de estos países. La diferencia es inmensa entre ambas cosas” (Carrillo, en Castañeda, 2006).

Luego de estos acercamientos al concepto de geografía, nos parece importante referir la importancia de su enseñanza en nuestro país. Al término de la guerra de Independencia, el joven país necesitaba apoyos que, amén de la forma de gobierno que se eligiera, dieran soporte a su conformación. Así, se requirió el conocimiento geográfico para precisar sus límites territoriales –mismos que en si-

glo XIX tuvieron varias modificaciones, sobre todo hacia el norte–; por lo que una de las justificaciones del inicio de la Geografía en México se encuentra en haber ofrecido conocimientos aplicables a los problemas económicos, sociales o políticos, por ejemplo en la extracción de metales o en la toma de mediciones geodésicas para delimitaciones territoriales durante el citado siglo.

De esta forma, los geógrafos fueron empleados para ocuparse de los observatorios, de las comisiones de límites estatales o internacionales, en el levantamiento de algunas propiedades de la república. Como conocimiento geográfico podemos señalar también que las grandes tareas decimonónicas y del siglo XX se dieron en tres líneas: *a)* la cartografía, por las necesidades recién expuestas; *b)* la definición de límites territoriales entre los estados que conformaban el territorio nacional, y de éste con los Estados Unidos y Centroamérica, *c)* la enseñanza de la disciplina en los niveles básico, medio y superior (Téllez, en Herrejón, 2011). Las dos primeras líneas resultaron fundamentales para que los distintos gobiernos mexicanos organizaran y trataran de tener claridad y control sobre la extensión territorial, la tercera resultó tanto en un compromiso para la educación en cuanto espacio de alta incidencia en la formación de ciudadanos, como en la institucionalización del conocimiento geográfico para beneficio del propio Estado.

Tenemos entonces que el conocimiento geográfico y su enseñanza se incorporó a la educación básica a cargo del Estado, en un momento histórico que así lo requería, cuando se dieron las condiciones del nuevo país, logrando la unión nacional a partir del discurso y el reconocimiento de una sola autoridad en el territorio mexicano. Esta última reflexión señala la importancia capital que los saberes geográficos junto con las aportaciones de otras disciplinas han tenido, pues no sólo coadyuvaron a la formación histórica de la nación, sino a la idea que se tiene de ésta como espacio propio, con diferentes expresiones culturales, valores y posibilidades.

Así, la disciplina tuvo y mantuvo gran importancia –por lo menos en educación básica, media y normal, pues hacia el año 2000

eran muy pocas las instituciones de educación superior que ofrecían estudios sobre la materia—³ hasta el fin del siglo XX pues, con las modificaciones curriculares derivadas del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa 1993, la Geografía inició un lento pero constante proceso de pérdida de representatividad e importancia que se reflejó tanto en las cargas horarias curriculares —1.5 horas a la semana de 4° a 6° de Primaria; 3 horas en 1° y 2 horas en 2° de Secundaria— como en los contenidos. Lo anterior en detrimento de los espacios curriculares que había conquistado, pues entre 1920 y finales de los años ochenta, los temas que se estudiaban en la asignatura se volvieron más amplios y profundos, y abarcaban el estudio de la geografía estatal, la de México y la universal. En esta etapa también se estudió la geografía física, y se fortaleció la presencia de la geografía humana, mismas que se han venido desdibujando a partir del mencionado acuerdo.

Podríamos decir que en los años noventa y la primera década del presente siglo, los cambios en los contenidos tienen que ver con la adopción del espacio terrestre como objeto de estudio desde una visión holística, además de la incorporación de temas relacionados con ambiente, globalización, desarrollo humano y cultura. Los cursos que se imparten son de geografía e historia de la entidad, geografía de México, geografía de los continentes y geografía mundial.

Si bien la mera enunciación de las temáticas nos habla de que a partir de la reforma los contenidos que se estudian en la asignatura son extensos —y así es, pues como señala Fuentes Molinar, el curso de Geografía de México y el Mundo para primer grado de educación secundaria abarca los que se ven durante toda la carrera de Geografía—, lo que nos interesa revisar es la pertinencia de los enfoques y metodologías con que se abordan dichos contenidos a

³ Para el citado año existían: el Colegio de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, la Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México y la Facultad de Geografía de la Universidad de Guadalajara. (Téllez, en Herrejón, 2011).

partir de la Reforma de Educación Secundaria 2006 (RES, 2006) y sus adecuaciones para el Plan y Programa 2011, específicamente.

La Geografía en Secundaria y la EBC

Iniciamos esta última sección aclarando que no nos pronunciamos en favor de una educación de corte enciclopédico, que abrume a los estudiantes con saturación de información y datos poco significativos en su configuración cognitiva y vital, antes bien, consideramos indispensable que el espacio áulico se transforme en laboratorio que favorezca la construcción de nociones que faciliten la apropiación del espacio-mundo; la cuestión aquí es identificar si ello es posible desde el enfoque por competencias que da sustento pedagógico a la RES 2006 y a la RIEB 2009, es decir, en qué grado las implicaciones metodológicas derivadas de éste promueven el crecimiento humano de los estudiantes desde una visión más integral que la de corte técnico-gerencial de formación de mano de obra calificada, que da soporte a la EBC.

Identificamos que con la Reforma de la Educación Secundaria en 2006 se precisó una “nueva” perspectiva de la enseñanza y del aprendizaje de la asignatura, con base en el desarrollo integral de conceptos, habilidades y actitudes geográficos definidos para orientar el logro de los aprendizajes esperados de los alumnos y el desarrollo de competencias geográficas y para la vida. Así, se plantean los siguientes:

Propósitos del estudio de la Geografía para la Educación Básica⁴

- Explicar relaciones entre componentes naturales, sociales, culturales, económicos y políticos del espacio geográfico.

⁴ *Geografía de México y el mundo*, Programas de Estudio 2011, SEP.

fico para construir una visión integral del espacio en las escalas local, estatal, nacional, continental y mundial.

- Movilizar conceptos, habilidades y actitudes en situaciones de la vida cotidiana para asumirse como parte del espacio geográfico, valorar la diversidad natural, social, cultural y económica, y fortalecer la identidad nacional.
- Participar de manera informada, reflexiva y crítica en el espacio donde se habita para el cuidado y la conservación del ambiente, así como para contribuir a la prevención de desastres.

Propósitos del estudio de la Geografía de México y del mundo para la educación secundaria

- Relacionar los componentes naturales, sociales, culturales, económicos y políticos del espacio geográfico para profundizar en el estudio de México y del mundo.
- Valorar la diversidad natural, la dinámica de la población y las manifestaciones culturales en México y en el mundo para fortalecer la identidad nacional, así como adquirir conciencia de la desigualdad socioeconómica en diversas sociedades.
- Participar de manera consciente en el espacio geográfico para proponer medidas que contribuyan a la conservación del ambiente y la prevención de desastres en México y en el mundo.

No obstante tan vastos propósitos, al promover que los docentes se aproximen al programa y al trabajo con los contenidos y recursos didácticos, desde el enfoque de la EBC, no se favorece su consecución. Por ejemplo, el estudio y uso de mapas –como recurso didáctico– en la asignatura de Geografía de México y el mundo se plantea de forma acrítica, pues una actitud crítica de los alumnos no es de relevancia para el desarrollo de competencias, tal como lo

indican las consideraciones que sobre el punto se presentan en el enfoque didáctico del Programa de estudios 2011:

En secundaria, los mapas pueden incluir diagramas como símbolos, que eleven la complejidad en la lectura, al combinar indicadores relacionados entre sí en una misma figura. Debe motivarse a los alumnos a la interpretación cartográfica con la finalidad de comprender procesos geográficos, primero a escala mundial y después a escala nacional, de manera que su comprensión del espacio y las representaciones de éste se asemejen más a la realidad espacial concreta.

Los mapas contienen información que aproxima a los alumnos a realizar ejercicios de abstracción de la realidad; en este sentido, pueden reconocer que un mapa contiene información seleccionada, a diferencia de las fotografías aéreas e imágenes satelitales que contienen múltiples datos sin seleccionar. Para representar los componentes del espacio geográfico es necesario emplear diversos mapas temáticos acordes con la edad de los alumnos, y en relación con las intenciones educativas de cada grado escolar.

Es imprescindible que los alumnos incorporen en su vida cotidiana el uso de mapas, planos y croquis de manera permanente y sistemática para un mejor conocimiento del territorio, y se esfuercen en orientarse y localizar lugares. La lectura e interpretación de mapas debe ser un ejercicio permanente y sistemático de información geográfica, ya sea como fuente de consulta, o bien para explicar y expresar los aprendizajes adquiridos (SEP, 2011).

Ante esto, nos postulamos por una visión más amplia, que promueva la actualización de los recursos didácticos desde una perspectiva crítica, comprometida con el quehacer educativo, que favorezca la toma de conciencia de la realidad. En ese sentido, retomamos algo tan significativo como las representaciones de la extensión de los continentes y países de nuestro planeta, pues los mapas que suelen utilizarse en las escuelas para que los alumnos “construyan” una idea de cómo es el mundo, para que realicen “un ejercicio permanente y sistemático de información geográfica”, siguen sin ponerse al

día, suelen ser parte del inventario anquilosado del centro escolar y reproducen imágenes distorsionadas de la realidad, sin considerar las aportaciones más actuales de la cartografía. En este sentido, es de llamar la atención que se siga utilizando la proyección con las dimensiones del mundo de Mercator, elaborada en el siglo XVI, es decir, en un periodo en que no se contaba con los recursos técnicos que existen hoy día –imágenes satelitales, programas informáticos, fotografías aéreas– para elaborar proyecciones cartográficas.

Aunque el programa indica que en el Bloque 1 se revisen las proyecciones de Mercator, de Peters –publicadas en la década de los setenta– y de Robinson, también es cierto que la imagen mental colectiva –dado que es la que se utiliza en los mapas y planisferios que inundan las papelerías y, por ende, las tareas y cuadernos de los estudiantes– sobre las dimensiones de los países es la que considera las escalas de Mercator, cuya proyección puede ser tomada como construcción eurocéntrica, en tanto que Europa y América del Norte aparecen representadas con imágenes que dejan traducir medidas mayores, y por tanto desproporcionadas, en relación con otros países y continentes, política y económicamente menos poderosos. Es decir, en algo tan “inocuo” como un mapa, que suele ser el recurso didáctico por antonomasia para la enseñanza de la Geografía, encontramos ya una toma de posición que favorece la conformación de una ideología al servicio de la dominación imperialista. Y siguiendo a Carnoy, el uso de la proyección de Mercator es un tipo de conocimiento colonizado que perpetúa la estructura jerárquica de la sociedad, en favor de las élites hegemónicas. Esto es, la escuela, y en este caso la Geografía y su mirada acrítica de los mapas, transmite cultura y valores que canalizan a los estudiantes hacia diversos papeles sociales, contribuyendo a mantener el orden social (Carnoy, 2000).

Podemos decir entonces que nos encontramos ante un ejemplo de cómo la construcción y utilización del conocimiento no es un proceso neutral, inclusive la cartografía refleja una visión interesada de la realidad. De acuerdo con Torres (2006), es preciso utilizar

materiales que favorezcan la creación de una conciencia global – entendida ésta no como globalizadora ni globalizante, sino como posibilidad de hacerse de los conocimientos de la humanidad para avanzar en la formación de seres humanos íntegros e integrales–, abandonar las perspectivas eurocéntricas no sólo en lo que respecta a las imágenes físicas del planeta, sino a todo el conocimiento que se maneja en las instituciones escolares. Es necesario dejar de pensar que quienes aportaron y siguen aportando acontecimientos a la historia de la cultura son sólo los países europeos y de América del Norte, o sea, aquéllos con procesos de industrialización más consolidados y con total control de las grandes redes de telecomunicaciones. Probablemente, por eso la proyección de Peters siga sin ser ampliamente difundida, pues en ella sería sencillo identificar que una pequeña parte de la Tierra –Europa y América del Norte– vive y disfruta de lo que pertenece a otros países y pueblos que constituyen la mayor parte del planeta.

Si bien esta problemática no se circunscribe a un único campo disciplinar, que por tradición es la geografía, comprender la interdependencia de las culturas y pueblos del planeta en un mundo globalizado obliga a pensar, planificar y desarrollar nuevos contenidos interdisciplinarios desde ella. Cuestiones como los procesos de industrialización de los países más ricos y poderosos, las perspectivas sobre el futuro de nuestras sociedades, las relaciones norteamericanas, entre otras, pueden ser comprendidas de manera satisfactoria aludiendo a las dimensiones geográficas, económicas, políticas, históricas, sociológicas, antropológicas y psicológicas. Los problemas de organización y gestión de nuestro planeta sólo pueden ser entendidos prestando atención a puntos de vista e informaciones que contemplen realidades próximas y lejanas.

Desde nuestro muy particular punto de vista, en ello radica la importancia de la enseñanza de la Geografía, específicamente en educación básica, pues consideramos prioritario rescatar las aportaciones que puede brindar a la configuración cultural, histórica, vital de los estudiantes, más allá de lo que se plantea como deseable

desde la perspectiva del enfoque de competencias con que se ha diseñado, en especial, el programa de estudios de secundaria.

Para cerrar es preciso señalar que la Reforma de la Educación Secundaria (RES, 2006), se realizó bajo el discurso de las políticas públicas y de forma apegada a sus lineamientos teórico-filosóficos. Esto supone, de entrada, una dificultad para su cabal comprensión, ya no digamos para su implementación, dado que la noción de política pública no se corresponde con la visión propia de nuestra tradición cultural, es una visión que, teóricamente se fundamenta en la racionalidad técnico científica para la toma de decisiones y en el consenso social para la implementación de las políticas, siendo que, en la realidad, el sistema social mexicano se mantiene sobre el autoritarismo y el cálculo político. Amén de lo anterior y siguiendo a Pedraza, coincidimos con el autor en la propuesta de contraponer, al concepto antes analizado, la noción de política educativa como parte de un canon con sentido humanista, proposición que conlleva un sentido filosófico con miras a educar para la solidaridad y la tolerancia y no para la competencia, educar para la convivencia y no para la rivalidad.

Finalmente consideramos que queda la obligación de replantear la enseñanza de la Geografía para superar la rutina escolar envejecida y petrificada, altamente contradictoria con las demandas y expectativas de la sociedad hacia una acción pedagógica que integre dialécticamente el aula con la comunidad, a partir de la transformación de las ideas previas de los alumnos, en conocimientos de sustento científico, que retome la propuesta del maestro Carrillo en el sentido de que la Geografía se aprende “con los pies”, es decir, caminando, redimensionando lo caminado, analizándolo y apropiándose del espacio geográfico como escenario del devenir de cada sujeto que habrá de librar la batalla por encontrarse a sí mismo y trabajar por la transformación de su mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Andrade Cázares, R. (2008). “El enfoque por competencias en educación”, en *Ide@s-CONCYTEG*, 3(39). México.
- Castañeda Rincón, J. (2006). *La enseñanza de la geografía en México, una visión histórica 1821-2005*. México: Plaza y Valdés.
- Castañeda Rincón, J. (2004). “Formación de profesores de geografía en la Escuela Normal Superior de México”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(23).
- Carnoy, M. (2000). *La educación como imperialismo cultural*. México: Siglo XXI Editores.
- Coll, C. (2005). “Las competencias en la educación escolar: algo más que una moda y mucho menos que un remedio”, en *Innovación Educativa*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Cox, C. (2003). “Políticas de educación superior: categorías para su análisis”, en *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*. Chile, Flacso.
- Díaz Barriga, Á. (2007). “El enfoque de competencias en educación. ¿Una alternativa o un disfraz de cambio?” *Perfiles Educativos*, recuperado de www.redalyc.org
- Fullan, M. y Stiegelbauer, S. (1991). *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College Press.
- Gandarilla, J.G. (s.f.). “Globalización”. *Revista Herramienta*. Argentina.
- Giddens A. (1999). *La tercera vía*. Madrid: Taurus.
- Giroux, H. y P. McLaren (1998). *Sociedad, cultura y educación*. España: Aviño y Dávila Editores.
- Gómez Rey, P. (2003). *La enseñanza de la geografía en los proyectos educativos del siglo XIX en México*. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Herrejón, C.(2011). *La formación geográfica de México*. México: Conaculta.
- Moncada Maya, J. O. (2003). *El nacimiento de una disciplina: la geografía en México (siglos XVI a XIX)*. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Moreno, P. (2010). *La política educativa de la globalización*. México: UPN.
- Noriega, M. (2010). “Sistema Educativo Mexicano y Organismos Internacionales: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, en *Educación*. México: El Colegio de México.
- Ornelas, C. (1993). *El Sistema Educativo Mexicano*. México: Nafinsa/FCE.

- Pedraza, D. (2010). "Política pública y política de la educación. Una trama, dos propuestas", en *Palabra educativa*. México: Red de Posgrados en Educación.
- Perrenaud, P. (2004). *Desarrollar la práctica reflexiva en el oficio de enseñar*. Madrid: Graó.
- Popkewitz, T. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Ruiz Iglesias, M. (2000). *El enfoque integral del currículo para la formación de profesionales competentes*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- SEP (1970). *Cien años en la Educación de México*. México: SEP-Dirección General No. 4 del Distrito Federal.
- SEP (2011). *Geografía de México y el mundo*, Programa de estudios 2011, Secundaria. México: SEP.
- SEP (2011). Plan de estudios de educación básica 2011.
- Tobón, Rial, Carretero y García (2006). *Competencias, calidad y educación superior*. Bogotá: Alma Mater Magisterio.
- Torres, J. (2006). *Globalización e interdisciplinariedad: el Currículum integrad*. Madrid: Morata.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.

POLÍTICA EDUCATIVA Y REFORMAS CURRICULARES EN LA FORMACIÓN DOCENTE NACIONAL: UNA CRÍTICA A LOS MODELOS ESTANDARIZADOS POR COMPETENCIAS Y ALTERNATIVAS PEDAGÓGICAS INNOVADORAS

Prudenciano Moreno Moreno¹

INTRODUCCIÓN

Los conceptos de Estado y gobierno se han estudiado desde el ámbito de una disciplina social especializada: la ciencia política. El análisis de la política se remonta a los sofistas, Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Tocqueville, etcétera. Para uno de los politólogos connotados de la actualidad, la ciencia política (a diferencia de la ciencia “pura”) es práctica, conocimiento empírico para ser aplicado, operativo; un instrumento para intervenir la realidad en la que trata de ser utilizado (Sartori, 2012, p. 45).

Para Schettino: “El estudio sistemático de los procesos de gobierno con metodología científica es lo que se conoce como Ciencia Política” (2005, p. 294). Un sistema político es el conjunto de instituciones legales formales que constituyen un Estado o gobierno,

¹ Doctor en Economía de la Tecnología. Profesor de la línea de Política Educativa, de la Maestría en Desarrollo Educativo de la Universidad Pedagógica Nacional. Miembro del Cuerpo Académico Políticas Públicas y Educación.

ello desde la definición funcionalista, pero desde el marxismo el Estado es un aparato de dominación o de ejercicio de poder hegemónico de la clase dominante sobre el conjunto de la sociedad, donde la legitimidad recubre el velo del impacto político de la ideología dominante (Poulantzas, 1975). El gobierno es el brazo ejecutor de las políticas del Estado.

El Estado y su aparato administrativo-burocrático-jurídico-legal tienen su origen y desarrollo histórico-estructural en la producción social (material) de la vida de los individuos, la cual se realiza por las relaciones sociales de producción, en la que entran independientemente de su voluntad (Marx y Engels, 1970). Todos los enfoques objetivos de teoría del Estado tienen su parte de verdad.

Hay una parte subjetiva (no únicamente individual) que escapa al objetivismo marxista, al estructuralismo y al funcionalismo; y es que la realidad humana posee una infinita variedad de formas de manifestación, un espacio de las variantes, donde el destino tiene multitud de variantes en un campo de información generado por la materialización de los pensamientos, los cuales se constituyen en campos de emisión de energía mental que materializa (objetiviza) la variante potencial. Pero tales emisiones pueden provenir también de un subconsciente sombrío (temores que se cumplen).

Tenemos libre albedrío, el problema es no saber elegir para cambiar los parámetros de emisión energética variando del campo inconsciente al consciente y al supraconsciente. Ya que los grupos humanos tienen pensamientos estandarizados orientados en la misma dirección, creando PÉNDULOS, que se definen como estructuras de personas, infraestructura, relaciones con objetivos mancomunados, tipificadas en reglas formales e informales que con el tiempo tienden a objetivarse como entidades independientes de sus miembros y se vuelven contra los sujetos, dominándolos y sometiéndolos a sus leyes. Aunque sucede que los sujetos no se percaten de que son engullidos o puestos al servicio de los péndulos (Zeland, 2010).

Desde esta óptica, el Estado y sus instituciones gubernamentales son los dos mayores ejemplos de “estructuras políticas pendulares”.

Los péndulos son destructivos (para el desarrollo psíquico sano) e indiferentes al destino de cada uno de sus miembros, ya que su único objetivo es obtener energía de sus agremiados, haciendo perder la capacidad de elección de destino (autonomía e independencia), desviando al hombre de las principales líneas de su encuentro con la felicidad, pero a cambio de sumisión le asegura la subsistencia física. Ocurre un intercambio factual entre SUJETO y PÉNDULO, uno le da su energía, y el otro seguridad económica, sin cuestionarse mutuamente el contexto.

La educación que debería ser, el proceso de auxiliar al alumno a determinar libre y autónomamente el destino de vida, se convierte, por la dominación pendular, en el proceso de reclutamiento de sujetos para ponerlos al servicio de los péndulos educativos, sociales, políticos, culturales y económicos de una sociedad estructurada con base en esta dominación. La POLÍTICA EDUCATIVA, por tanto, sería la activación de los resortes principales de los grupos hegemónicos de la sociedad para convencer a sus miembros de entregar su energía (y su vida) a los propósitos de los péndulos mediante el exhorto de discursos, documentos estadísticos, tendencias, planes, programas y propaganda exaltando las virtudes de tales estructuras de dominación.

La reforma educativa, la cual debería ser una “limpieza pedagógica” de péndulos, aparece como el conjunto de acciones impulsadas desde los péndulos burocráticos, administrativos, legales y de poder político, encaminadas a “emparejar” las instancias pendulares ideológicas socioeducativas con el nuevo paradigma tecnoproductivo, derivado de la globalización económica y expresado como modelo de educación por competencias, evaluación estandarizada, tecnologías de la información y gestión empresarial neoliberal. Ésta no tiene la capacidad de presentar una propuesta pedagógica formativa para el desarrollo humano, sino para el reforzamiento de los péndulos.

En este trabajo académico se realiza una revisión crítico-reflexiva sobre el camino “pendular” que han tomado la últimas reformas cu-

riculares para la formación docente mexicana, y se establece la hipótesis de que esa vía hipermoderna se ha agotado en su viabilidad para seguirla aplicando a las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes, pues ha incrementado la “condición posmoderna” de la educación (creciente apatía y desmotivación de los actores educativos) por la carencia de una visión pedagógica que abarque una explicitación de la condición, naturaleza o identidad humana.

Al final se propone un cambio del “punto de anclaje” (supuestos cognitivos paradigmáticos) en la formación profesoral (con un nuevo modelo curricular) que permita superar la falta de ideales, valores (éticos y estéticos) y de visión pedagógica de los hiper, con el apoyo de los modelos pedagógicos innovadores contemporáneos de la teoría de la complejidad (Edgar Morín), inteligencias múltiples (Howard Gardner), aprendizaje polímata (Root-Bernstein), escuela del sujeto (Alaín Touraine), espiral dinámica (Ken Wilber) y otros autores más de corte transmoderno, como Jordi Pigem (holismo humanista), Boaventura de Sousa (epistemología del sur) y Deepak Chopra (nuevo paradigma cognitivo transpersonal y de la consciencia), entre varios más.

Tales modelos pedagógicos innovadores son los que identifico como paradigma transmoderno en oposición al modelo hipermoderno, al que considero como la excesiva instrumentalización y funcionalización formativa por su enfoque hipertécnico materialista de la formación, actualización y práctica docente. En el ámbito curricular, este enfoque es representado por las reformas estandarizadas, por competencias de 1997 y 2012, mismas que aquí son criticadas por unidimensionales, por ello al final de este escrito se propone otra reforma curricular donde el modelo por competencias no se elimina pero se reduce de “un modelo” a un “eje formativo”, tal es el argumento central de este artículo, dando para ello el contexto, las reformas curriculares, su crítica, la reflexión las teorías educativas y la propuesta pedagógica transmoderna.

CONTEXTO SOCIOEDUCATIVO DE LAS REFORMAS

El proceso “ciego” de conectar la educación únicamente a la globalización ha llevado a un estado de creciente insatisfacción con la oferta educativa disponible en casi todo el mundo, que se ha traducido en términos empíricos como UN MALESTAR EDUCATIVO y una IMPOTENCIA PEDAGÓGICA para aminorarlo dentro de la lógica impuesta por los péndulos (Zeland, 2011) o estructuras económico sociales hegemónicas que con siglas anónimas dirigen el proceso.

La lógica educativa hipermoderna es:

- I. Una significativa velocidad en la producción de conocimientos.
- II. Acceso a una enorme cantidad de bases de datos e información.
- III. Además de la transmisión de conocimientos, desarrollar capacidad de producirlos y utilizarlos como factores “meta-curriculares”.
- IV. La escuela inteligente de David Perkins es capaz de crear conocimiento sobre cómo se producen los conocimientos, aparte de los especializados en un área específica (Tedesco, 2012).

En el aprendizaje escolar lo metacognitivo está oculto, y ahora el docente debe ser capaz de explicar cómo se producen, exteriorizando el proceso mental implícito, para dar a conocer las operaciones que permiten tener posibilidades amplias de comprensión y solución de problemas.

Pero queda como una agenda pendiente para la innovación educativa explicar la complejidad del fenómeno pedagógico más allá de su visión meramente instrumental cognitiva, ya que la agenda globalizante tiende a agotarse al mostrar sus serias limitaciones para atender la crisis posmoderna de la enseñanza (creciente malestar educativo).

Ello tendrá que considerar extender la visión de las políticas educativas de la OBJETIVIDAD hacia una más innovadora, que atienda también políticas educativas para la SUBJETIVIDAD que incluyen una conceptualización y teorización sobre la naturaleza o condición humana, hoy ausente de los enfoques imperantes de política educativa; esto con el fin de virar hacia una pedagogía basada en la *epimeleia* (autoconocimiento) de los alumnos y su capacidad de generar sus propios proyectos de vida, construyendo una narrativa sobre lo que viven y superar condiciones sociales de adversidad (Tedesco, 2012).

Pero las intenciones de integridad educativa se ven obstaculizadas por la visión hipermoderna técnico instrumental que ha propuesto el énfasis en un paradigma educativo centrado en el aprendizaje (Fortes, 2012), en vez de uno centrado en el desarrollo del ser humano (Touraine, 1997), más la reducida visión de formar individuos capaces de enfrentar los retos de la economía del conocimiento, en vez de los retos más amplios de “saber ser” y “saber vivir”.

LAS QUEJAS DEL DESEMPEÑO ESCOLAR Y LA DOCENCIA

El centro de la política educativa básica gira alrededor de la evaluación estandarizada, en vez del desarrollo humano, el cual se le confunde con desarrollo cognitivo-instrumental-formal. La medición de resultados de aprendizaje, según las pruebas estandarizadas (PISA, ENLACE, TIM'S, Excale, Exani, entre otras), muestran una trillada queja del bajo rendimiento estudiantil, con la finalidad de convencer al público de dar “más de lo mismo”: más competencias, más evaluación estándar, más TIC, etc., pero nunca un cambio de visión instrumental hacia una humanística; se dice:

- 65.9% de los estudiantes mexicanos de 15 años carece del razonamiento matemático suficiente para desempeñarse

en la sociedad del conocimiento según las pruebas nivel 2 de PISA.

- 52% presenta nivel insuficiente en lectura.
- 70% de estudiantes de primaria no llegan a un buen nivel de logro en español (De Ibarrola, 2012).

Pero como atinadamente observa la autora: “La educación no es una simple cuestión de ingeniería social. Por más que busquemos la piedra filosofal de la calidad o el mecanismo que hay que manipular son muchos los factores y muchas más las combinaciones entre ellos que podrán explicarla” (De Ibarrola, 2012, p. 65). En 2005 existían 1’623,131 profesores para una matrícula nacional de 30’573,604 alumnos inscritos en 227,707 escuelas (*ibidem*, p. 91). Las escuelas Normales han decrecido de 655 en 2000 a 463 en 2005, reduciéndose también la planta de profesores en las mismas de 17,366 a 13,361, respectivamente (*ibidem*, p. 100).

En 2011, las escuelas Normales descendían a 423 en total (SES, 2011), aunque estrictamente no son Normales, sino instituciones formadoras de docentes. Su matrícula también descendía de 134,881 alumnos en el ciclo 2006-2007 a 128,547 alumnos durante el ciclo 2010-2011 (*idem*).

EL MODELO EDUCATIVO ESTANDARIZADO HIPERMODERNO (MEEH)

La reforma de septiembre de 1997, iniciada con acciones preliminares en agosto de 1996, marca el inicio del Modelo Educativo Estandarizado Hipermoderno para la formación docente nacional. “A partir del ciclo escolar 1997-1998, la reforma curricular se aplicará en las escuelas normales que forman maestros para los niveles de educación primaria y secundaria. La segunda etapa, a partir del ciclo escolar 1998-1999, comprenderá los planteles que forman maestros de educación preescolar, especial, física y tecnológica...” (PTFAEN, 1997).

Las competencias que deberá poseer el egresado son: habilidades intelectuales, dominio de contenidos, competencias didácticas, identidad profesional y ética, además de capacidad de percepción y respuesta a las condiciones de alumnos y entorno de la escuela.

Sin duda, son prácticas docentes subsumidas de manera formal (aunque en varios casos no realmente) a la parafernalia desatada en espiral por la hipermodernidad y su MEEH. Es decir, son prácticas educativas que han hecho suyo (ya sea por voluntad u obligación) el discurso ideológico y las directrices valorales centrales del hipermodernismo, de lo que los posmodernos (Lipovetsky y Juvin, 2011) llaman “una segunda globalización y segunda modernidad o hipermodernidad”.

El acierto de los posmodernos es su excelente reflexión crítica sobre el hipermodernismo. “Ya no estamos en el orden noble de la cultura que se define como vida del espíritu, sino en el capitalismo cultural, en el cual las industrias de la cultura y la comunicación se imponen en tanto que instrumentos de crecimiento y motores de la economía” (*idem*).

La época está a la expectativa (frustrada) de un nuevo equilibrio entre el Estado y el mercado, de una gobernanza política de la globalización y la esfera económica. Ya que en esta lógica híper, todo se piensa en términos de competencia-mercado, rentabilidad-éxito, máximos resultados-menores costos y de eficacia-beneficios. También las IES, la formación, actualización y prácticas docentes están subordinadas a la lógica híper de eficacia y competencias internacionales.

EL MEEH PARA LA FORMACIÓN: REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

En el ciclo escolar iniciado en agosto de 2011 se realizaron intentos por aplicar reformas de segunda generación por competencias a la educación normal nacional. El proceso se entrampó debido a la

premura de tal propuesta y a la falta de análisis, reflexión y debate sobre la conveniencia de seguir en una visión remasterizada de la reforma a las Normales de 1997, pero ésta se concretó hasta agosto de 2012, provocando la protesta social de las ocho escuelas Normales de Michoacán, que degeneró en invasiones policiacas a las Normales rurales y una represión social a su estudiantado, por el rechazo al siguiente mapa curricular:

Mapa Curricular Licenciatura en Educación Primaria 2012

1º Semestre	2º Semestre	3º Semestre	4º Semestre	5º Semestre	6º Semestre	7º Semestre	8º Semestre
El sujeto y su formación como docente 4/4.5	Planeación educativa 4/4.5	Adecuación curricular 4/4.5	Teoría pedagógica 4/4.5	Herramientas básicas para la investigación educativa 4/4.5	Filosofía de la educación 4/4.5	Planeación y gestión educativa 4/4.5	Trabajo de titulación 4/3.6
Psicología del desarrollo infantil (0-12 años) 4/4.5	Bases psicológicas del aprendizaje 4/4.5	Ambientes de aprendizaje 4/4.5	Evaluación para el aprendizaje 4/4.5	Atención a la diversidad 4/4.5	Diagnóstico e intervención socioeducativa 4/4.5	Atención educativa para la inclusión 4/4.5	Prácticas profesionales 20/6 A
Historia de la educación en México 4/4.5		Educación histórica en el aula 4/4.5	Educación histórica en diversos contextos 4/4.5	Educación física 4/4.5	Formación cívica y ética 4/4.5	Formación ciudadana 4/4.5	
Panorama actual de la educación básica en México 4/4.5	Prácticas sociales del lenguaje 6/6.75	Procesos de alfabetización inicial 6/6.75	Estrategias didácticas con propósitos educativos 6/6.75	Producción de textos escritos 6/6.75	Educación geográfica 4/4.5	Aprendizaje y enseñanza de la geografía 4/4.5	
Aritmética: su aprendizaje y enseñanza 6/6.75	Álgebra: su aprendizaje y enseñanza 6/6.75	Geometría: su aprendizaje y enseñanza 6/6.75	Procesamiento de información estadística 6/6.75	Educación artística (música expresión corporal y danza) 4/4.5	Educación artística (artes visuales y teatro) 4/4.5		
Desarrollo físico y salud 4/4.5	Acercaamiento a las ciencias naturales en la primaria 6/6.75	Ciencias naturales 6/6.75	Optativo 4/4.75	Optativo 4/4.75	Optativo 4/4.75	Optativo 4/4.75	
Las TIC en la educación 4/4.5	La tecnología informática aplicada a los centros escolares 4/4.5	Inglés A1 4/4.5	Inglés A2 4/4.5	Inglés B1 4/4.5	Inglés B1 4/4.5	Inglés B2 4/4.5	
Observación y análisis de la práctica educativa 6/6.75	Observación y análisis de la práctica escolar 6/6.75	Iniciación al trabajo docente 6/6.75	Estrategias de trabajo docente 6/6.75	Trabajo docente e innovación 6/6.75	Proyectos de intervención socioeducativa 6/6.75	Práctica profesional 6/6.75	
36 hrs.	36 hrs.	36 hrs.	36 hrs.	36 hrs.	36 hrs.	30 hrs.	24 horas
						274 horas	291 créditos

(Continuación)

	Psicopedagogía
	Preparación para la Enseñanza y el Aprendizaje
	Lengua Adicional y Tecnológica y Tecnologías de la Información y la Comunicación
	Práctica profesional
	Optativas

Fuente. SEP (2012). Mapa curricular de la Licenciatura en Educación Primaria de la Reforma Curricular de la Educación.

La visión funcional-técnico-instrumental de la reforma

El proyecto curricular para docentes de educación básica (PCDEB) pretende articular la formación docente con la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), manejo de las TIC, incorporar lengua extranjera, responder a los requerimientos internacionales de la formación; lograr competencias genéricas, específicas y profesionales, fundamentando ocho unidades de competencia en los semestres del plan de estudios.

Los saberes que propone implementar son factuales, conceptuales, procedimentales, actitudinales o axiológicos. Pero ya desde un inicio se presenta una visión pedagógicamente reducida a lo meramente estructural-funcional-técnico-instrumental del proceso educativo general, al describir el concepto de Unidad de Competencia: “La Unidad de Competencia es un conjunto de realizaciones profesionales con valor y significación precisas en el desempeño. Resultan de la desagregación de la competencia general expresada en el perfil profesional. El conjunto de realizaciones profesionales que engloba debe ser susceptible de conformar una función esencial en el trabajo”.

Luego los retos que señala para el docente de educación básica padecen la misma visión funcionalista de la educación –son importantes sí, sin duda, para el desarrollo de estructuras sociales, económicas, políticas, ideológicas y del sistema en general; pero no

son importantes para el desarrollo de personas: niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

El reiterativo, monocromático y unidimensional concepto de las competencias inunda el documento con sus respectivos criterios de desempeño y requerimientos de evidencia como un discurso omniabarcante y sin explicitar los orígenes de tal ideología, ni sus fundamentos ontológicos (teoría del ser humano) ni epistemológicos (teoría del conocimiento). A tal grado que incluso en la dimensión ética, donde se pudiese pensar en una dimensión humana, vuelve a aparecer de nuevo este discurso plano, hueco, gris y funcional de:

“Las competencias se nutren de las actitudes, valores y compromisos que los sujetos adoptan a lo largo de la vida” (Proyecto, 2011). Aunque sabemos que el *saber ser*, no puede explicarse como una competencia, sino como una calidad interior humana, pero el documento no explica esto en ningún sentido, pues ello implicaría exponer el Talón de Aquiles de la Reforma: la carencia de una visión humana de la educación. Ya que para los organismos internacionales de la globalización, su teoría ontológica (visión sobre el ser humano y sus componentes de vida), no pasa de concebirlo como un “gran depósito de competencias”, susceptible de ser medido, pesado y tasado por una máquina de estándares nacionales, internacionales y locales.

El modelo por competencias (MEBC) en la formación docente

El MEBC que se había iniciado a principios de los noventa para educación media superior tecnológica, fue expandiéndose por todos los niveles paulatinamente hasta alcanzar al de formación docente en 1997 con el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales y el Plan de Estudios de la Licenciatura en Educación Primaria (SEP, junio, 1997).

Las líneas centrales del nuevo modelo de competencias didácticas profesionales del plan 97, fueron reforzadas por la continuidad

de la política educativa oficial del PNE 2001-2006 y el de Política Nacional de Formación y Desarrollo Profesional de los Maestros de la Educación Básica (PNFDPMEB) de 2003 (Documento Rector). En todos los documentos de política educativa oficial para la formación docente se observan elementos comunes que pretenden llevar la visión de competencias hasta el año 2025, y articulando nuevos planes de estudio para las instituciones formadoras de docentes, en esta tónica entraron los siguientes:

- 1) Licenciatura en Educación Primaria (LEP) 1997
- 2) Licenciatura en Educación Preescolar (LEPre) 2004
- 3) Licenciatura en Educación Secundaria (LEPS) 1999
- 4) Licenciatura en Educación Física (LEF) 2002
- 5) Licenciatura en Educación Primaria Indígena Bilingüe (LEPIB) 2005
- 6) Licenciatura en Educación Especial (LEE) 2005
- 7) Licenciatura en Educación de Adultos (LEA) 2006
- 8) Licenciatura en Educación Indígena (LEI) 2006
- 9) Licenciatura en Intervención Educativa (LEI - UPN) 2002
- 10) Licenciatura en Educación Primaria (LEP) 2012

Alberto Araujo García (2007) dice que el contexto para el plan 97 de las escuelas normales lo constituyen los siguientes elementos:

- 1) La evaluación tecnológica en el desarrollo de las NTIC (nuevas tecnologías de la información y comunicación), que ahora requiere formación de personas para volver competitiva una organización.
- 2) Antes los enfoques pedagógicos se centraban en el docente o en el estudiante, hoy, ante la globalización, competitividad y libre mercado se necesita una PEDAGOGÍA centrada en el APRENDIZAJE por la influencia de la ECONOMÍA del CONOCIMIENTO.

Los rasgos deseables del perfil de egreso de la Licenciatura en Educación Primaria son subdivididos en competencias integradoras, desplegadas en bloques (Plazola, 2005):

1. Habilidades intelectuales específicas (5 bloques)
2. Dominio de los contenidos de enseñanza (3 bloques)
3. Competencias didácticas (6 bloques)
4. Identidad profesional y ética (7 bloques)
5. Capacidad de recepción y respuesta (5 bloques)

Sin embargo: “Un maestro no es únicamente un conjunto de habilidades; es una persona que se relaciona con los demás y que está en constante evolución. Entonces, ¿cómo se articulan profesionalización y personalización?, ¿acaso el proceso de profesionalización no está íntimamente relacionado con el desarrollo personal del maestro?” (Paquay, 2005).

Pero como lo ha expresado Perrenoud (2005): “¿Quién está capacitado para definir a las competencias clave que todos necesitan para vivir en el siglo XXI? No basta con que los expertos definan un marco conceptual y metodológico. Es una cuestión tanto ética como política” (p. 216).

Pues ninguna lista de competencias clave surge espontáneamente, sino a partir de la observación de las prácticas sociales y las tendencias en las sociedades. ¿Qué características deben tener quienes elaboren esa lista y de qué premisas parten? Ya que a menudo se asocian las competencias con la inteligencia (pero con la inteligencia promedio, nunca con la “amplia”, ni mucho menos con la “superior”), éstas van de la mano con una visión demasiado conductista-estructuralista-funcionalista-materialista del desarrollo educativo y cultural.

El aporte de Perrenoud consiste en clasificar que en la mayoría de países las competencias clave se relacionan sólo como una minoría de la población: clase alta y media. “Para la mayoría de los ciudadanos del Tercer Mundo, tales competencias son irrelevantes

debido al estado de la urbanización, el sistema político, servicios de salud, escuela, consumo etc., mientras que se necesitan otras habilidades para vivir y sobrevivir cuando la hambruna, pobreza urbana o guerra civil forman parte de la cotidianidad de la gente común... declarar a algunas competencias como universales es favorecer a una parte del planeta y al estilo de vida de las sociedades privilegiadas” (Perrenoud, 2005, p. 24).

En sus inicios (en los noventa), el MEBC se aplicaba sólo en educación media superior técnica (CONALEP, CBTIS y CETYS), pero después se fue expandiendo hasta abarcar todos los niveles del sistema educativo; el concepto de competencia se ha utilizado para todas las modalidades de una manera muy similar.

EL MEEH Y LA DESORIENTACIÓN ÉTICA

La sociedad y economía hipermodernas se han convertido en un espectáculo autónomo liberado del principal elemento orientador de su ser, que le dio la modernidad: la “razón”. En el tránsito histórico de la modernidad (1492-1989) a la hipermodernidad (1989-hasta hoy día), la racionalidad originaria se fue perdiendo por una “irracionalidad” que hoy se manifiesta como falta de poder y control de los sujetos sobre estructuras y procesos socioeconómicos, que ellos mismos han creado, pero que ya no pueden dominar; por el contrario, el sujeto aparece como un “ente pasivo” frente a los procesos de globalización, revolución tecnocientífica financiera y políticas neoliberales, que ahora son los “entes activos”.

La educación cuyo significado original era entendido como la manera de auxiliar al alumno a encontrar su propio camino de expresividad y creatividad en su vida personal, social y cultural, se ha visto reducida hoy a una mera formación técnico-instrumental-formal-material para el “saber hacer” o modelo de educación basado en competencias, relegando al cajón de olvido el “saber ser” y el “saber vivir”, privilegiando así al “homo economicus”: financiero,

técnico, comercial, gerencial administrativo y contable; por encima “homo sapiens” o multidimensional, plural y abierto a las miles de puertas que pudiere ofrecer una vida íntegra, sabia y trascendente.

En este contexto deshumanizador es un error que Dinamarca sea el primer país europeo en declarar prioridad nacional la “innovación centrada en el usuario” (visión hipermoderna), en tanto que acertadamente los críticos de la modernidad declaran que es más urgente atender el problema educativo de que hoy prácticamente 100% de los niños son hiperactivos, padecen déficit de atención o tienen trastornos bipolares. Es sin duda una cuestión de visión educativa sobre lo que es más importante: el desarrollo de estructuras económicas anónimas sin alma, espíritu, ética trascendente y estética sublime; o bien, el desarrollo de un ser humano integral. El modelo educativo de la globalización se inclinó claramente por la primera opción.

Por ello no hay que olvidar que el hombre es un producto humano fabricado a medias, el animal es fijo, el hombre no lo es, puede desarrollarse *ad infinitum*. Su biología no lo determina. Se puede construir fuera de su primera naturaleza fisiológica, una segunda naturaleza social-artificial (y tecnológica) para rehacerse completamente mediante la creación de una cultura y una civilización. Y posteriormente fabricarse una tercera naturaleza para llegar a lo más alto de su identidad personal, conectando con su parte más sutil y profunda (el alma, la ética trascendente, la estética sublime y su propia dimensión espiritual interna y externa).

Una educación de calidad que no tenga entre sus fines estas metas, no puede ser otra cosa que una educación de base estrecha, reducida meramente a la existencia objetiva de la persona, ignorando su existencia subjetiva. Las políticas educativas, impulsadas por los organismos financieros, cuya visión es el “globalismo”, tienen esas reducciones en la percepción del todo, de la totalidad, por ello están generando en los diferentes actores del sistema educativo un sentimiento de opresión y “asfixia anímico-vivencial”, que los documentos de reforma a las Normales no lo tienen como diagnóstico, pues

existe la errónea creencia de que un diagnóstico se refiere a cuántos docentes, matrícula e infraestructura y, en general, asuntos cuantitativos, observan las Normales y la educación básica.

Se ha impuesto una política educativa, científica y tecnológica que tiene como ejes rectores los siguientes factores:

- 1) Un modelo curricular de educación basada en competencias que como una auténtica plaga se ha extendido a todos los niveles y modalidades del sistema educativo: desde la educación inicial hasta posgrado; incluso, el IFE lanzó su modelo de educación para la ciudadanía denominado “competencias cívicas”.
- 2) Una evaluación estandarizada con diferentes exámenes de medición de la calidad: PISA, ENLACE, ESCALE, EXANI. En una visión exageradamente funcional-instrumental-logico-formal-contable-administrativa-gerencial.
- 3) Una vinculación productiva escuela-empresa-organismos-administrativos-financieros-gubernamentales.
- 4) Una aplicación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como el soporte técnico de la calidad, pero que se confunde con la noción total de calidad.
- 5) Un impulso a la sociedad del conocimiento y el aprendizaje concebida ésta como mera incorporación, asimilación y aplicación de “saberes prácticos” al *background* de la economía, pretendiendo desconocer que el conocimiento del ser humano (quiénes somos, de qué estamos hechos, de dónde venimos y por qué estamos aquí) es la “otra cara” del conocimiento y el aprendizaje, pero al ser “esta cara” muy compleja, difícil y profunda, se optó por el conocimiento en su versión objetiva más superficial esto es, la ciencia como la investigación sobre los detalles del mundo y no sobre las “fuerzas” que lo mueven, tal y como lo manifiesta el nuevo paradigma de convergencia cognitiva o paradigma transmoderno.

El modelo educativo tecnoeconómico nos llevó a perdernos en un diluvio de información, sin darnos un sistema eficiente de filtros que nos permita diferenciar qué es lo que vale la pena y qué no. Filtrar, entonces, qué es una EDUCACIÓN DE CALIDAD, donde no es importante saberlo todo, sino solamente las cosas que son importantes.

Y desde luego, lo que falta es una restitución transmoderna del sentido y significado de ser humano y de aprender a vivir, de la relación del SER con la totalidad objetiva y subjetiva, pues hipermodernidad y la globalización convirtieron los grandes interrogantes centrales de la existencia (quiénes somos y el propósito vivencial) en meros epifenómenos instrumentales-técnico-funcionales, estrechando las dimensiones sutiles humanas a meros “haceres prácticos”. Un error del que hoy estamos pagando las consecuencias con una deshumanización generalizada en medio de una violencia social extrema, que el gobierno combate con más violencia, por temor a introducir valores trascendentes en el sistema educativo.

¿Cómo ha reaccionado el sistema educacional ante la estructura-proceso de la globalización y su lado siniestro? Entendiendo por este último, su capacidad de eclipsar o de reducir significativamente el desenvolvimiento de potencialidades personales (como afectos, sentimientos y emociones positivas) y transpersonales (como el contacto con el alma y el espíritu universal). La pregunta es fundamental, ya que un mundo donde prevalecen como intereses casi únicos la economía, la tecnología, gestión, productividad, competitividad y la política como marioneta del *marketing*, es un mundo desolador y humanamente descorazonado.

Las instituciones educativas son ahora moscas atrapadas en la intrincada red del mercado, su influencia en el pensamiento único del mundo global es reducida. Ha respondido con una multiplicación del silencio, la apatía y el escepticismo ante una cultura atiborrada por espejismos fabricados en serie. ¿Qué factores hacen posible la primacía del *homo economicus*?, es decir el *status* de la condición humana reducida a la producción, distribución y consu-

mo de mercancías como esfera casi única. Todo parece apuntar hacia una complicidad inconsciente o silenciosa del sistema educativo (como péndulo ideológico de Estado).

Esto es, la economía explota comercialmente a su favor, las denominadas “emociones irracionales” del ser: la inquietud difusa de la vida, tensión, ansiedad, preocupación del porvenir, búsqueda del placer para combatir el *stress* anímico y el miedo en general a lo que considera como las “inseguridades” de la vida.

Por política educativa entiendo el conjunto de acciones, enunciados (verbales y escritos), documentos de planeación, discursos, dinámicas grupales de presión, manejo institucional y demás hechos de la práctica social que giran en torno a la producción y distribución del quehacer educativo. Pero lo más importante es que tal sistema de prácticas tienen su matriz o bien derivan de una cierta “mirada” epistémica y ontológica, esto es, consciente o inconscientemente, provienen de una forma de ver el mundo, la vida, el devenir, la realidad: lo que es y lo que debería ser (ética y estética) y hacia lo que pudiera ser (la apertura hacia las posibilidades).

No se trata de negar la dimensión mental –instrumental– como parte de la humanidad, sino de integrarla en un proyecto más amplio y no únicamente reducir la formación a una sola dimensión de lo humano. Pero es necesario preguntarnos el porqué el conjunto de políticas educativas no constituyen figuras y anhelos para una humanidad ideal, ¿por qué aunque hay conceptos elaborados de hipótesis y abstracciones no motivan ni mueven a la acción, sino a una aceptación pasiva y restringida de sus postulados? Ese “algo” faltante es el motivo para repensar la visión técnico-instrumental de la política educativa centrada en fomentar un “atiborramiento” de exterioridades y en un escurrimiento del alma; sin poesía, sin color, sin amor; la actividad educativa como un páramo espiritual.

Una política educativa que soslaya las preguntas clave que constituyen el fundamento de los valores últimos o grandes finalidades de la educación, de la existencia de las personas, nuestros orígenes, destino, condición humana, naturaleza del bien y del mal, el

alma, la sombra, el sufrimiento, la ética superior, la vida, la mente, el mundo, la relación con el otro, las crisis personales, los anhelos de plenitud; en sí, los temas importantes de la subjetividad humana y despreciados por la tecnocracia competitiva, no puede ser, sino una política equivocada. Los seres no sólo quieren saber que viven, sino saber por qué y para qué.

La política oficial nacional para la formación docente pretende extenderse hasta el 2025, siguiendo las líneas de la política educativa internacional en su versión más plana y “chata”: equidad, calidad, desempeño, gestión, ciudadanía competente, productividad y aprendizaje de por vida, así como el típico modelo de competencias. A esto se le denomina “una política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros” (SEP, 2003, p. 14). Visión que se mantuvo intacta en las reformas estándar de segunda generación.

LA PROPUESTA CURRICULAR TRANSMODERNA PARA LA FORMACIÓN²

La propuesta de reforma curricular transmoderna se compone de una visión que mantiene lo técnico-instrumental-material de los híper, pero lo acota a un eje formativo, se extiende en cambio en otros ejes formativos que contempla las dimensiones humanas de la subjetividad y el mundo interior, donde se comparte el “saber ser” con el “saber vivir” a través de las dimensiones sutiles de la ética trascendente, la estética, lo psíquico y lo espiritual (sin confundir esto con la religión), tal reforma del pensamiento conduciría a una reforma de calidad, se integraría de la siguiente manera:

² Esta es una elaboración colectiva realizada con compañeros académicos de las unidades de la UPN en el Estado de México (2012). Sus nombres aparecen en la bibliografía general.

ORGANIZACIÓN CURRICULAR

La malla curricular se organiza bajo el siguiente esquema:

BLOQUES

1) BLOQUE INSTRUMENTAL-LÓGICO-FUNCIONAL

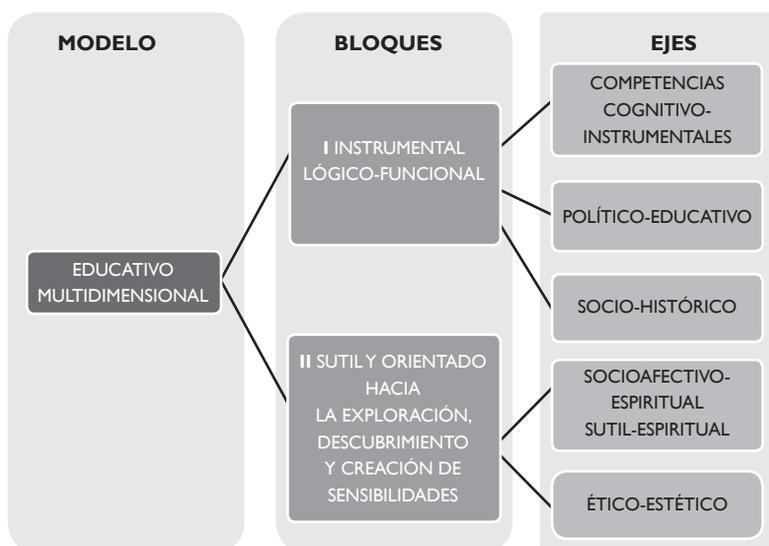
Este bloque es transversal por lo que se encuentra distribuido a lo largo de la licenciatura y se divide en tres ejes: 1. Competencias cognitivo-instrumentales, integrado por treinta y cinco asignaturas, 2. Político-Educativo, subdividido en ocho asignaturas, 3. Sociohistórico, comprende cinco asignaturas.

2) BLOQUE SUTIL Y ORIENTADO HACIA LA EXPLORACIÓN, DESCUBRIMIENTO Y CREACIÓN DE SENSIBILIDADES.

Este bloque es transversal y se integra por dos ejes

a) EL EJE SOCIOAFECTIVO-EMOCIONAL-SUTIL-ESPIRITUAL, integrado por diez asignaturas.

b) EJE ÉTICO-ESTÉTICO, integrado por ocho asignaturas



BLOQUE I: INSTRUMENTAL LÓGICO FUNCIONAL

EJE 1: Competencias cognitivo-instrumentales	
<ul style="list-style-type: none"> • Teorías del aprendizaje (1) • Didáctica general (1) • Conocimiento científico contemporáneo (1) • Grupos y aprendizaje (2) • Metodología de la investigación cuantitativa (2) • Planeación didáctica (2) • Creación de ambientes de aprendizaje (3) • Teoría y diseño curricular (3) • Metodología de la investigación cualitativa (3) • Evaluación del aprendizaje (4) • Pensamiento matemática (4) • Lenguaje y comunicación (4) • Enseñanza del español (5) • Enseñanza de la matemática (5) • Educación física I (5) • Conocimiento geográfico (6) • Conocimiento del mundo natural (6) • Observación de la práctica escolar I (6) • Educación Física II (6) 	<ul style="list-style-type: none"> • Enseñanza de la Geografía (7) • Enseñanza de las ciencias naturales (7) • Seminario de investigación educativa I (7) • Observación de la práctica escolar II (7) • Conocimiento histórico (8) • TIC en educación I (8) • Seminario de investigación II (8) • Intervención de la práctica escolar I (8) • Enseñanza de la historia (9) • TIC en la educación II (9) • Seminario de titulación I (9) • Inglés I (9) • Intervención de la práctica escolar II (9) • Seminario de titulación II (10) • Inglés II (10) • Intervención de la práctica escolar III (10)
EJE 2: Político-educativo	
<ul style="list-style-type: none"> • Sociología de la educación (1) • Estado y sociedad en México (2) • Política educativa internacional (3) • Política educativa nacional (4) 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación y educación (5) • Reformas curriculares en la educación básica (6) • Planeación y evaluación de instituciones educativas (7) • Gestión de las instituciones educativas (8)
EJE 3: Sociohistórico	
<ul style="list-style-type: none"> • Historia de la Pedagogía I (1) • Historia de la Pedagogía II (2) • Teoría pedagógica contemporánea (3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Historia de la educación en México I (4) • Historia de la educación en México II (5)

**BLOQUE II: SUTIL Y ORIENTADO HACIA LA EXPLORACIÓN,
DESCUBRIMIENTO Y CREACIÓN DE SENSIBILIDADES**

EJE 4: Socio-afectivo-emocional-sutil-espiritual
Introducción a la Psicología (1) Desarrollo infantil (2) Desarrollo del adolescente (3) Psicología Social (4) Escuela del sujeto (5) Aprendizaje creativo (6) Teorías de las inteligencias múltiples (7) Educación para la interculturalidad (8) Pedagogía de la diferencia (9) Orientación y tutoría en educación básica (10)
EJE 5: Ético-estético
Introducción a la Filosofía (1) Filosofía de la educación (2) Antropología de la educación (3) Ética (4) Formación para la ciudadanía (5) Formación lúdica (6) Formación artística (7) Teoría de la espiral dinámica (8)

**MALLA CURRICULAR DE LA LICENCIATURA
EN EDUCACIÓN BÁSICA**

1° semestre	2° semestre	3° semestre	4° semestre	5° semestre	6° semestre	7° semestre	8° semestre	9° semestre	10° semestre
Educación física I	Educación física II	Inglés I	Inglés II	Inglés III	Enseñanza del inglés	TIC en educación I	TIC en educación II		
Teorías del aprendizaje 4	Grupos y aprendizaje 4	Creación de ambientes de aprendizaje 6	Evaluación del aprendizaje 4	Enseñanza de lenguaje y Comunicación 6	Conocimiento geográfico 4	Enseñanza de la Geografía 6			
Didáctica general 4	Metodología de la Investigación Cuantitativa 6	Teoría y diseño curricular 4	Pensamiento matemático 4	Enseñanza de la matemática 6	Conocimiento del mundo natural 4	Enseñanza de las Ciencias Naturales 6			
Conocimiento científico contemporáneo 4	Planeación didáctica 6	Metodología de la Investigación cualitativa 6	Lenguaje y Comunicación 4	Conocimiento Histórico 4	Enseñanza de la Historia 6	Seminario de Investigación Educativa I 6	Seminario de Investigación educativa II 4	Seminario de Titulación 6	Seminario de Titulación II 6
Sociología de la Educación 4	Estado y Sociedad en México 4	Política Educativa Internacional 4	Política Educativa Nacional 4	Legislación y Educación 4	Reformas Curriculares en Educación Básica 2011 4	Planeación y Evaluación de Instituciones Educativas 4	Gestión de las Instituciones Educativas 4		
Historia de la Pedagogía I 4	Historia de la Pedagogía II 4	Teoría pedagógica contemporánea 4	Historia de la educación en México I 4	Historia de la educación en México II 4	Observación de la Práctica Escolar I 5	Observación de la Práctica Escolar II 5	Intervención de la Práctica I 5	Intervención de la Práctica II 5	Intervención de la Práctica III 5
Introducción a la Psicología 4	Desarrollo Infantil 4	Desarrollo del adolescente 4	Psicología Social 4	Escuela del Sujeto 4	Aprendizaje Polímata 4	Teoría de las Inteligencias Múltiples 4	Educación para la interculturalidad 4	Atención a la diversidad 4	Orientación y Tutoría en educación básica 4
Introducción a la Filosofía 4	Filosofía de la Educación 4	Antropología de la educación 4	Ética 4	Formación para la ciudadanía 4	Formación Lúdica 6	Formación Artística 4	Teoría de la Espiral dinámica y transdisciplinariedad 4		
TUTORÍA									

Eje: competencias cognitivas instrumentales	Eje: política educativa	Eje: sociohistórico	Eje: socioafectivo-emocional	Eje: ética y estética
---	-------------------------	---------------------	------------------------------	-----------------------

CONCLUSIONES

De acuerdo con las reflexiones y críticas de una visión transmoderna, podemos observar que la visión tecno-funcional (hipermodernista) de la política gubernamental, intenta evadir núcleos problemáticos clave para redimensionar y resignificar una política educativa integral, como serían los siguientes:

- 1) La desvinculación de la política educativa con la investigación educativa (tanto tradicional como de frontera) evade la necesidad formativa de la diversidad personal y aplicación de la diversidad pedagógica y la sustituye por la uniformidad monocorde de la ¿“pedagogía”? y la evaluación estándar.
- 2) El análisis de la condición postmoderna de la enseñanza y sus temas tabú: ludopatías, adicciones tecnológicas (celular, chats, Ipod, Ipad, Internet, etc.), raíces sociales del narcotráfico, violencia familiar-social y gubernamental, corrupción, el uso de sustancias psicotrópicas y su necesario debate más allá de la visión policiaca-gubernamental, la sexualidad en su parte “espinosa”, los dogmas y manipulaciones de la religión, la pederastia, la eutanasia, etcétera, etcétera...
- 3) La ausencia de una visión educativa y pedagógica más allá del enfoque económico-administrativo-organizacional de las competencias, trasladado sin explicación al ámbito educativo. Así como la omisión de explicar los fines superiores de la educación, no únicamente los inferiores.
- 4) Superar y trascender la orientación, enfoque y líneas de acción basados en “miradas” grises, aburridas, monocromáticas y descoloridas como son: la normatividad, marco operativo regulacional, estructuras administrativas funcionales, aspectos jurídicos, comisiones técnico-consultivas y visión pragmática-rutinaria de la educación; hacia

una mirada académica humana, pluridisciplinaria y pluridimensional.

- 5) Analizar las razones por las cuales el sistema de formación se ha convertido en un elemento “letárgico” en vez de “innovador”.
- 6) Introducir un diagnóstico realista y no evasivo, del porqué la política educativa ha devenido en un ente ajeno e indiferente ante los intereses, problemas e inquietudes de la niñez, adolescencia, juventud y adultos. En la misma tónica, el porqué la educación ha evolucionado como un “mundo aparte” (del mundo real total).
- 7) Analizar el porqué se empobreció el concepto de “educación integral” hasta hacerlo sinónimo de habilidades, destrezas, competencias y razonamiento funcional superficial.
- 8) Analizar el porqué la ética se ha reducido a la retórica, ciudadanía, productividad y en el mejor de los casos a la recomendación de que se atiendan únicamente tres dimensiones de la formación del ser: la cognitiva, afectiva (y ésta sin ninguna propuesta concreta) y psicomotora, cuando la multidimensionalidad del ser es más vasta y profunda.

BIBLIOGRAFÍA

- Chopra, D. y L. Mlodinow (2012). *Guerra de dos mundos. Ciencia contra espiritualidad*. México: Aguilar.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. España: UNESCO.
- Fullat, O. (1997). *Homo educandus: Antropología filosófica de la educación*. México: Lupus-Magister.
- Gardner, H. (2002). *La inteligencia reformulada*. España: Paidós.
- Gray, J. (2006). *Contra el progreso y otras ilusiones*. España: Paidós.
- Jordí, P. (2009). *Buena crisis. Hacia un mundo postmaterialista*. España: Kairós.
- Kuhn, T.S. (1952). *The Estructure of scientific revolution*. USA: University of Chicago Press.

- Lanza, R. y B. Berman (2012). *Biocentrismo: la vida y la consciencia para comprender la naturaleza del universo*. España: Sirio.
- Lipovetsky, G. y Juvin, H. (2011). *El occidente globalizado*. España: Anagrama.
- Marx, C. y Engels, F. (1975). *Obras escogidas*. México: Progreso.
- Morín, E. (2009). *El Método*. Tomos. I, II, III, IV, y V. España: Cátedra.
- Ornelas, C. (2012). *Educación, colonización y rebeldía*. México: Siglo XXI Editores.
- Paquay, L. (2005). *Las competencias fundamentales para la vida y el trabajo*. México: FCE.
- Perrenoud, P. (2005). *Las Competencias para la vida y el trabajo*. México: FCE.
- Plazola, M. R. (2005). La formación y práctica docente. Tesis. México: UPN.
- Poulantzas, N. (1975). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Ramentol, S. (2004). *Teorías del desconcierto. Viaje al fondo de la incertidumbre*. España: Urano Tendencias.
- Root-Bernstein, K. (2006). El secreto de la creatividad. España: Kairós.
- Sartori, G. (2012). *La política: la lógica y método en las ciencias sociales*. México: FCE.
- Schettino, M. (2005). *Introducción a las ciencias sociales y económicas*. México: Pearson/Prentice Hall.
- SEP (1997). Programa para la Transformación y Fortalecimiento Académico de las Escuelas normales. México: SEP.
- SEP (2003). Política Integral de formación y desarrollo profesional de los maestros.
- SEP (2011). Documento de Análisis de Escuelas Normales. México: SEP-SNTE-SES.
- Torralba, F. (2012). *Vida espiritual en la sociedad digital*. España: Milenio.
- Torres, R. M. (1996). La educación y el Banco Mundial (documento).
- Touraine, A. (1997). *¿Podemos vivir juntos?* México: FCE.
- VV.AA. (2012). Plan de Estudios Licenciatura en Educación Básica. Toluca, Estado de México: SEIEM, Unidades UPN del Estado de México.
- Wilber, K. (2000). *Breve historia de todas las cosas*. España: Kairós.
- Wilcock, D. (2012). *El campo fuente: investigaciones*. España: Arkano Books.
- Zeland, V. (2010). *Reality Transurfing*. España: Obelisco.

Secretaría de Educación Pública

Emilio Chuayffet Chemor *Secretario de Educación Pública*
Fernando Solana Migallón *Subsecretario de Educación Pública*

Universidad Pedagógica Nacional

Eliseo Guajardo Ramos *Rector*
Tenoch Esaú Cedillo Ávalos *Secretario Académico*
Alejandro Ávila Villanueva *Secretario Administrativo*
Alejandra Javier Jacuinde *Directora de Planeación*
Karen Solano Fernández *Directora de Servicios Jurídicos*
María de Guadalupe Gómez Malagón *Directora de Docencia*
Fernando Velázquez Merlo *Director de Biblioteca y Apoyo Académico*
Adalberto Rangel Ruiz de la Peña *Director de Unidades UPN*
América María Teresa Brindis Pérez *Directora de Difusión y Extensión Universitaria*

Coordinadores de Área Académica:

Dalia Ruiz Ávila *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*
Gisela Salinas Sánchez *Diversidad e Interculturalidad*
Teresa Martínez Moctezuma *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*
María Estela Arredondo Ramírez *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*
Mónica Angélica Calvo López *Teoría Pedagógica y Formación Docente*

Comité Editorial

Eliseo Guajardo Ramos *Presidente*
Tenoch Esaú Cedillo Ávalos *Secretario Ejecutivo*
América María Teresa Brindis Pérez *Secretaria Técnica*

Vocales académicos internos

María del Carmen Jiménez Ortiz
Jorge Tirzo Gómez
Rubén Castillo Rodríguez
Rodrigo Cambray Nuñez
Óscar Jesús López Camacho

Vocal académico de Unidades UPN

Juan Bello Domínguez

Esta obra fue dictaminada por pares académicos.

Esta primera edición de *Estudios sobre reformas educativas: visiones en contrapunto*, estuvo a cargo de la Subdirección de Fomento Editorial, de la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria, de la Universidad Pedagógica Nacional y se terminó de imprimir el 27 de septiembre de 2013 en Croma Dipress, calle Dr. Durán número 48, colonia Doctores, delegación Cuauhtémoc, CP 06720. El tiraje fue de 500 ejemplares.