

# Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión



Silvia Fuentes Amaya  
Andrés Lozano Medina  
(coordinadores)

24



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL



# **Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión**





# **Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión**

**Silvia Fuentes Amaya  
Andrés Lozano Medina  
(coordinadores)**



*Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión*

Silvia Fuentes Amaya y Andrés Lozano Medina (coordinadores)

Colección **mástextos**. Número 24

DIRECTORIO UPN

Sylvia Salazar Ortega

**Rectora**

Aurora Elizondo Huerta

**Secretaria Académica**

Manuel Montoya Bencomo

**Secretario Administrativo**

Prócoro Millán Benítez

**Director de Planeación**

Juan Acuña Guzmán

**Director de Servicios Jurídicos**

Fernando Velázquez Merlo

**Director de Biblioteca y Apoyo Académico**

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña

**Director de Unidades UPN**

Javier Olmedo Badía

**Director de Difusión y Extensión Universitaria**

**Coordinadores de área académica:**

Andrés Lozano Medina. *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*

Ernesto Díaz Couder Cabral. *Diversidad e Interculturalidad*

Cuauhtémoc Gerardo Pérez López. *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*

Carlos Ramírez Sámano. *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*

Julio Rafael Ochoa Franco. *Teoría Pedagógica y Formación Docente*

Margarita Morales Sánchez

**Subdirectora de Fomento Editorial**

Diseño de colección: Margarita Morales Sánchez

Revisión: Armando Ruiz Contreras

Formación de portada: Mayela Crisóstomo Alcántara

Formación: Rita Yolanda Sánchez Saldaña

1a. edición 2007

© Derechos reservados por los coordinadores: Silvia Fuentes Amaya y Andrés Lozano Medina

© Derechos reservados para esta edición por la Universidad Pedagógica Nacional.

Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional,

Carretera al Ajusco núm. 24, Col. Héroes de Padierna, Tlalpan, C.P. 14200, México, D.F. [www.upn.mx](http://www.upn.mx)

ISBN 978-970-702-231-7

LC92

MC

P4.7

Perspectivas analíticas de las políticas educativas : discursos, formación y gestión / coords. Silvia Fuentes Amaya, Andrés Lozano Medina. — México : UPN, 2007. 224 p. — (Colección más textos; 24)

ISBN 978-970-702-231-7

1. educación y estado — MÉXICO — DISCURSOS, ENSAYOS, CONFERENCIAS, ETC. 2. POLÍTICA EDUCATIVA. 3. MAESTROS EN SERVICIO, FORMACIÓN DE — MÉXICO 4. FORMACIÓN PROFESIONAL. I. Ser.

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

# Índice

- 7 **Presentación**  
*Silvia Fuentes Amaya*  
*Andrés Lozano Medina*
- 13 **Primera parte. Formación y constitución de sujetos e identidades educativas: hacia una analítica**
- 15 La política educativa en el plano de la formación de identidades profesionales: un enfoque político-psíquico  
*Silvia Fuentes Amaya*
- 47 Nuevos sentidos de la formación profesional y de competencias para la empleabilidad  
*Teresa de Jesús Negrete Arteaga*  
*Marcia P. Sandoval Esparza*
- 69 La política educativa, formación escolar y actualización docente: entre la vorágine económica global y la opacidad del discurso pedagógico  
*Prudenciano Moreno Moreno*
- 99 **Segunda parte. Procesos de transformación y cambio educativos: dos casos y una propuesta de análisis**

101 La reforma universitaria en el marco de la actual  
organización económica mundial. El caso de la UPN

*Andrés Lozano Medina*

*Margarita T. Rodríguez Ortega*

125 El Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN) y las  
escuelas normales en el gobierno del cambio

*Catalina Gutiérrez López*

149 Una propuesta de análisis de las políticas públicas en  
educación y su gestión en México

*Miguel Ángel Vértiz Galván*

**181 Tercera parte. Evaluación y privatización en la  
educación básica y superior: una mirada crítica**

183 La evaluación como instrumento de intervención del  
Estado “desregulador” en la educación y los procesos de  
mercantilización-privatización que favorece

*Tatiana Coll Lebedef*

201 La década de los noventa: cúspide del crecimiento de la  
educación superior privada mexicana en el siglo XX

*Guadalupe Olivier Téllez*

## PRESENTACIÓN

SILVIA FUENTES AMAYA

ANDRÉS LOZANO MEDINA

**E**l análisis y discusión en torno a la llamada política educativa constituye hoy en día una tarea de gran importancia, particularmente en el ámbito de la investigación y docencia universitarias. En la medida en que actualmente presenciamos una época de plurales y complejas transformaciones sociales que tocan una multiplicidad de escenarios –que van desde las formas en que concebimos y construimos nuestras interacciones cotidianas hasta las pautas que orientan la vida personal, comunitaria, nacional e internacional–, resulta fundamental problematizar las formas en que tales transformaciones se estructuran en el terreno de la educación, específicamente en el de las políticas educativas.

En la Universidad Pedagógica Nacional Ajusco, la discusión, reflexión y debate en torno al terreno de las políticas educativas, ha sido una práctica privilegiada en diversos momentos institucionales y llevada a cabo por numerosos grupos de académicos. El presente producto editorial tuvo como antecedente primero la realización del simposio denominado “Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, identidades y gestión” que, bajo la coordinación de Silvia Fuentes Amaya, tuvo lugar en el VIII Congreso Nacional de Investigación Educativa

que se desarrolló en la Universidad de Sonora, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2005, como parte de las actividades del Área 1 de Política Educativa, Prácticas Institucionales y Gestión coordinada por Andrés Lozano Medina.

Algunos de los autores participantes en esta obra se dieron cita en ese evento y otros más se incorporaron posteriormente sobre la base de una preocupación común: problematizar algún terreno, dimensión, aspecto, etcétera, del campo de la política educativa.

En el reconocimiento de que la noción de política educativa no supone una forma universal de definirla, puesto que existe una diversidad de perspectivas teórico-metodológicas desde las cuales es posible abordarla (e.g. análisis institucional, enfoques organizacionales, análisis de discurso, enfoque de políticas públicas), los participantes en esta obra desarrollamos aproximaciones diversas a problemáticas de amplio interés en los distintos planos en que las políticas educativas han cobrado forma.

En la primera parte intitulada “Formación y constitución de sujetos e identidades educativas: hacia una analítica”, el núcleo de interés reside en el estudio de las formas, procesos y algunas posibilidades analíticas de la subjetivación educativa como parte del juego de la política educativa dentro de los escenarios sociales contemporáneos. Terreno en el cual resulta central abrir una serie de preguntas básicas tales como: ¿qué tipo de sujeto educativo se quiere formar?, ¿cuáles deberían ser sus atributos o cualidades?, ¿para qué tipo de sociedad?

En ese ámbito problemático, Silvia Fuentes Amaya, en su trabajo “La política educativa en el plano de la formación de identidades profesionales: un enfoque político-psíquico”, propone desde el análisis político de discurso y el análisis institucional una perspectiva teórico-metodológica para pensar las políticas educativas en el terreno de los sujetos y su proceso identificatorio en la institución educativa, como un juego donde lo político y lo psíquico se imbrican. La autora pone en juego el constructo teórico-metodológico desarrollado para problematizar el Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM):

[...] en el espacio político-psíquico constituido por el PEAM, fue posible desarrollar una definición particular del ser educador ambiental, de tal manera que en el con-

texto de una política ambiental y educativa laxa con relación a la educación ambiental; la presencia hegemónica de una mirada de la educación ambiental de carácter socio-político [etcétera...]; entre algunas de las mediaciones más importantes, fue elaborado un ideal de educador ambiental significado como “una nueva manera de ser humano” (p. 42).

Compartiendo el interés por los procesos de constitución identitaria, pero incorporando la dimensión global como condicionante tanto del análisis como de la posible implementación de una política educativa en torno a los procesos de formación hoy en día; por su parte, Marcia Sandoval Esparza y Teresa de Jesús Negrete Arteaga, en su texto “Nuevos sentidos de la formación profesional y de competencias para la empleabilidad”, plantean la necesidad de construir un nuevo horizonte de inteligibilidad para analizar el papel de la educación en la formación profesional. Para tal efecto, recuperan algunas de las lecturas que desde el análisis político de discurso se han planteado para problematizar el tema de las identidades educativas y particularmente de la formación profesional (*e.g.* Buenfil, Fuentes, Orozco), para concluir que: “En síntesis, la formación en competencias cobra efectividad en la medida que interpele al sujeto para una decisión activa, constitutiva y formativa, lo que no quiere decir que siempre sea necesariamente consciente” (p. 62).

Desde esa perspectiva, cerrando esta primera parte, el trabajo de Prudenciano Moreno Moreno, denominado “La política educativa, formación escolar y actualización docente: entre la vorágine económica global y la opacidad del discurso pedagógico”, lanza un vigoroso cuestionamiento al modelo educativo que emana de la llamada globalización, ofreciéndonos posibles lugares de anclaje para una visión crítica al respecto:

Si emprendemos el análisis del modelo educativo y de formación escolar derivado de la globalización, vemos que el mundo se dirige hacia 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 socio-económicas; subordinando el desarrollo del sujeto como ente multidimensional; a uno de carácter unidimensional (p. 74).

En la segunda parte denominada: “Procesos de transformación y cambio educativos: dos casos y una propuesta de análisis”, el foco de reflexión en el que se engarzan los trabajos incluidos tiene que ver con un tema de singular importancia en el estudio de las políticas educativas: el asunto del cambio, el cual resulta un terreno de amplia relevancia en particular en la búsqueda de transformaciones que permitan abrir alternativas a problemas ya endémicos en nuestros sistemas educativos.

Así, en el capítulo que presentan Andrés Lozano Medina y Margarita T. Rodríguez Ortega, que lleva por título “La reforma universitaria en el marco de la actual organización económica mundial. El caso de la UPN”, los autores plantean un problema central del llamado sistema de educación superior en México: su importante heterogeneidad; tal condición se contrapone a un proceso de reforma que apunta hacia el otro extremo:

La reforma impulsada en las instituciones de educación superior busca una redefinición de las relaciones con el Estado. El principal inconveniente para satisfacer esta búsqueda es la enorme diversidad que existe entre las instituciones, se tiene universidades autónomas, estatales, descentralizadas y desconcentradas; sin embargo, la actual reforma es homogénea y homogeneizante [...] (p. 102).

Frente a tal estado de cosas Lozano Medina y Rodríguez Ortega ofrecen una serie de argumentos para dar cuenta del conjunto de retos que la reforma de las IES involucra, en especial para el caso de la Universidad Pedagógica Nacional.

Por su parte, Catalina Gutiérrez López, en el texto que nos entrega: “El Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN) y las Escuelas Normales en el gobierno del cambio”, adiciona a la problematización de la noción de cambio en las políticas educativas un ingrediente sugerente: el vínculo entre un gobierno que se erigió como del “cambio” y la implementación de medidas de política educativa dirigidas a las Escuelas Normales. La autora revisa acuciosamente las “reglas de operación” del PROMIN dirigidas a la evaluación de las Escuelas Normales:

En el marco de un Estado evaluador que, como ya se mencionó es el modelo orientador de las acciones del gobierno foxista, el PROMIN, no busca necesariamente la

democratización de los recursos [...] sino que más bien se sostiene bajo una lógica discriminatoria y excluyente (p. 141).

Consideración que la lleva a plantear una provocadora interrogante: “¿La inserción en la competencia, significa el fortalecimiento o el fin de estas instituciones?”

Para concluir esta segunda parte, el trabajo de Miguel Ángel Vértiz Galván intitulado: “Una propuesta de análisis de las políticas públicas en educación y su gestión en México”, nos propone una sugerente mirada analítica respecto a “la necesidad de sistematizar la viabilidad y los alcances de gestionar el cambio en las organizaciones educativas”, especialmente en tiempos nacionales en que nuevas reglas de legitimación y acción estatal se encuentran en proceso de afirmación. Desde un encuadre teórico y metodológico proveniente básicamente de la escuela de políticas públicas:

[...] se parte de las políticas públicas para identificar el componente educativo concerniente a la agenda pública, a partir de esto se presenta una discusión sobre el estado actual del debate en cuanto al cambio organizacional, para posteriormente identificar la líneas de acción sobre las cuales es posible gestionar el cambio inducido desde las políticas públicas, ejemplificado en los programas de combate a la pobreza en México (p. 151).

La tercera parte que conforma este libro bajo el título de “Evaluación y privatización en la educación básica y superior: una mirada crítica”, se ocupa de dos territorios de gran interés: evaluación y privatización, que si bien no necesariamente se tejen en paralelo, sí se producen interesantes cruces entre éstos, los cuales tienen consecuencias trascendentes en el concierto contemporáneo de nuestro sistema educativo.

El trabajo de Tatiana Coll Lebedef, que lleva por título: “La evaluación como instrumento de intervención del Estado ‘desregulador’ en la educación y los procesos de mercantilización-privatización que favorece”, propone una visión de los procesos de evaluación de las instituciones educativas hoy en día, en el cual la evaluación estaría orientada por criterios mercantiles, en el contexto del avance de una “cultura empresarial” que tendería a desplazar una perspectiva educativa de carácter social, situación agudizada por la ausencia de espacios para la demanda de rendición de cuentas:

[...] una característica común a todos estos sistemas de evaluación es que los resultados no son públicos [...] generalmente las instancias evaluadoras se han constituido como “organismos privados autónomos o ciudadanizados” del estado [e. g. CONACYT, CENEVAL, INEE...] Por otro lado al tener este carácter se convierte en un grave problema la posibilidad de su propia evaluación, ya que por supuesto no hay ninguna manera de evaluar lo evaluado, ni tampoco de evaluar a los evaluadores (p. 197).

Finalmente, damos término a esta tercera parte con el capítulo de Guadalupe Olivier, intitulado: “La década de los noventa: cúspide del crecimiento de la educación superior privada mexicana en el siglo xx”, en el que la autora nos traslada a un ámbito poco explorado, pero de creciente importancia en los escenarios educativos de nuestro país; para ello, parte de la tesis de que las reformas educativas emanadas del llamado proceso de modernización educativa emprendido a principios de los noventa, constituyen piezas clave para entender el crecimiento y expansión acelerada de instituciones de educación superior en el sector privado; en particular las relativas al artículo 3° de 1993 y las de la Ley General de Educación del mismo año. Entre las conclusiones más relevantes que la autora señala al respecto encontramos que: “Uno de los grandes retos a los cuales se enfrenta el sistema de educación superior en su conjunto, es que el crecimiento diferenciado de las instituciones de educación superior particular, ha propiciado la dispersión y la falta de control de la calidad de los servicios que se ofrecen” (p. 217).

En suma, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, es posible observar que los problemas que son abordados por los autores reunidos en esta obra, recorren una serie de terrenos ampliamente conocidos como ámbitos de operación de las llamadas políticas educativas. Tal abordaje involucra básicamente dos circuitos, uno de carácter histórico-conceptual y otro de orden teórico-metodológico; de tal manera que el lector encontrará tanto la recuperación de casos específicos en que una determinada política educativa se ha verificado en diversos planos; así como propuestas analíticas que pretenden ofrecer insumos de carácter teórico-metodológico que trascienden los referentes empíricos que se usan para dar cuenta del enfoque planteado.

PRIMERA PARTE

FORMACIÓN Y CONSTITUCIÓN  
DE SUJETOS E IDENTIDADES EDUCATIVAS:  
HACIA UNA ANALÍTICA

# LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL PLANO DE LA FORMACIÓN DE IDENTIDADES PROFESIONALES: UN ENFOQUE POLÍTICO-PSÍQUICO\*

SILVIA FUENTES AMAYA\*\*

## INTRODUCCIÓN

La propuesta de lectura de las políticas educativas que a continuación planteo, tiene como foco de interés el proceso de constitución de identidades profesionales; de tal manera que éste se plantea como un nivel discursivo particular en el cual la política educativa es pensada como un referente discursivo que se entreteje con dinámicas institucionales específicas que atraviesan el establecimiento escolar.

En esa tesitura, las políticas educativas son leídas desde el interés por situar las condiciones de producción de una particular identidad profesional. Así, propongo como recorte específico, la manera en que

---

\* Este trabajo se nutre fundamentalmente de las elaboraciones teórico-metodológicas producidas en la investigación denominada: Fuentes, S. (2005) "El Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM), un programa exitoso de formación profesional: Funcionamiento ideológico y proceso identificatorio en el marco de una política pública incipiente". Tesis de doctorado inédita. México: DIE/CINVESTAV.

\*\* Doctora en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas, Docente-Investigadora de T. C. en la Universidad Pedagógica Nacional Ajusco, Área 1, C. A. Política Educativa, Discursos e Identidades Profesionales; en el año 2005 adscrita al C. A. Políticas Públicas y Educación; Profesora de Asignatura en la Licenciatura en Sociología de la FES Aragón, UNAM. Correo electrónico: sfuentes@upn.mx

una determinada forma de concebir e instrumentar la atención gubernamental a un problema caracterizado como público, instala un terreno problemático, que en el marco de una serie de mediaciones, atraviesa la definición de identidades profesionales específicas.

¿Cuáles son los procesos a través de los cuales un sujeto educativo constituye una determinada identidad profesional? ¿De qué manera una política educativa incide en la construcción de dinámicas institucionales que atraviesan el proceso de constitución de identidades profesionales? ¿Cuáles son el conjunto de mediaciones que se producen entre una política educativa, su puesta en acto y la conformación de identidades profesionales?

Los anteriores cuestionamientos enmarcan algunas de las líneas de indagación sobre las cuales he desarrollado el interés por producir un enfoque complejo<sup>1</sup> del proceso de constitución de identidades profesionales en el marco de políticas educativas y dinámicas institucionales particulares.

En ese tenor, el objetivo central de este trabajo es presentar y hacer uso de las coordenadas generales que sostienen la lectura del proceso identificatorio, que he desarrollado como parte de un proyecto de construcción teórica, el cual arrancó aproximadamente en 1995 y en cuyos avances más recientes argumento este trabajo.

El enfoque producido está sustentado en la hipótesis de que la constitución de identidades educativas se verifica cuando se produce un funcionamiento ideológico del programa de formación (en el marco de una determinada dinámica gubernamental e institucional), a partir del cual se convoca a los sujetos-actores educativos a ser desde un determinado modelo de identificación. La producción de dicha perspectiva ha atravesado por tres fases de producción,<sup>2</sup> este trabajo recoge las elaboraciones desarrolladas en la más reciente, en el marco de mi investigación doctoral (Fuentes, 2005). Dicha investigación tuvo como referente empírico el Programa

---

<sup>1</sup> Por complejidad entiendo la idea de elaborar una lectura pluridimensional de un determinado objeto de estudio, es decir, que una lectura compleja supone una mirada que posibilita alumbrar diversas dimensiones analíticas, en este caso, desarrollo dos: una política y otra psíquica.

<sup>2</sup> Las elaboraciones producidas han sido discutidas y difundidas en distintos espacios académicos y publicaciones, entre algunas de ellas: Fuentes 2001, 2002, 2003, 2004.

de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM) espacio de formación (nivel maestría en el norte de México) dirigido a docentes de educación básica.

El Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM) fue constituido como un espacio institucional particular al interior de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Mexicali, en el estado de Baja California (México). En sus inicios entre 1991 y 1992, la denominación de este ámbito de formación docente no fue la de Programa, ya que en ese entonces se trataba solamente de una Maestría en Educación, instituida como Maestría en Educación con Campo en Educación Ambiental. Sin embargo, la referida Maestría, si bien constituía el centro articulador de los procesos identificatorios e institucionales, formaba parte de un tejido más amplio en el cual sobresalían los diversos diplomados que se organizaron gradualmente y que, junto con la Maestría, constituyeron el Programa en su conjunto.<sup>3</sup>

En cuanto a las coordenadas de construcción del objeto de estudio, bajo las cuales desarrollé esta última fase de construcción del proyecto teórico que he mencionado, de manera sintética, son las siguientes: en el plano epistemológico he adoptado una lógica discursiva sustentada en el análisis político de discurso (Laclau); en el terreno teórico-metodológico, planteo dos ejes analíticos: uno político (Laclau) y otro psíquico (Käes), los criterios metodológicos son: el rastreo de huellas (Derrida) y la definición de la identidad como un nivel discursivo particular; en el ámbito metodológico-instrumental, desarrollé entrevistas, observación, investigación documental y rastreo hemerográfico (el corpus comprendió: 27 entrevistas, 23 cuestionarios, 1 observación, diversos documentos académico-administrativos y diversos artículos periodísticos).

En ese contexto, a continuación presento los enclaves epistemológicos, teóricos y metodológicos desde los cuales he sostenido el desarrollo de un constructo para la lectura del proceso identificatorio de los sujetos-actores educativos, en el caso de un programa de formación en educación ambiental.

---

<sup>3</sup> Una segunda etapa de ese Programa fue desarrollado en un espacio institucional diferente: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Mexicali, Baja California, de fines de 1999 a mediados de 2001.

## **UNA LÓGICA DISCURSIVA COMO BASE DE LOS EJES ANALÍTICOS DE LO POLÍTICO Y LO PSÍQUICO**

El horizonte de inteligibilidad que ha posibilitado la producción de una lectura de lo social, en general, y del proceso identificatorio, el establecimiento escolar y la política educativa, en particular; incorpora la negatividad como estructurante. Ello quiere decir que en la concepción de realidad social que propongo, se considera a la realidad educativa como un espacio social que siempre porta fallas, fracturas e incompletudes, que hacen de la realidad educativa una realidad no absoluta ni total, debido a la presencia de esa dimensión negativa.

Así pues, se trata de un horizonte definido como hacia el anti-esencialismo, es decir, una perspectiva en la que la organización de identidades en el plano ontológico no obedece a principios o categorías que operen como esencias o fundamentos absolutos; por lo que se trata de identidades débiles o quasi-identidades que al ser expuestas a la contingencia se reconfiguran. Por contingencia se entiende, desde esta perspectiva, la emergencia no prevista de algún evento que modifica las posibilidades del curso de la historia; por ejemplo, en la implementación de una determinada política educativa que depende de un presupuesto calculado sobre la base de una tendencia al alza del precio del petróleo que asegure el abastecimiento de las arcas federales; un elemento contingente lo constituiría la baja en el precio de dicho energético afectando los recursos federales disponibles y, por lo tanto, modificando el número y alcance de los programas diseñados en el marco de una determinada política educativa. Así, hablar de contingencia no únicamente involucra lo imprevisto, sino además que tal evento tenga un carácter desestructurante del proceso social de que se trate, de tal suerte que se produzca un cambio en el curso histórico de éste (en el ejemplo citado si el descenso de recursos federales no afectara la implementación de la política educativa referida, entonces no podríamos hablar de contingencia como tal).

Me interesa precisar la idea de adscribirse a una posición hacia el anti-esencialismo, pues la pretensión de asumirse como anti-esencialista, simple y llanamente, traicionaría el intento por tratar de fisurar el lenguaje metafísico y, por el contrario, produciría una franca incorporación a éste.

En ese contexto, a continuación planteo la noción de lógica discursiva, sus implicaciones y consecuencias en la mirada analítica que propongo.

### **Implicaciones de una lógica discursiva**

El análisis político de discurso (APD) propone pensar lo social como un flujo permanente de significaciones que se detiene temporalmente, dando lugar a sistemas de significación de carácter contingente, precario y abierto. Tal apertura constitutiva se deriva de la imposibilidad de conformar identidades plenas, totales.

Ahora bien, ¿cómo se detiene el flujo signifiante? ¿Bajo qué criterios se ordenaría? Desde el APD, la emergencia de un sistema signifiante es resultado de una práctica de poder, de tal suerte que resulta de la universalización de un determinado particular (Laclau, 1993); esto es, de instituir como “verdadera” una determinada construcción de realidad. Por ejemplo, si pensamos en diversas posibilidades para definir los atributos de una determinada política educativa dirigida a la actualización de docentes, la idea es que la forma de definir qué significa “actualización” no emana de un saber o verdad absoluta *a priori*, sino de un determinado juego político que hace pasar como “verdadera” una determinada definición del signifiante “actualización”.

De esta manera, no existe una necesidad que de forma apriorística y esencial determine ni la génesis ni los procesos resultantes de una identidad, pues su posibilidad de constitución se produce en el marco de luchas de poder. Así pues, en tanto se trata de una “verdad” construida, siempre existe la posibilidad de que se produzcan otras construcciones significantes que ocupen ese lugar, en el marco de contextos históricos particulares.

En ese contexto analítico, considero el proceso de constitución de identidades profesionales como un ámbito en el que cobran forma las políticas educativas, evidentemente vía un conjunto de mediaciones.

La lectura del proceso identificatorio que propongo no apunta a la ubicación de la identidad (del sociólogo, del educador ambiental, etc.), puesto que se asume que no existe una identidad esencial al margen de la historia, por el contrario, se trata de identidades histórica y políticamente construidas. Así, considero a las identidades profesionales como

el resultado de prácticas articuladoras (hegemónicas o no)<sup>4</sup> en espacios institucionales específicos que involucran dinámicas de existencia localmente construidas.

Las anteriores consideraciones involucran dos presupuestos básicos: *a)* la opacidad de lo social y *b)* la negatividad como constitutiva de toda positividad, de tal suerte que las identidades emergen como una especie de *quasi-identidades*, ya que siempre son incompletas e inacabadas. Y es justamente esa condición de incompletud, de falta, de ausencia (que también podría leerse como un exceso que no permite un cierre), lo que constituye el elemento estructurante de toda producción social.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, pensar desde una lógica discursiva supone organizar estratégicamente el pensamiento desde una consideración básica: que toda práctica social, por lo tanto, también la educativa, puede concebirse como proceso de significación en el cual es posible distinguir sistemas significantes construidos políticamente en contextos históricos particulares, que suponen fijaciones de sentido contingentes y por consiguiente abiertas, precarias y temporales.

Desde esa lógica, en coherencia con el horizonte de inteligibilidad planteado más arriba, he adoptado una noción de sujeto fisurado al cual podríamos denominar como *quasi-sujeto*. Según esa lectura, el sujeto es atravesado por una serie de tensiones en tanto identidad incompleta o *quasi-identidad*.<sup>5</sup>

Tal condición ontológica de incompletud del ser se actualiza en el plano de la existencia,<sup>6</sup> esto es, del sujeto ubicado con coordenadas históricas concretas, a través de una serie de tensiones que lo afirman a la vez que bloquean su posibilidad de ser totalmente. Así, se trata de un sujeto que se afirma como conciencia mientras que se niega desde el inconsciente; portador de la razón al tiempo que negado desde su irracionalidad; dueño de su voluntad, pero también desposeído de ella;

---

<sup>4</sup> Desde el análisis político de discurso, para que una práctica articuladora sea considerada como hegemónica, se requiere la constitución del espacio social como antagónico, de tal suerte que haya la constitución de al menos dos fuerzas en lucha, disputando la institución de un determinado significativo y, además que las fronteras que dividen a las citadas fuerzas sean inestables (Cf. Laclau y Mouffe, 1987).

<sup>5</sup> Laclau y Mouffe (1987).

<sup>6</sup> Me refiero a los planos ontológico y óntico, siguiendo el pensamiento de Heidegger (1997).

portador de la universalidad humana y, en paralelo, distanciándose de ésta desde su particularidad.

Así, concibo al sujeto-actor de la educación ambiental como una subjetividad en constante reconfiguración, de tal suerte que involucra un juego permanente de identificaciones, con niveles diferentes de sedimentación que establecen una multiplicidad de posibilidades de ser.

Una vez establecido el contexto de intelección del enfoque producido, me referiré a dos operaciones analíticas: la primera tuvo que ver con la definición de dos terrenos de construcción del enfoque analítico en proceso, para ello recuperé la distinción “ontológico/óntica” planteada por Heidegger (1997); en esa tesitura, concebí tal distinción en el contexto de mi trabajo como el manejo de un ámbito ontológico-político y otro socio-histórico. El establecimiento de tal distinción fue acompañado más o menos en paralelo con el planteamiento de una lógica discursiva,<sup>7</sup> movimiento que me permitió situar el carácter de la articulación que estaba proponiendo y, en ese sentido, definirla como una articulación discursiva.

La segunda operación desarrollada en el constructo teórico-metodológico que se presenta, tuvo que ver con la elaboración de dos ejes analíticos: uno político y otro psíquico. En la medida en que ambos estaban concebidos desde una lógica discursiva, ello supuso pensar que la tensión constitutiva entre necesidad y contingencia operaba a través de las lógicas de lo imaginario, lo simbólico y lo real. De tal manera, que éstas atravesaban las dos dimensiones analíticas que se abrían a partir de los ejes de intelección de lo político y lo psíquico.

### **El juego de lo político y lo psíquico**

De acuerdo con lo expuesto en el apartado previo, he utilizado el análisis político de discurso como el referente teórico directriz en la construcción del enfoque analítico que propongo; las consecuencias de tal uso suponen la presencia de lo político como una especie de bastidor sobre el cual se hace jugar el eje de lo psíquico, de tal manera que si bien los presupuestos ligados a este segundo eje analítico operan a lo largo

---

<sup>7</sup> Noción que es deudora de la de “lógicas de razonamiento” planteada por Granja (1995); a partir de la cual elaboré la idea de una “lógica discursiva de razonamiento” (Fuentes 1999), hasta llegar a la propuesta de una lógica discursiva.

del constructo teórico-conceptual y del abordaje del objeto de estudio, tal funcionamiento se sostiene en una lógica discursiva que marca una orientación epistemológica fundada en el interés por lo político.

El análisis institucional, como insumo básico del eje de lo psíquico, involucra una amplia compatibilidad lógica y conceptual con el análisis político de discurso. En ambas perspectivas, subyace el presupuesto del funcionamiento fantasmático de lo social, es decir, la evasión de lo *real* es pensada como operación estructurante del tejido social; dicho funcionamiento, en el primero ha sido pensado fundamentalmente en una escala social amplia, mientras que en el segundo, sin dejar de lado ese nivel, el foco de interés se ha centrado en abordar el plano grupal e individual. Asimismo, tanto el análisis político de discurso como el análisis institucional, han abrevado del psicoanálisis, especialmente el lacaniano, aunque su recuperación y uso presenta intereses que si bien son compatibles, circulan por distintas vías, alumbrando ángulos diferentes.

En esa tesitura, el núcleo de lo político: el juego de inclusión/exclusión a través del cual se instituye una determinada definición del ser educativo; y el de lo psíquico: el anclaje del mundo interno del sujeto-actor educativo en la institución educativa como lugar de sostén identificatorio, fueron pensados a través de la lógica triádica de lo simbólico (como ordenación y fijación de sentido), lo imaginario (como cierre mítico y búsqueda de completud) y lo real/fantasmático (como dislocación, contingencia y desestructuración).

De acuerdo con los planteamientos anteriores, la lógica triádica de lo imaginario, lo simbólico y lo real/fantasmático, es considerada en el enfoque analítico que he propuesto, por una parte, en el terreno de la ordenación de distintos niveles discursivos (huellas, en el caso estudiado: la educación ambiental como campo; el subcampo de la profesionalización de educadores ambientales en México; las políticas públicas en torno a lo ambiental; las trayectorias de los pioneros y fundadores de ese subcampo), los cuales suponen formas de estructuración simbólica e imaginaria que se apuntalan fantasmáticamente (alrededor de una hiancia o abertura, el lugar de lo real); y, por la otra, en el abordaje del proceso identificatorio como un nivel discursivo particular que se configura a partir de formas de condensación específica de los otros niveles; en ese

plano los juegos de identificaciones involucrados en el proceso identificatorio son pensados también como construcciones simbólicas e imaginarias (configuraciones discursivas, horizontes de plenitud identitaria) que están apuntaladas desde determinadas elaboraciones fantasmáticas.

En ese contexto analítico, a partir de la categoría de ideología propuesta por Žižek:

La ideología no es una ilusión tipo sueño que construimos para huir de la insoportable realidad; en su dimensión básica es una construcción de la fantasía que funge de soporte a nuestra “realidad”: una “ilusión” que estructura nuestras relaciones sociales efectivas, reales y por ello encubre un núcleo insoportable, real imposible [...] La función de la ideología no es ofrecernos un punto de fuga de nuestra realidad, sino ofrecernos la realidad social misma como una huida de algún núcleo traumático, real (1992:76).

He pensado la idea de funcionamiento ideológico, para enfatizar la forma de operación a la que alude la categoría de ideología consignada por Žižek, como una fantasía (una pantalla) que lejos de obscurecer la realidad social permite lidiar con ésta, al permitirnos evadir, “huir”, de lo real.

En ese sentido, hago jugar la noción de funcionamiento ideológico como un engarce entre los ejes de lo político y lo psíquico, para pensar el proceso identificatorio de los educadores ambientales del PEAM. De esta manera, destaco dos dimensiones del funcionamiento ideológico: *a*) la relativa al plano de lo político, que implica la producción de un determinado discurso (en este caso de la educación ambiental), el cual constituye el resultado de una práctica articuladora (por lo tanto, de una operación de inclusión/exclusión), desde el cual se convoca a los sujetos educativos a ser (educadores ambientales) de determinada manera, la cual ha sido universalizada como “verdadera” (Laclau, 1993); y, *b*) la concerniente al plano de lo psíquico, que involucra pensar a la institución educativa (Programa de Educación Ambiental de Mexicali) como un discurso (utopía ambiental:<sup>8</sup> la constitución de “un nuevo humano”<sup>9</sup>) que opera como

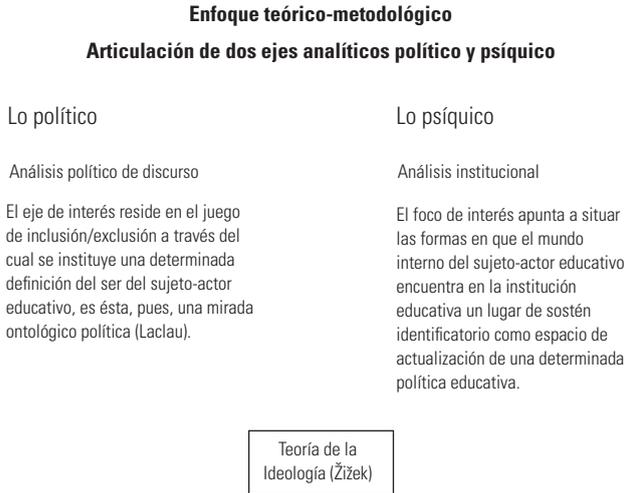
---

<sup>8</sup> El proyecto utópico involucrado en el discurso del PEAM, fue construido por los sujetos educativos como una utopía ambiental que bajo la modalidad de “Institución Cruzada” elaboró el mandato institucional como el desarrollo de “un nuevo humano” (Cf. Fuentes 2005, capítulos 4, 5 y 6).

<sup>9</sup> De aquí en adelante, cuando refiero enunciaciones retomadas textualmente de las entrevistas realizadas como parte del proceso de generación y construcción de datos en la investigación que nutre este trabajo, utilizo cursivas y comillas.

sostén identificatorio de los sujetos-actores educativos, en el juego entre un plano manifiesto-explicito-consciente y otro latente-implícito-inconsciente (Schvarstein, 2001), que tiene que ver con las formas particulares en que los sujetos educativos elaboran su “existir institucional” (Enríquez, 1989).

En el siguiente esquema presento la propuesta analítica previamente planteada:



De acuerdo con el anterior contexto de intelección, a continuación planteo las consecuencias que dicha perspectiva analítica tiene para el estudio del proceso identificatorio como espacio de actualización de una determinada política educativa.

#### *Proceso identificatorio y política educativa desde una lógica discursiva*

Como lo señalé previamente, desde una lógica discursiva, lo social es concebido como un permanente flujo de significaciones, cuya ordenación se produce como resultado de luchas de poder a través de las cuales se estructura un determinado orden. Este último puede definirse a partir de una articulación hegemónica o no, lo relevante es que el tipo de organización significativa producida supone una estabilización de sentido de carácter abierto, temporal y precario, de tal manera que será objeto de futuras reestructuraciones. En esa medida, una determinada

organización de lo social involucra un intento siempre fallido por estabilizarla y, en ese sentido, asegura la permanencia de lo político, pues el conflicto y el antagonismo sólo se resuelven parcial y temporalmente, de tal suerte que nunca suponen definiciones permanentes.

En función de dicha mirada, el abordaje de las políticas educativas involucra las siguientes consideraciones:

- Las políticas educativas son pensadas como sistemas de significación (discursos) producidos en contextos históricos específicos.
- Toda política educativa, en tanto discurso particular, es el resultado de una articulación que puede ser hegemónica o no.
- Para que se produzca una práctica hegemónica, se requiere el establecimiento de fronteras políticas. Esto es, de la existencia de proyectos opuestos, en lucha.
- La hegemonía supone la capacidad de articulación, es decir, de ordenar un determinado espacio de lo social.
- De acuerdo con lo anterior, una política educativa que involucre una práctica hegemónica presupone la existencia de al menos dos proyectos opuestos y que uno de ellos consiga organizar un determinado espacio público.

En cuanto a la relación entre políticas educativas y constitución de identidades profesionales:

- La puesta en acto de una determinada política educativa involucra un modelo de identificación, que es resignificado en contextos institucionales específicos y desde el cual se convoca a los sujetos-actores educativos a constituirse.
- Un determinado modelo de identificación supone una propuesta de identificación que es construida política y psíquicamente por los sujetos educativos en contextos socio-culturales e históricos particulares.
- Las identidades previas a la nueva oferta identificatoria ofrecida por la implementación en cierto espacio educativo de una política educativa, puede ser desestructurada o no por esta última.

- Una lectura de la capacidad de interpelación de una determinada política educativa, requiere de la ubicación de su contexto histórico de producción y operación, en el plano de las mediaciones establecidas desde el establecimiento escolar.
- Las posibilidades de constitución de una nueva identidad profesional, suponen la conformación o no de un discurso hegemónico y de una dinámica institucional, que, respectivamente, naturalice como verdadero un determinado ser educativo, y opere como espacio de sostén identificadorio de los sujetos educativos en formación.

Ahora bien, el enfoque teórico-metodológico propuesto abre la posibilidad de construir diversos niveles discursivos, desde esa perspectiva, ha sido mi interés abordar la propia organización identitaria de los sujetos educativos como un emplazamiento discursivo particular, a partir de la noción de modelo de identificación. Tal ha sido el caso del Programa de Educación Ambiental de Mexicali, espacio formativo en el que fue construida una identidad de educador ambiental que tuvo como punto nodal la construcción de un “nuevo ser humano”, en el marco de un proyecto utópico (Remedi, 1997) de carácter ético-político.

#### **EL DESARROLLO DE UN DISCURSO DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL INCIPIENTE**

##### **Hegemonías regionales como forma de ordenación del discurso de la educación ambiental en México**

En el curso de la investigación sobre el proceso identificadorio de los educadores ambientales del Programa de Educación Ambiental de Mexicali, el constante ir y venir entre el referente teórico y el referente empírico, me condujo a la idea de formular una categoría que, operando de forma intermedia entre la categoría matriz de hegemonía y una lectura focalizada al caso estudiado, me permitiera mostrar una forma de operancia particular de la lógica de necesidad-contingencia. En dicha relación, el polo de la necesidad se refiere a la dimensión del proceso

que es instituido –universalizado– como necesario; y el de la contingencia, a la posibilidad de desestructuración que provoca la emergencia de eventos imprevistos que alteran el curso histórico de tal proceso.

La conformación histórica del subcampo (Bourdieu, 1995) de la profesionalización de educadores ambientales en México (SBPREA), ha estado caracterizada por la presencia de múltiples sujetos actores organizados en dos grandes circuitos de formación, uno denominado empírico y otro institucionalizado o formal (Arias, 1998). Las pautas de organización de ese subcampo han sido las de pluralidad, movilidad, heterogeneidad, flexibilidad y labilidad, de los procesos de formación, de sus modalidades de organización y de las formas de adscripción de los sujetos actores participantes. La idea de subcampo pretende recuperar el enfoque de la noción de campo de Bourdieu y, al mismo tiempo, establecer metafóricamente, no de forma topológica, que se trata de un fragmento socio-cultural de un ámbito más amplio de relaciones, respecto a las cuales tiene cierto emparentamiento, pero reviste en sí mismo especificidades que lo diferencian de éste.

En términos analíticos, un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) –cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo– y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.) (Bourdieu y Wacquant, 1995: 64).

Ahora bien, en términos de una lógica discursiva, ese entramado de relaciones socio-históricas representa un terreno atravesado por una amplia dispersión significativa. Es decir, por la incorporación de múltiples discursos con niveles de sedimentación débiles, de tal suerte que se ha producido históricamente una entrada y salida constante de propuestas de formación con distintos niveles de: certificación, normatividad, rigurosidad académica, duración, etcétera.

En ese sentido, provista de una lógica discursiva, la construcción del objeto de estudio que fui desarrollando me hizo leer los distintos empla-

zamientos teórico-metodológicos: condiciones de producción discursiva, discursos resultantes y formas de resignificación de éstos, como procesos en los que la actualización de la lógica necesidad-contingencia se traducía en una forma particular de tensión entre ambos polos de la citada lógica, la cual no obedecía a la forma general planteada por aquélla.

De esta manera, tenemos que la tensión constitutiva entre necesidad y contingencia presente en toda articulación hegemónica, ha involucrado un mayor énfasis en uno de los polos de la tensión: el de la contingencia. En efecto, el bajo nivel de estructuración del Subcampo de la profesionalización de educadores ambientales México (SBPREA), implica que la contingencia ha predominado en el tipo de ordenación del espacio social que supone el acto hegemónico.

Es ese énfasis el que quiero establecer con la categoría de hegemonías regionales, ya que si bien en la categoría de hegemonía se plantea la imposibilidad de una totalización o estructuración plena de un determinado ámbito discursivo, por la presencia constante de la contingencia, en dicha forma la tensión se sitúa en paralelo, mientras que en la idea de hegemonías regionales el propósito es mostrar una forma particular de resolución de ésta.

Como contraparte, en el plano histórico, el SBPREA ha implicado la constitución de redes de relaciones y posiciones, en el marco de las cuales los ámbitos de influencia de los sujetos actores que ocupan posiciones de relativo poder (de: institución de proyectos de formación en educación ambiental, organización de eventos académicos, promoción y realización de publicaciones, establecimiento de redes de formación de formadores en educación ambiental, etc.), involucran radios limitados de influencia, pues existe un posicionamiento subordinado con respecto a otros sectores del propio campo de la educación ambiental en México, así como con respecto a otros ámbitos como el de las políticas educativas y ambientales, y los campos de la investigación científica, social y educativa.

En relación con el Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM), ubiqué huellas del grupo que ha hegemonizado regionalmente el SBPREA; los nexos desarrollados entre este grupo y los líderes fundadores del PEAM revistieron a lo largo de la historia del Programa múltiples formas que fueron desde: asesorías, participación en eventos

académicos, presencia a través de sus producciones bibliográficas, apoyo de instancias gubernamentales, etcétera. Las trayectorias entendidas como: “serie de las posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en sí mismo en movimiento y sometido a incesantes transformaciones” (Bourdieu, 2002: 82), desarrolladas por los integrantes de este grupo, presentan una inscripción en posiciones y ámbitos diversos, como resultado de la dispersión del SBPREA y de su bajo nivel de sedimentación.

En esa tesitura, otro sentido de la categoría de hegemonías regionales es el relativo a una forma de operación socio-históricamente construida, donde la actualización del énfasis en la contingencia se ha construido como la dificultad en instituir un campo, teniendo entre sus consecuencias una debilidad endémica de las posiciones y relaciones generadas al interior del SBPREA en relación con otros campos con niveles de consolidación mayor.

Finalmente, otro ángulo de la noción de hegemonías regionales es el relativo a la proliferación de puntos nodales,<sup>10</sup> como rasgo que marca la preeminencia de la lógica de la diferencia sobre la de equivalencia. Estas últimas se refieren por un lado, en cuanto a una lógica diferencial, al predominio de la presencia de elementos, es decir de significantes que constituyen diferencias no articuladas a un determinado discurso; mientras que la lógica equivalencial supone la reconfiguración de éstas a través de su articulación en torno a un significante que opera como punto nodal. Frente a la dificultad para establecer desde determinado discurso una relativa totalización del espacio socio-histórico del SBPREA, lo que se ha producido es la presencia de múltiples intentos de configuración discursiva (con sus respectivos posibles puntos nodales) de entre los cuales no llega a producirse ni menos estabilizarse una cierta equivalencia entre los elementos en juego. En ese sentido es que la dispersión significativa destaca en detrimento de la articulación.

Tal condición discursiva ha sido actualizada a través de la existencia cotidiana de una multiplicidad de *a)* sujetos-actores educativos, tales como

---

<sup>10</sup> “El discurso se constituye como intento por dominar el campo de la discursividad, por detener el flujo de las diferencias, por constituir un centro. Los puntos discursivos privilegiados de esta fijación parcial los denominaremos puntos nodales” (Laclau y Mouffe, 1987: 129).

ONG, IES, agencias gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones populares, etc.; *b*) niveles de formalización de las prácticas educativas ambientales, que van desde redes institucionalizadas hasta proyectos espontáneos sin certificación (con una pluralidad de formas intermedias y combinadas); *c*) lógicas de intelección y de acción de la práctica educativa ambiental que suponen temporalidades diversas: proyectos a largo plazo, acciones puntuales, actividades emergentes, desarrollos paralelos, entre otros aspectos.

A continuación, abordo la incidencia de la política educativa en la forma de ordenación socio-histórica del SBPREA desde su gestación hasta su presencia como referente discursivo en el Programa de Educación Ambiental de Mexicali.

### **La incorporación tardía de la educación ambiental en la agenda pública**

El campo de la educación ambiental en México en tanto ámbito de operación de la política gubernamental, es un espacio social relativamente novedoso, pues si bien desde la década de los setenta ya se habían producido una serie de eventos de carácter internacional<sup>11</sup> en los cuales se

---

<sup>11</sup> Entre las más destacadas durante los setenta y ochenta: 1970, Conferencia General de la UNESCO, a partir de la cual se creó el “Programa MAB”: Hombre y Biosfera. 1972 “Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano”, Estocolmo, Suecia; creación del PNUMA, “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”. 1975, Seminario Internacional de Educación Ambiental, Belgrado, Yugoslavia, UNESCO/PNUMA; creación del Centro Internacional de Formación de Ciencias Ambientales, PNUMA, Gobierno de España; creación del Programa Internacional de Educación Ambiental PIEA. 1977, Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental, Tbilisi, URSS, UNESCO/PNUMA. 1987 Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común”. En América Latina: 1975, Seminario Regional para el Desarrollo de Módulos para la Enseñanza de las Ciencias, Uruguay, UNESCO. 1976, Taller Subregional de Educación Ambiental, Chosica, Perú. Seminario de Educación Ambiental, Bogotá, Colombia, PNUMA/UNESCO. 1977, Reunión sobre Estudios Medioambientales en América Latina, CIFCA y Colegio de México. 1979, Seminario Regional sobre Educación Ambiental, Costa Rica. 1981, Seminario Regional sobre Educación Ambiental, Caracas, Venezuela. 1982, Creación de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe; Seminario taller Planificación de la Formación Ambiental, Managua, Nicaragua CIFCA y PNUMA. 1982, 1983 y 1984: I, II y III “Reunión Regional Intergubernamental sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe”, México, Argentina y Perú, respectivamente. 1983, Programas regionales de acción para la educación y la capacitación ambientales, gobiernos de África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe. 1985, Primer Seminario sobre Universidad y Medio Ambiente, Bogotá, Colombia, PNUMA/UNESCO. Se designa a México como centro de operaciones de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. 1988, Reunión de Alto Nivel de Puntos Focales de la Red, San José, Costa Rica. 1988, 1989, 1990: I, II y III Seminario Nacional sobre Universidad y Medio Ambiente, Argentina. (Fuente: ANUIES, U. de G., SEMARNAP, 1999).

estableció la importancia de la educación ambiental, en México la respuesta a esos acuerdos era prácticamente inexistente. Según E. González –a quien, por su trayectoria y posición discursiva, ubico como padre fundador del subcampo de la profesionalización de educadores ambientales en México (SBPREA)– tanto en el ámbito de la educación ambiental de carácter institucionalizado como en el circuito no institucionalizado, las propuestas internacionales no han tenido históricamente una influencia importante en el sentido de promover el establecimiento sistemático y pertinente de una política pública ambiental local que atienda los requerimientos para una acción gubernamental en el terreno de la educación ambiental.

En ese contexto, no es sino hasta la década de los ochenta, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que se inaugura un espacio para la institucionalización de la educación ambiental en México.<sup>12</sup> Aunque ya se habían producido iniciativas previas,<sup>13</sup> es hasta 1983 cuando se crea al interior de la Subsecretaría de Ecología la Dirección de Educación Ambiental, misma que viene a reemplazar a la Dirección de Difusión e Información. Ese momento fundante abre la posibilidad de producir un primer esfuerzo de conceptualización y de acción en el ámbito de la educación ambiental, el cual fue desarrollado por el equipo pionero que más tarde se conformaría como el grupo hegemónico a nivel regional del subcampo de la profesionalización de educadores ambientales en México (SBPREA).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Pueden ubicarse algunas instancias de gobierno anteriores a la década de los ochenta que de forma incipiente atendieron la “problemática ecológica”, aunque todavía no existía una oficina específica dedicada a la educación ambiental: “[...] en un inicio fue la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (1972-1976), la cual estaba inserta en el campo de la salud pública (Secretaría de Salubridad y Asistencia). Posteriormente, la Dirección de Ecología (1977-1982), en el área de la infraestructura y obras públicas y, finalmente, la Subsecretaría de Ecología (a partir de 1983) en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología” (Micheli, 2000: 91).

<sup>13</sup> En cuanto a los gobiernos locales, un caso relevante fue el estado de Veracruz, que llevó a cabo la iniciativa de insertar la educación ecológica en la escuela primaria por parte de la Dirección de Educación Popular en 1978, hecho que incidió con la creación de la Dirección de Asuntos Ecológicos del Gobierno del Estado, una de las primeras oficinas en esta materia en el país. De igual modo, en materia de EA no formal destaca el trabajo realizado en los zoológicos desde 1983 (González, 2000: 2).

<sup>14</sup> Cf. Fuentes 2005, capítulo 3.

Ahora bien, el proceso de incorporación de la cuestión ambiental, primero a la agenda pública y después a la gubernamental, nació ligado a un concepto de “crisis ambiental”, desde el cual:

Se afianzó así una concepción de comando y control en la política ambiental y se crearon instrumentos básicos tales como leyes, normas técnicas, capacidad de medición. El resultado fue la definición de un conjunto de acciones que significaban un compromiso y una pérdida de neutralidad del Estado frente a la crisis ambiental y los agentes causantes y afectados (Micheli, 2000: 91).

Sin embargo, en cuanto a la educación ambiental, su definición en el plano gubernamental como problema público a ser atendido involucró un largo camino, de tal manera que, si bien enunciado en la agenda pública, el plano de la implementación ha llevado consigo múltiples limitaciones y retos desde su emergencia a la actualidad.

En suma, el subcampo de la profesionalización de educadores ambientales en México ha tenido como modalidad discursiva la dispersión significativa y ha sido articulado a partir de hegemonías regionales. Estas condiciones discursivas se han actualizado en una determinada ordenación socio-histórica del campo de la educación ambiental.

De acuerdo con lo anterior, la incorporación tardía y subordinada del asunto de la educación ambiental en la agenda pública, que se ha traducido en una débil e incipiente política educativa al respecto, ha constituido el basamento socio-histórico en el marco del cual se constituyó el grupo hegemónico regional y el subcampo de la profesionalización de educadores ambientales en México (SBPREA) que éste fundó. En esa tesitura, frente a la ausencia de un soporte institucional y gubernamental sólido, la constitución de ese ámbito socio-educativo ha sido impulsada básicamente a partir de liderazgos grupales y personales. De tal manera que los diversos proyectos en educación ambiental han estado sometidos al embate de los vaivenes gubernamentales, demandando así un esfuerzo constante por parte de los educadores ambientales, pioneros y fundadores, en la perspectiva de promover la permanencia y consolidación de tales proyectos.

**LAS HUELLAS DE LOS SIGNIFICANTES “ECOLOGÍA”  
Y “CONSERVACIÓN”: LAS PRIMERAS TENTATIVAS  
INSTITUYENTES DEL EQUIPO PIONERO DE LA SEDUE**

En México, la apertura de una acción gubernamental en el terreno de la educación ambiental, fue constituida desde el terreno de la política ambiental y no directamente en el del sector educativo.

Además, como lo señalé previamente, la incorporación a la agenda pública de la cuestión ambiental a partir de los años setenta y durante los ochenta, estuvo vinculada a la idea de “crisis ambiental”. Esa condición crítica, básicamente, fue asociada con el deterioro de las condiciones atmosféricas en las áreas metropolitanas y con la contaminación generada por grandes empresas como PEMEX (Micheli, 2000).

En ese contexto, las acciones sobre la cuestión ambiental fueron desplegadas en torno a dos sectores: el área de salud y de obras públicas; condiciones que se plasmaron en el desarrollo de una normatividad legal y de instancias de gestión, desde dichos ámbitos. Así, en 1971 fue establecida la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación; en cuanto a los órganos encargados de desplegar acciones, en el periodo de 1972 a 1976 operó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente como parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por lo tanto, perteneciente al sector salud. Una Dirección de Ecología funcionó de 1977 a 1982 en el área de infraestructura y obras pública (*ibid.*).

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, sobre todo durante los tres primeros años de su mandato (1982-1985), fue desplegado un proyecto racionalizador de las acciones estatales en respuesta a la crisis económica y social de 1982, producida como resultado de las variaciones en el precio del petróleo subsecuentes a la época del llamado “boom petrolero” (Rivera, 1986: 19). Se trataba de ordenar y reorganizar los esquemas de participación estatal, en la perspectiva de racionalizar el gasto público, cuya instrumentación había sido desbordada por el ingreso masivo de capitales en relación con el descubrimiento y exploración de enormes yacimientos petroleros desde fines de los setenta, y por el clima ideológico de bonanza que se había generado.

Ahora bien, en esa década se produjeron importantes avances en términos del desarrollo de una política ambiental en general y de líneas de acción en el terreno de la educación ambiental. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue incluido:

[...] por primera vez el tema ecológico como factor explícito en el desarrollo social y económico del país, y se plantearon estrategias para el **uso adecuado de los recursos naturales, para la promoción de tecnologías eficientes, así como una estrategia para evitar el crecimiento urbano en las zonas concentradas del DF, Guadalajara y Monterrey**,<sup>15</sup> mediante el impulso a 59 ciudades de tamaño medio [...] En 1984, la ley federal [de Protección al Ambiente] fue transformada en su artículo primero para abrir paso a una nueva concepción: el Estado debería generar normas para defender el medio ambiente, función que estaba ausente en la ley previa (Micheli, 2000: 91).

Como puede observarse, en esa lógica institucional, por un lado, el significativo “ambiental” ya aparecía en los documentos oficiales, pero significado de forma restringida a una visión “ecológica” de carácter técnico, en la que no aparecían consideraciones de tipo social ni político: “uso adecuado de los recursos naturales, para la promoción de tecnologías eficientes, así como una estrategia para evitar el crecimiento urbano en las zonas concentradas del DF, Guadalajara y Monterrey”.

Por otro lado, la noción de “conservación” también ocupaba un lugar de primer orden en las definiciones relativas a lo ambiental: “En 1983 se reformó el artículo 25 de la Constitución para señalar que las actividades económicas que hicieran uso de los recursos naturales debían de cuidar su **conservación**”<sup>16</sup> (*ibid.*).

En ese contexto discursivo surgió la Dirección de Educación Ambiental (DEA), instancia gubernamental en la que los primeros trabajos desarrollados por el equipo pionero del posterior SBPREA estuvieron atravesados por un “fuerte sesgo ecologista”. Si bien el equipo de trabajo de la DEA tenía una mirada amplia de lo que debería ser la ecología –es decir, no reducida a un enfoque meramente técnico–, especialmente por sus trayectorias aca-

---

<sup>15</sup> Énfasis mío, en el original sin negritas.

<sup>16</sup> Énfasis mío, en el original sin negritas.

démicas, profesionales y políticas previas, el significante “ecología” aún no se articulaba de una forma más integral, de tal manera que supusiera una conceptualización compleja donde se reivindicaran también aspectos políticos, culturales, sociales, éticos, etc., de forma sistemática.

Tal construcción discursiva estuvo sobredeterminada<sup>17</sup> en relación con una serie de procesos: la incipiente conceptualización de la propia noción de “ambiental” no sólo en el ámbito de la política pública, sino también en el medio académico;<sup>18</sup> la inexistencia de un campo ambiental propiamente dicho en México; la presencia dominante de biólogos en el equipo de trabajo (Édgar González era el único que contaba con formación pedagógica), y la presencia hegemónica de un discurso internacional que posicionaba como puntos nodales a la educación escolarizada con “orientación funcionalista” y “urbana” y a la “conservación del ambiente” (González, 2001); aspectos que en su conjunto definieron los rasgos de las primeras acciones que emprendió esa Dirección.

En términos de Salvador Morelos, pionero y fundador del SBPREA, el equipo planteaba que:

[...] el tema ecológico, lo ecológico [...], tiene que ser más amplio y entonces tiene que responder a la problemática ambiental del país, y entonces comenzamos a diversificar los temas a tratar, pero con un fuerte sesgo ecologista por nuestra extracción. Si bien Édgar es pedagogo, pero Édgar dice “ellos son biólogos de formación [...]”, entonces de alguna forma hay una impronta ecologista [...] no quiero decir con esto que desde el principio pensáramos que la educación ambiental era la enseñanza de biología, pero sí que dentro del trabajo de educación ambiental prevalecía la visión ecologista (E1PF/1: 5.)<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Por sobredeterminación, se entiende una forma de relacionalidad, donde las identidades que están en juego se envían constantemente unas a otras los significados que portan, de tal manera que no permanecen estables, sino constantemente están siendo cargadas de elementos de significación provenientes de las diversas identidades en juego.

<sup>18</sup> Un desarrollo interesante previo, sin embargo, abrevaba en una visión ecologista asociada a la conservación: “[...] desde el ámbito académico un precursor de este campo es el Dr. Enrique Beltrán Castillo, quien desde los años 40 publicó varios textos promoviendo lo que él denominó educación para la conservación de los recursos naturales” (González, E.; A., De Alba; L. Barraza et al.; 2000: 2-3).

<sup>19</sup> Clasificación establecida para sistematizar los datos construidos a partir de entrevistas, sobre el proceso seguido puede consultarse: Fuentes 2005, Introducción y Anexo V.

Ahora bien, las trayectorias previas de los integrantes de ese equipo pionero entrelazadas con ese primer posicionamiento en el terreno gubernamental en educación ambiental, fueron abriendo vetas hacia una operación instituyente. Si bien cada uno de los integrantes del citado equipo enriquecieron de forma sustancial los trabajos desarrollados, sobresalieron en esa tarea el biólogo Salvador Morelos, por una parte y, por la otra, el ingeniero químico y pedagogo Édgar González. Este último iría asumiendo gradualmente el liderazgo no sólo del grupo, sino del conjunto de redes que en el transcurso de los años conformarían el tejido del SBPREA. La formación de E. González en disciplinas y profesiones del ámbito de las ciencias naturales y sociales, particularmente su perfil pedagógico, le proveyó de un “plus” académico y profesional que orientó sus prácticas en el nuevo espacio por instituir.

La formación de E. González, aunada a su trayectoria académica, profesional, política y personal, lo fueron ubicando dentro del contexto de su inserción “contingente”, en el ámbito de la educación ambiental:

2.1.1 Mi incorporación al campo de la educación ambiental fue completamente circunstancial, contingente podríamos decir, porque se produjo a raíz de una invitación que me hicieron [...] a participar en la creación de esta Dirección de Educación Ambiental en la SEDUE, junto con Dora Patricia Andrade que encabezaba el grupo (I/PDF: 1-2/E1:1).

Como líder legítimo del posterior SBPREA, en el transcurso de su liderazgo, su identidad se configuró en términos simbólicos e imaginarios como el padre-fundador de ese discursivo. En el plano psíquico, dicha identidad supuso un proceso de mitificación de los “orígenes” del SBPREA, donde esta figura aparece, por un lado, como portadora de la autoridad, esto es de la ley y, por el otro, como padre amoroso, en torno al cual los educadores ambientales se cohesionan vía un complejo proceso de identificación (Freud, 2003).

La presencia de una mirada socio-política de la educación ambiental es un rasgo que atraviesa, como tendencia predominante, el campo de la educación ambiental en A. L. (énfasis la idea de predominante, pues también han emergido otras posturas que incluso plantean enfoques re-

gresivos de la educación ambiental, pero no constituyen la visión que organiza este sector en América Latina, *Cf.* Fuentes 2005, capítulo 1). En el subcampo de la profesionalización de educadores ambientales en México (SBPREA), esta orientación se convirtió regionalmente en hegemónica, en el marco de la capacidad articuladora del grupo bajo el liderazgo del padre-fundador. Dicho enfoque estaría presente en el modelo de identificación construido en el Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM).

### **EL PEAM, UN DISCURSO DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL OPERANDO EN LOS INTERSTICIOS DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL Y EDUCATIVA LAXA**

La incorporación tardía y subordinada del asunto de la educación ambiental en la agenda pública (que se ha traducido en una débil e incipiente política educativa ambiental al respecto), ha constituido el basamento socio-histórico en el marco del cual se constituyó el grupo hegemónico regional y el subcampo de la profesionalización de educadores ambientales en México (SBPREA) que éste fundó. En esa tesitura, frente a la ausencia de un soporte institucional y gubernamental sólido, la constitución de ese ámbito socio-educativo ha sido impulsada básicamente a partir de liderazgos grupales y personales. De tal manera que los diversos proyectos en educación ambiental han estado sometidos al embate de los vaivenes gubernamentales, demandando así un esfuerzo constante por parte de los educadores ambientales, pioneros y fundadores, en la perspectiva de promover la permanencia y consolidación de tales proyectos.

Así, el Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM), como parte del subcampo de la profesionalización de educadores ambientales en México, constituyó un espacio formativo en el que la acción instituyente de la dupla de líderes fundadores de tal Programa revistió una enorme inversión académica, laboral y personal, en la perspectiva de sostener el proyecto utópico subyacente a éste. En paralelo, la dispersión significativa que atraviesa la organización del SBPREA, posibilitó el desarrollo de una perspectiva de la educación ambiental sustentada en una

versión particular de carácter inédito, que se sustentó en un enfoque sistémico, el cual estuvo articulado en torno a una utopía ambiental.

En el documento denominado Programa de Educación Ambiental en Mexicali, B. C., el cual podríamos considerar como parte de la dimensión “explícita” (Remedi, 2001) del currículum del PEAM, sólo aparece consignada una idea bastante general acerca del tipo de profesionales que se pretende formar en el contexto de la Maestría en Educación, Campo Educación Ambiental: “[formar...] educadores capaces de desarrollar una nueva práctica educativa que contribuya a la formación de una nueva conciencia de la relación hombre naturaleza” (UPN Mexicali, 1993-1999: 1).<sup>20</sup> Páginas más adelante en el texto, es posible ubicar algunos aspectos adicionales que, en forma general, plantean algunas de las características que debería cubrir un educador ambiental.

Así, en el segundo párrafo del citado documento se establece que se pretende favorecer “la actividad crítica y creativa de los sujetos”. En el siguiente párrafo se menciona que: “Se hace especial énfasis en el diseño de investigaciones por parte de los estudiantes”, demanda que supondría una formación para la investigación. En el cuarto párrafo, los atributos previos se reafirman: “se cuida fundamentalmente el desarrollo del pensamiento crítico, como base del desarrollo de la investigación”.

Se establecen “tres ejes” organizadores del mapa curricular presentado: Medio Ambiente, Educación e Investigación. La formación propuesta aparece dividida en dos ámbitos: uno general y otro de campo. El primero está constituido por tres seminarios y corresponde al primer semestre; a partir del segundo, inicia la formación de campo integrada por nueve seminarios; a partir del tercer semestre los alumnos cursarían los seminarios de investigación.

De lo anterior puede desprenderse que en el plano del “currículum explícito”, se planteaba la formación de un educador ambiental crítico y creativo, formado en investigación y generador de una práctica educativa formadora de una nueva conciencia de la relación hombre-naturaleza.

---

<sup>20</sup> El documento original no tiene fecha, sin embargo, dado que la fundación del Programa tuvo lugar en 1993 y el documento me fue entregado en 1999, utilizo tales fechas para situar la argumentación relativa a la dinámica institucional del Programa.

Ahora bien, en el interjuego de los distintos planos del currículum (explícito, recibido, reflexionado y puesto en acto; Remedi, 2001) fue construido un modelo de identificación, desde el cual se convocó a los sujetos-actores educativos en formación a constituirse como educadores ambientales. Evidentemente, dicha convocatoria fue resignificada por aquéllos en el marco de una dinámica institucional específica.<sup>21</sup> En ese contexto, se advierten tres terrenos de significación que atravesaron la construcción simbólico-imaginaria que produjeron los líderes fundadores del PEAM: *a*) la recuperación de una visión crítica, política, de la educación ambiental proveniente del SBPREA; *b*) la mirada socio-política de la educación en general y, posteriormente, de la educación ambiental, sustentada en sus propias trayectorias académicas y políticas; y *c*) el enfoque sistémico como una producción detentada por el líder ideólogo, pero resultado de un constante diálogo entre ambos líderes fundadores.

En esa tesitura, en el modelo de identificación construido, subyacía una organización identitaria que iba más allá de la estructuralidad establecida, planteando la emergencia de una nueva subjetividad. Esta nueva identidad de ser humano involucraba trascender una lógica centrada en el individualismo propia de la sociedad moderna. En términos del líder ideólogo:

8.3 [...] una nueva manera de ser humano, donde comenzamos con las necesidades [...] mi necesidad de conservar la vida y reproducir la mía y la tuya, yo como humano tengo que conservar la vida pero también la tuya, y tengo que ayudarte, y tengo que buscarte, y tengo que ayudarte, y tengo que procurarte, y luego tengo la plantita, no es mía pero yo la riego, la cuido, y los animales, y todo, es mi responsabilidad, yo soy responsable del universo, porque el universo también se hace responsable de mí, por lo menos quiero creerlo ¿no? (risas), para no sentirme tan mal (*ibid.*, pp. 20-21).

Así pues, ese sujeto “crítico y creativo” consignado en el currículum explícito fue moldeado (Sacristán, 1991), esto es, resignificado y “puesto en acto”, de tal suerte que se constituyó como una noción de sujeto empático,

---

<sup>21</sup> Cf. Fuentes 2005, capítulos 5 y 6.

solidario y responsable de sí mismo y del otro. En ese juego significativo, la perspectiva de la líder académica enriqueció el modelo identificatorio, con un énfasis político, estructurado desde la resignificación de su militancia comunista:

<b>Categorías analíticas</b>	<b>Categorías empíricas</b>	<b>Enunciaciones</b>	<b>Modelo de identificación</b>
2. El espacio ambiental como superficie de inscripción de una nueva utopía global.	2.1. Todavía no como el movimiento comunista.	2.1.1. “[...] yo sigo viendo el movimiento ambiental desde sus diferentes estrategias como un movimiento que todavía no ocupa el lugar que ocupó el movimiento comunista pero como un movimiento que representa la utopía, la constitución de la utopía para el siglo venidero ¿sí? y yo, no voy a pensar éste, optimistamente como Engels y Marx que el socialismo estaba ya a la vuelta de la esquina y que el siglo XX [...]” (p. 13).	Utópico.
3. El ser educador ambiental como militante ético-político.	3.1. Una “militancia llena de paciencia”.	3.1.1. “[...] los movimientos sociales no son tan rápidos como nuestras vidas, o sea, y eso es lo que me parece que es difícil de formar en materia ambiental, o sea, formar una gente, esta militancia llena de paciencia, de paciencia [...] o sea de paciencia de lo que yo no voy a ver, pero que sé que mientras exista gente enarbolando otros proyectos hay esperanza” (p. 13).	-Militante paciente.  -Dotado de esperanza.

Fuente: Instrumento Significación de La Educación Ambiental y de un Ideal de Educador Ambiental, Fundadores (EA/EA/E1F/AC).<sup>22</sup>

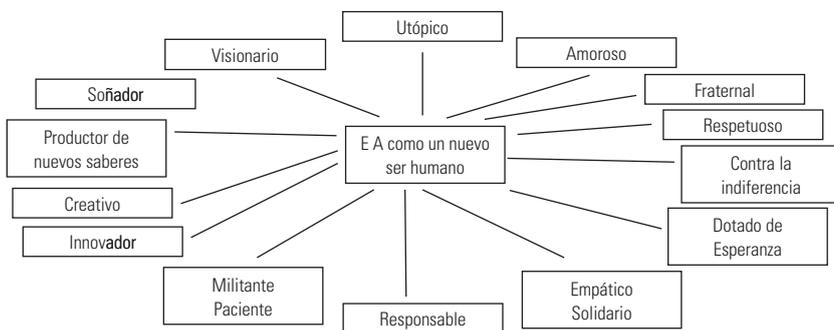
Como puede advertirse en el cuadro anterior, la líder académica asoció la significación del término “educador ambiental” al movimiento comunista, a la militancia y a la construcción de una nueva utopía, todos ellos componentes que fueron inscritos en la forma de concebir el ser y el quehacer del educador ambiental.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el modelo de identificación que construyeron los líderes fundadores,

<sup>22</sup> Denominé “Instrumento” a los documentos que diseñé para procesar información y así generar datos a partir de las entrevistas realizadas y de la investigación documental desarrollada, en la investigación que sustenta este trabajo; Cf. Fuentes 2005, Introducción.

como elemento central de su proyecto educativo, involucró un ideal de educador ambiental configurado por un proyecto utópico estructurado desde una mirada ético-política comunitarista de la educación ambiental. El carácter suturante de dicha configuración (inscripción del sujeto mítico, Laclau, 1993) se vehiculizó en una utopía humanista, entendida como un proyecto de reordenación societal cuyo actor protagónico, el educador ambiental, habría de constituirse a partir de “una nueva manera de ser humano”.

Una esquematización de tal modelo de identificación es la siguiente:



## REFLEXIONES FINALES

Desde un posicionamiento que apunta hacia el anti-esencialismo, la lógica discursiva implementada supone el pensar el proceso identificatorio como un nivel discursivo en que una determinada política educativa es actualizada, vía una multiplicidad de mediaciones, en el marco del juego triádico entre lo simbólico, lo imaginario y lo real/fantasmático.

En ese contexto teórico, tales lógicas son abordadas desde dos dimensiones analíticas: una política y otra psíquica. En ese sentido, el proceso de constitución identitaria de los educadores ambientales del Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM), es pensado en dos vertientes: *a*) como discurso que logró hegemonizar un proceso de formación profesional y *b*) como institución en la cual el mundo interno de los sujetos educativos en formación encontró un lugar de anclaje psíquico.

Dicho funcionamiento ideológico fue atravesado por la condición de debilidad y subordinación del tema de la educación ambiental en la agenda pública en México, cuya expresión en el subcampo de la profesionalización de educadores ambientales, supuso la dispersión significativa y las hegemonías regionales como modalidad histórico-discursiva que atravesó los procesos de formación verificados en el PEAM.

En esa tesitura, en el espacio político-psíquico constituido por el PEAM, fue posible desarrollar una definición particular del ser educador ambiental, de tal manera que: en el contexto de una política ambiental y educativa laxa en relación con la educación ambiental, la presencia hegemónica de una mirada de la educación ambiental de carácter socio-político, las trayectorias académicas y políticas de los líderes-fundadores del Programa, un incipiente desarrollo conceptual del Subcampo de la profesionalización de los educadores ambientales en México (SBPREA) y la condición hegemónica regional de este último, entre algunas de las mediaciones más importantes, fue elaborado un ideal de educador ambiental significado como “una nueva manera de ser humano”.

Las discusiones en torno a lo ético-político constituyen hoy en día una de las fuentes de debate de primer orden en el marco de las promesas incumplidas del proyecto de la modernidad, esto es, de escenarios societales donde el acceso de la mayoría de la población a niveles decorosos de vida no sólo no se ha alcanzado, sino que las desigualdades ya existentes tienden a polarizarse.

El Programa de Educación Ambiental de Mexicali y el proceso identificatorio que tuvo lugar al interior de éste, puede concebirse –al margen de sus posibles aciertos y errores en términos de las discusiones teóricas y disciplinarias– como el sueño de un grupo por conformar una nueva utopía, frente al borramiento relativo de los lugares de anclaje tradicional de las identidades sociales y la profundización de la brecha entre pobreza y riqueza.

En ese contexto, el enfoque teórico-metodológico presentado ofrece una posible mirada de la política educativa en el plano de las identidades profesionales, que reivindica como ejes analíticos lo político y lo psíquico, para la elaboración de objetos de estudio que pretendan una aproximación a las dinámicas discursivas e institucionales en las que

una política educativa se actualiza y donde los sujetos educativos conforman una identidad profesional, cuya definición finalmente nos vincula a una particular definición del “bien común”.

En ese sentido, desde la perspectiva analítica que propongo, intento llevar la mirada a las formas de presencia efectiva de una determinada política educativa, en el plano del establecimiento escolar y, así, trabajar en la elaboración de mediaciones analíticas entre el terreno de la política educativa como proyecto y su puesta en acto en condiciones socio-históricas específicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L., “Estudio Introductorio”, en: Aguilar, L. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- Arias, M. A., “La profesionalización de la educación ambiental en México. Una agenda de debate para nuestro contexto”, en: González, E., Guillén, F., (coords.) *¿Profesionalizar la educación ambiental?*, México, U de G-SMARNAP-UNICEF, 1998.
- Bourdieu, P.; L. J. D., Wacquant, *Respuestas por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo, 1995.
- Bourdieu, P., *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama, 2002.
- Derrida, J., *La escritura y la diferencia*, Barcelona, Anthropos, 1989.
- Enriquez, E., “El trabajo de muerte en las instituciones”, en: Käes, R., *La institución y las instituciones. Estudios psicoanalíticos*, España, Paidós, 1989.
- Fuentes, S., “El Programa de Educación Ambiental de Mexicali (PEAM), un programa exitoso de formación profesional: Funcionamiento ideológico y proceso identificatorio en el marco de una política pú-

- blica incipiente, Tesis de doctorado inédita”, México, DIE/CINVESTAV, 2005.
- \_\_\_\_\_, “Constructing an identity: Environmental Educators in Mexico”, *Canadian Journal of Environmental Education*, Vol. 9, 2004, Canadá, pp.163-176.
- \_\_\_\_\_, “Los educadores ambientales de la UPN Mexicali: hacia una articulación entre lo discursivo y lo psíquico para leer el proceso identificador”, en: Granja, J. (comp.) *Miradas a lo educativo. Exploraciones en los límites*, México, SADE-Plaza y Valdés, pp.135-165.
- \_\_\_\_\_, “Educación ambiental como discurso ético: el Programa de Educación Ambiental de Mexicali”, en: Buenfil, R. N. (coord.), *Configuraciones discursivas en el campo educativo*, Cuadernos de De-Construcción Conceptual en Educación, Cuaderno 4, México, SADE-Plaza y Valdés, 2002, pp. 125-144.
- \_\_\_\_\_, “La educación ambiental en México: Identificación y constitución de un nuevo sujeto ético”, en: Hirsch, A. (comp.), *Educación y valores*, Tomo III, México, Gernika, 2001, pp. 413-447.
- \_\_\_\_\_, *Identificación y constitución de sujetos: El discurso marxista como articulador hegemónico del proceso identificador de los estudiantes de Sociología de la ENEP Aragón, generación 79-83*, Serie Tesis DIE 31, México, DIE/ CINVESTAV, 1999.
- Freud, S., “Psicología de masas y análisis del yo”, en: Freud, S., *Obras completas*, Vol. 18, 1920-1922, Argentina, Amorrortu, 2003.
- González, E., “Discursos ambientalistas y discurso de la educación ambiental en América Latina”. Conferencia magistral, presentada en el III Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, Caracas, Venezuela, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Atisbando la construcción conceptual de la educación ambiental en México” (versión modificada de Estado de Conocimiento, VI Congreso Nal. de Inv. Ed.) Manzanillo, Colima, México, 2001.
- González, E., A. de Alba., L. Barraza *et al.*, “La educación ambiental en México: Logros, perspectivas y retos de cara al nuevo milenio”. México, CECADESU/SEMARNAP. Texto redactado para el III Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, Caracas, Venezuela, 2000.

- Granja, J., “Los saberes sobre la escuela mexicana en el siglo XIX. Un análisis sobre las formaciones conceptuales en educación”, Tesis de Doctorado, México, UIA, publicada en J. Granja, *Formaciones conceptuales en educación*, México, CINVESTAV/UIA, 1998.
- ANUIES, U. de G., SEMARNAP, *La educación superior ante los desafíos de la sustentabilidad*, Vol. 2. En torno a la educación ambiental, México, ANUIES-U. de G.-SEMARNAP, 1999.
- Käes, R., “Realidad psíquica y sufrimiento en las instituciones”, en: Käes, R., *La institución y las instituciones. Estudios psicoanalíticos*, España, Paidós, 1989, pp. 15-67.
- Laclau, E., *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1993.
- Laclau E. y Ch. Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista*, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- Heidegger, M., *El ser y el tiempo*, México, FCE, 1997.
- Micheli, J., “Política ambiental en el sexenio 1994-2000 (antecedentes y globalización del mercado ambiental mexicano)”, *El Cotidiano*, no. 103, septiembre-octubre 2000, año 17, pp. 90-102.
- Remedi, E., *Detrás del murmullo. Vida político-académica en la Universidad Autónoma de Zacatecas, 1959-1977*. Tesis de doctorado, México, DIE/CINVESTAV, 1997.
- Rivera, M. A., *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, México, Ediciones Era, 1986.
- Sacristán, G., *El currículum: una reflexión sobre la práctica*, Madrid, Morata, 1991.
- Schvarstein, L., *Psicología social de las organizaciones. Nuevos aportes*, Argentina, Paidós, 2001.
- UPN, *Programa de Educación Ambiental en Mexicali, B.C.*, México, UPN-Mexicali (1993-1999).
- Žižek, S., *El sublime objeto de la ideología*, México, Siglo XXI, 1992.

# NUEVOS SENTIDOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y DE COMPETENCIAS PARA LA EMPLEABILIDAD\*

TERESA DE JESÚS NEGRETE ARTEAGA\*\*

MARCIA P. SANDOVAL ESPARZA\*\*\*

**E**n el cierre del siglo xx y los inicios del xxi, en México se plantean retos ante una fuerte debilidad del sistema de educación escolar,<sup>23</sup> que, sostenido por la unificación y la homogeneización, se ve en serios problemas para hacer frente a los factores sociales, culturales y económicos expresados con una multiplicidad de condiciones por la pobreza

---

\* Este trabajo es resultado de la discusión y la articulación de dos ponencias presentadas en el marco del VIII Congreso de Investigación Educativa, organizado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) en Hermosillo, Sonora, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2005.

\*\* Docente e investigadora del Cuerpo Académico: Estudios sobre la Universidad Pedagógica Nacional, del Área Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión, de la Universidad Pedagógica Nacional-Unidad Ajusco

\*\*\* Docente e investigadora del Cuerpo Académico: Políticas Públicas y Educación, del Área Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión, de la Universidad Pedagógica Nacional-Unidad Ajusco.

<sup>23</sup> En el Foro Educación y Democracia realizado el 26 de octubre de 2004, convocado por el Fondo Mexicano para la Educación y Desarrollo, José Woldenberg, ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral advirtió que: “entre los principales retos a superar por la democracia mexicana están la desigualdad social y educativa que enfrentan alrededor de 42 millones de personas [...] la desigualdad propicia que el derecho ciudadano en la democracia sea ejercido con menor intensidad. Indicó, además, que en un estudio realizado por la Secretaría de Gobernación y el IFE resultó que los bajos niveles educativos ‘llevan a que los ciudadanos valoren más a líderes fuertes, sobre otros que promueven acuerdos, respetan y aplican el Estado de derecho’ (Reforma, 27/10/2004).

extrema,<sup>24</sup> alta densidad poblacional de jóvenes,<sup>25</sup> restringido mercado ocupacional<sup>26</sup> y poco reconocimiento para incorporar referentes culturales múltiples y lógicas de pensamiento distintas que podrían servir de soporte en la creación de alternativas para conformar competencias sociales y ocupacionales apropiadas a las condiciones de riesgo en la que se sitúa la población de manera cotidiana en las urbes fragmentadas.<sup>27</sup>

Bajo estas condiciones de vida urbana, de explosión demográfica, de desigualdad social y educativa, se agregan otros factores tales como: la introducción de nuevas tecnologías en la vida cotidiana y la incorporación acelerada de las sociedades a un escenario de internacionalización y de globalización económica. Todo lo anterior genera la producción de nuevas formas culturales que tienen consecuencias políticas, sociales, cognoscitivas, culturales, epistémicas y educativas.

En el terreno educativo, el concepto tradicional de educación centrado en el orden escolar, resulta insuficiente ante la proliferación de estas múltiples condiciones sociales y culturales. Su papel como fuente de información queda rebasado, los métodos de enseñanza han cambiado paulatinamente, no obstante, las reformas educativas no han logrado establecer propuestas que interpelen a los alumnos ante sus condiciones

---

<sup>24</sup> De hecho, a 20 años de adoptado el modelo neoliberal, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), a inicios de 2005 en el análisis: *La evolución de la pobreza desde la apertura de la economía*, subrayan que 51.7% de la población total está postrada en la pobreza de patrimonio. Esta población no cuenta con suficientes recursos para satisfacer alimentación, educación, salud, vivienda, vestido y transporte, su ingreso mensual se estima, en zonas rurales, de \$367.00 mensuales y en las zonas urbanas de \$946.00 (Becerril, 2005).

<sup>25</sup> "La población de 12 años y más se elevó a una tasa anual de 2.9 %, dato que es contrastante frente al crecimiento anual de la poblacional total de 1.6 durante la década 1990-2001, así, la población de 5-19 años, en 2001, representaba ya 32.9% de los 101.8 millones de habitantes en ese año" (INEE, 2003:101).

<sup>26</sup> Por dar una referencia sobre la tendencia en el desempleo, durante el periodo 1980-1990 el personal ocupado en la economía formal sólo representó un crecimiento de 1.1% anual. Hacia finales de esta década, 1.8 millones tuvieron que buscar acomodo en la economía informal al no ser demandados en las ocupaciones formales. El problema no sólo fue el crecimiento ocupacional, sino las remuneraciones percibidas que en 1980 representaba 36% del PIB total disminuyendo a 24.8% en 1989.

<sup>27</sup> Al inicio del siglo xx, en México sólo uno de cada 10 habitantes vivía en 33 ciudades con más de 15 mil habitantes; en el 2005 dos de cada tres mexicanos viven en 364 urbes del país. Lo que señala que el número de ciudades en México creció 11 veces durante el siglo y la población urbana aumentó 46 veces, mientras que la rural sólo duplicó su tamaño original. La vida en las urbes se ha caracterizado por fenómenos de segregación social y conflictos, pues prevalecen islotes de riqueza con grandes zonas de concentración de pobreza, patrón de crecimiento desordenado, desarticulado, que no posibilita competitividad económica, adecuada dotación de servicios, redes de transporte eficientes, estrategias no contaminantes y esquemas de sustentabilidad (Regil, 2005).

de especificidad, pues sigue prevaleciendo una fuerte tendencia a la homogeneización de la tarea docente, de los contenidos y de los resultados esperados en el aprovechamiento de los estudiantes.

La incorporación del uso de tecnologías en las escuelas, difícilmente se puede dar con el ritmo y la velocidad que cambia el soporte de infraestructura y mantenimiento de estos medios, al igual que las formas de organización espacial y temporal.

¿Qué hacer en el terreno educativo ante estas condiciones que nos obligan a cambiar nuestras concepciones, modos de operar los servicios educativos y los contenidos mismos de la educación para responder a las exigencias actuales?

¿Cómo pensar en la equidad en su dimensión político-social que supere el ideal moderno de igualdad formal (leyes y programas) y pueda construirse desde una mirada compleja, pluralista, capaz de concretarse en respuestas múltiples y flexibles?

¿Cómo incluir en los procesos educativos la comprensión del cambio tecnológico para poder tener mayor claridad de sus usos y alcances e incorporar tecnologías alternativas y tradicionales, ambas apropiadas a las condiciones específicas, que nos enfrentan al carácter incluyente-excluyente del cambio tecnológico? (Alba, 2000: 105).

¿De qué forma puede modificarse la idea de centralismo y construir estrategias donde se reconozcan las sociedades múltiples, que no necesariamente conviven por el consenso, sino por la diferencia y la disensión?

¿Qué alternativas de política y de educación necesitamos para favorecer la formación de los sujetos con competencias sociales y ocupacionales acordes con las necesidades sociales y educativas de hoy?

Para poder contar con referentes que expliquen las cuestiones que abren estas interrogantes y explorar posibles respuestas a las mismas, es conveniente revisar elementos que han entrado en juego en la definición de aspectos relacionados con la formación de las personas y las exigencias en el uso del saber en diversos planos: tanto en lo profesional y laboral como en lo social y en múltiples referentes de identificación psicosocial. Mostrando el desplazamiento que se da de una idea moderna sobre las calificaciones de las personas para la producción, a partir de los criterios que las empresas caracterizaban como atributos de las tareas, puestos y

responsabilidades definidos como sistemas institucionalizados fijos, hacia las ideas actuales donde los atributos corresponden a las personas individualmente y su competitividad es marcada por sus diferencias.

## **LA DINÁMICA ECONÓMICA Y SUS REPERCUSIONES EN LO SOCIAL**

La dinámica mundial expresada por los cambios geopolíticos en los últimos 20 años, ha impactado en la organización de la economía tomando formas y funcionamientos que cambian rápidamente por las innovaciones tecnológicas, de comunicación y de información, en un proceso vertiginoso que ha venido a trastocar la vida social, cultural y política de los países, en diferentes grados.

De ahí que las visiones sostenidas sobre la producción económica, sus procesos de organización y esquemas ocupacionales, han pasado paulatinamente hacia mayores procesos de complejidad. Del “fordismo”, caracterizado por la división del trabajo en línea, en tareas de una ocupación definidas de forma simple, se pasa al “eficientismo”, que respondía con mano de obra calificada en una producción de menor tiempo y con menor costo a través de procesos parciales y, por último, al “toyotismo”, que impulsa una producción flexible donde se combina producción parcial, diversificación y producción controlada en su proceso global, mediante trayectorias ocupacionales (desempeño alternativo de varias ocupaciones calificadas desarrollado en varios lugares de trabajo).

En este tránsito han operado como constantes dos criterios: ajuste, que alude a los cambios realizados en los modos y medios de producción para guardar un equilibrio ante las crisis económicas, y flexibilidad,<sup>28</sup> que consiste en la formulación de estrategias para alcanzar el equilibrio.

En este juego entre ajuste y flexibilidad, se orientan las perspectivas hacia el cambio, y se gestan los sentidos que le dan significado a las políticas tanto en el terreno económico como en lo social y educativo.

---

<sup>28</sup> Para la economía, la flexibilidad como criterio se emplea tanto para la diversificación de los sentidos de la producción como de la inversión en capital humano y sus mecanismos de contratación.

Ello se puede identificar en la enunciación de las recomendaciones hechas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura UNESCO (1992), desde principios de la década de los noventa así como las expresadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a finales de esa década, cuando vinculan la economía con la producción de conocimientos y el desarrollo tecnológico alcanzado, considerando que a mayor inversión de capital humano corresponde un aumento en el crecimiento de un país. Estos cambios de sentido tienden a configurar nuevas relaciones entre la empresa, el trabajo y la formación profesional.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), existen tres razones que enfatizan estas nuevas relaciones:

- a) Poner el énfasis y focalizar el esfuerzo del desarrollo económico y social en la valoración de los recursos humanos y la capacidad humana para construir el desarrollo. Lo anterior significa centrar el crecimiento económico y el desarrollo social en el ser humano.
- b) Crear mejores puestos de trabajo, en los que la calidad y la capacidad de cada ser humano es determinante para su empleabilidad y para la calidad del empleo al que aspira.
- c) Reconocer la competencia laboral como un concepto dinámico que imprime énfasis y valora a la capacidad humana para innovar, enfrentar el cambio y gestionarlo (Barrón, 2002: 25).

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), recomienda a los países miembros la formulación de políticas con el argumento de establecer condiciones de igualdad para la formación de capital humano (Gonczi, 1997).

Concepción Barrón (2002) profundiza sobre las tendencias de la flexibilización insertas en el ámbito de la formación profesional, tomando las consideraciones de Bidaux y Mercier, quienes consideran tres aspectos: abstracción, socialización y gestión.

La abstracción se ubica en las capacidades de las personas, que van desde sus habilidades lectoras de comprensión hasta la posibilidad de la toma de decisiones con base en lo que lee, comprende e interpreta para

realizar su trabajo. La socialización se explica, señala Barrón, con tres sentidos: el primero alude al proceso de comprensión que tiene la persona sobre su trabajo y la manera de realizarlo, reconociéndose en una cultura empresarial; el segundo consiste tanto en la disposición para compartir lo que ha aprendido (sus conocimientos y habilidades), con los otros trabajadores, como aprender de ellos; y el último refiere al trabajo en equipo. Estas concepciones generan un proceso de gestión, que pone énfasis en la organización con mayores sentidos de autonomía, tanto en el plano individual como en el colectivo.

En este orden de ideas, bajo el sustento de la teoría del capital humano, el mercado laboral determina perfiles profesionales desde estos sentidos de ajuste y flexibilidad en la pretensión de crecimiento económico y su vinculación con la producción del conocimiento, como lo expresó la CEPAL.

La preocupación por contar con estos perfiles atraviesa los distintos ámbitos y niveles de la educación, así, las ideas de ajuste y flexibilización en la educación persiguen desarrollar un conjunto de competencias cognoscitivas básicas (lectura, escritura, cálculo), otras relacionadas con la profesión (aptitudes y valores expresables en comportamientos efectivos de ser aplicados en el hacer, en aprendizajes organizacionales y en la rotación de ocupaciones) y competencias denominadas técnicas (habilidades específicas para el uso de recursos y de tecnologías usuales).

Este tipo de competencias se reconocen en espacios laborales, académicos y educativos. Tanto en una tendencia neoliberal que responde de manera prioritaria a las exigencias del sector empresarial y del mercado, en su mirada más economicista, como en las que incorporan una visión de desarrollo humano.

Desde finales de la década pasada, se ha venido advirtiendo la necesidad de incorporar una visión de desarrollo humano, tanto en las políticas sociales como económicas, en la búsqueda de lograr el bienestar de los sujetos, en términos individuales, de acuerdo con sus capacidades como seres humanos.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> En esa misma década, los Informes de Desarrollo Humano buscaron aminorar la mirada economicista sostenida por organismos internacionales, entre ellos, el Banco Mundial (Boltznivik, 2002), por otra que incorpora la dimensión de desarrollo humano como una alternativa a la comprensión y explicación de las concepciones economicistas restringidas al dinero y al mundo material. En México, este concepto no ha sido incorporado, pues prevalece como indicador de desarrollo social

El papel del Estado, desde esta perspectiva, implicaría impulsar políticas para la expansión de las opciones de las personas, diversificando y ampliando las definiciones de bienestar que sólo se reducían a los aspectos materiales de la vida y, por tanto, trae consigo la participación de diversos agentes en el orden de lo público y privado, transitando de la responsabilidad institucional hacia un pretendido cambio radical: centrar la mejora en la organización social a través del compromiso de las personas, operado desde el imaginario social de que ahora son actores del proceso de desarrollo económico y social, esto es, asumirse como emprendedores.

El desarrollo humano encuentra fundamento en la multidimensionalidad de aspectos de la vida humana como lo señala Mahbub ul Haq (1995) al expresar que las opciones son múltiples y cambiantes en el tiempo, las que adquieren un doble juego tanto para la vida privada como para la pública. Por ello, las personas deben valorar sus logros y sus trayectorias en lo individual respecto a: dominio de conocimientos, nivel de nutrición, respuestas hacia la seguridad contra el crimen y la violencia física, acceso al esparcimiento, opciones para el ejercicio de libertades políticas, culturales y de participación en actividades comunitarias, entre otros. Pero, a su vez, estos aspectos deben atenderse desde las políticas públicas con la participación de diversos agentes: el gobierno, las empresas, diversas organizaciones de la sociedad civil, entre otros, cuyo papel es de ampliar las opciones de acceso y lograr la expresión de esa multidimensionalidad en la formación de los sujetos y mostrar los resultados obtenidos a través de revisiones e investigaciones, incorporando metodologías de las ciencias sociales e impulsando el derecho a la información para evidenciar sus alcances y así justificar el acceso a más recursos para el desarrollo.

---

el ingreso per cápita, mientras que el índice de desarrollo humano (IDH) valora el bienestar social por media aritmética de tres índices: 1) el de esperanza de vida al nacimiento, 2) el de nivel educacional (que a su vez combina un indicador de alfabetismo de adultos y uno de matrícula en los niveles básico, intermedio y superior de educación), y 3) el del PIB per cápita a diferencia del indicador costo beneficio del PIB, exclusivamente.

El desarrollo, desde este enfoque, persigue la expansión de las capacidades y libertades humanas; entonces el bienestar se valora y se mide en el espacio de los funcionamientos y capacidades de los sujetos en lo individual, y la evaluación de lo económico se orienta incorporando el capital humano como un medio para la productividad. De esta manera, se amplía el criterio de calidad al incorporar la distribución del bienestar, tomando como base la igualdad en el acceso de la población a un conjunto de capacidades básicas donde sus metas se sitúan en un supuesto de libertad y disfrute. Así, se plantea que el fundamento no es económico, sino ético, en favor de políticas que apunten a una mayor equidad distributiva.

El hecho de que los cambios se orienten por el desarrollo de saberes y su diversificación para formar personas con competencias múltiples, en un escenario donde la persona se reconozca, a través del dominio y desarrollo de dichas competencias, con vínculos en su inserción laboral y social, afirma la continuidad de un horizonte de vida social y económica de corte conservador, en el que se expresan falsos sentidos de unidad, pues el sujeto sigue inmerso cada vez más en una condición compleja donde le es difícil alcanzar los sentidos de plenitud deseados; lo que se está expresando, más bien, es un juego de performatividad de lo ya establecido, bajo una lógica en la que predomina lo económico, generando ajustes a través del uso del saber para legitimarse.

No obstante, la puesta en práctica del saber producido por las ciencias y las tecnologías, conlleva, al mismo tiempo, a una ruptura con esos sentidos de estabilidad, produciendo aperturas que generan disensos, con preponderancia de lo plural y lo inconmensurable, frente a la supuesta estabilidad del consenso que silencia los antagonismos e intenta reabsorverlos a través del uso de los criterios de ajuste y flexibilización para disminuir la fuerza de las diferencias.

De ahí la importancia de resignificar, desde otro lugar, la comprensión de la vida contemporánea y el despliegue de las capacidades de los sujetos a través de: procesos de formación, el desarrollo de competencias, las opciones para adquirirlas y los escenarios de su empleabilidad.

## **NOCIONES QUE ORIENTAN CAMBIOS DE SENTIDO PARA LA FORMACIÓN DE COMPETENCIAS PROFESIONALES**

Las condiciones anteriormente expuestas y las interrogantes formuladas, nos retan a replantear las formas como hacemos reconocible esa pluralidad de situaciones desde el punto de vista ético, político, social, económico, educativo y cultural, por ende, nos obliga a reflexionar y construir nuevas formas de comprensión o, en su caso, incorporar planteamientos ya trabajados que cobran vigencia para explicar las condiciones actuales; ello implica construir un nuevo horizonte de inteligibilidad del papel de la educación en la formación profesional.

Para tal fin, resulta indispensable revisar algunas nociones que sirven de soporte para pensar la formación de profesionales y los escenarios que se vislumbran, a partir de ellas, hacia la empleabilidad.

*Sujeto.* La idea de sujeto como ente unificado, trascendente y con un proceso evolutivo de desarrollo hasta su completud,<sup>30</sup> se ve cada vez más desconfigurada, de tal forma que el sujeto no cobra un lugar de centralidad para la explicación de sus procesos de formación ni para reconocer su voluntad como la única posibilidad de trascendencia. Ello pone en tensión los preceptos de desarrollo humano anteriormente expuestos, que sostienen una caracterización de este tipo de sujeto y los alcances de su formación. Hoy se ponen en juego, más que nunca, los sentidos de finitud, intrascendencia, imposibilidad de plenitud, que claramente son el telón de fondo para repensar la enunciación de “educación para toda la vida”.

Así pensamos en una idea de sujeto paradójico como lo expresa Silvia Fuentes Amaya:

[...] racional a la vez que irracional, consciente de sí mismo y de su entorno al tiempo que estructurado por su vida inconsciente (desde la obra de Freud la ilusión de un sujeto plenamente dueño de su voluntad y de su ser se ha diluido), singular

---

<sup>30</sup> Entendemos completud como la imagen de aspiración que la sociedad y el individuo construyen en la idea de que el sujeto, a través de su educación y escolarización, logra situarse plenamente en la vida social y laboral.

en tanto portador de una historia individual al tiempo que plural condensando en su historia una multiplicidad de adscripciones socio-culturales, ubicado y nómada a la vez, y universal como forma naturalizada de un particular cuya construcción es histórica, finita y temporal (Fuentes, 2002: 124-125).

*La igualdad compleja.* Ante las condiciones estructurales de desigualdad de las sociedades –entre las que se encuentran las de oportunidades de formación, de acceso a la información, de servicios y bienes públicos y las condiciones de calidad de vida, que marcan fuertes asimetrías entre personas y entre sociedades, ya que un porcentaje amplio de la población en América Latina y en México se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema–, se ha puesto énfasis en la noción de equidad como elemento que orienta las acciones y políticas en la búsqueda de la igualdad. Sin embargo, las maneras en que se concibe la igualdad han sido muy simples, como lo advierte Josefina Granja al enunciar las proposiciones de Walzer:<sup>31</sup> primero, [se parte de los supuestos de] que todos los bienes son valorados socialmente de la misma manera homo-

---

<sup>31</sup>Walzer sostiene la tesis –fundamentada en una teoría de los bienes sociales objeto de las distribuciones– que los propios principios de justicia son pluralísticos: significados e interpretaciones distintos crean distribuciones autónomas. Walzer demuestra que la regla distributiva de la igualdad de oportunidades (minimalista) está ligada al individualismo moderno y a la idea de la vida como una carrera elegida, en oposición a las concepciones de vida heredadas de los padres o de la sociedad o de la vida como predestinación. Señala que lo que nos parece una exigencia universal de justicia, es una abstracción de los usos y valores de la sociedad liberal romántica del siglo XIX, y concluye que la justicia es relativa a los significados sociales, lo que levantó un conflicto crítico, ya que insiste en el relativismo histórico de las reglas para la determinación exacta de la justicia, sobre todo en su complejidad, por lo que no puede mudarse una esfera de justicia a otra esfera. La justicia requiere la defensa de la diferencia (diferentes bienes distribuidos por diferentes razones entre diferentes grupos de personas), esto configura la igualdad compleja o justicia posible en la sociedad. A ella se oponen visiones alternativas de la sociedad como unificada en torno de una única esfera. Tendríamos por un lado la visión de la sociedad politizada reflejando un modelo unificado de dominación, y por el otro una sociedad con un amplio sistema de intercambio, en la que individuos autónomos intercambian todo sin ninguna interferencia política, religiosa o comunitaria. Son dos visiones opuestas de la humanidad. Una, la de ser un ser humano activo, radicalmente político. Otra, la del ser humano como un ente racional, radicalmente autónomo, calculando riesgos en el mercado y maximizando sus objetivos. Ante ambas visiones se confronta la idea de hombre subyacente a la justicia social como igualdad compleja en varias esferas dentro de una comunidad. Para Walzer, el hombre no se reduce a una dimensión política o a una dimensión económica. El yo se divide por lo menos en tres modos: primero, entre sus intereses y funciones o roles. Somos ciudadanos, padre, profesor, alumno, mercader, etcétera. En segundo lugar, se divide entre sus identidades, responde a muchos nombres, definiéndose a sí mismo en términos de familia, nación, religión, género, compromiso político, identificándose con tradiciones, regiones, rituales y sobre todo con diferentes grupos. Por último, el yo se divide entre sus ideales, principios y valores (Cf. Walzer, 1983).

génea y, segundo, que existen canales distributivos (mercado, gobierno, organizaciones civiles, empresas etc.) que funcionan con ese propósito, prevaleciendo la idea de igualar o compensar lo desigual (Granja, 1997: 182-183).

Josefina Granja nos sugiere la necesidad de reconocer que la idea de igualdad simple ha sido rebasada, en tanto que las acciones instrumentadas por políticas internacionales y nacionales no han cobrado efectividad, no reconocen que en una sociedad existen formas diferentes de valorar los bienes y que, tratar a los desiguales como si fueran iguales contribuye a perpetuar la desigualdad o empeorarla.

*Lo educativo como un particular.* Con lo expuesto hasta el momento, puede reconocerse que lo educativo no queda acotado a un proceso de orden normativo y prescriptivo a la tradición alemana o de carácter descriptivo y explicativo desde las relaciones de causalidad al estilo anglosajón (Rojas, 2002: 217-230), perspectivas con las que se ha venido trabajando la acción pedagógica con un carácter científico, tenemos que reposicionarnos ante estas tradiciones para superar las visiones que no sólo reconocen a la educación como campo de aplicación derivado de las diversas disciplinas o vinculado a determinadas prácticas sociales, sino pensar en su configuración particular para construir marcos que nos posibiliten distinguir su relativa autonomía, para comprender sus procesos y formular nuestras proposiciones más cercanas a las exigencias de las utopías expansibles.<sup>32</sup>

De esta manera, lo educativo:

Entendido como constitución (formación) de sujetos, no tiene un significado esencial que lo vincule de suyo (ineludiblemente) a ciertas prácticas sociales específicas, tampoco existe un lugar característico determinante de lo educativo, ni exclusivamente por alguna forma particular de prescripción institucional (escuelas, familia) es el proceso político (expresión de una particular decisión) mediante el cual los sujetos se constituyen como tales. Las posibilidades de que lo educativo ocurra o

---

<sup>32</sup> Rosa Nidia Buenfil propone la categoría de utopía expansibles “como una forma de nombrar el tipo de utopías plurales, diferenciales, heterogéneas, particulares que pueden expandirse, divulgarse, contagiarse, propagarse en la medida en que sean persuasivas, no porque respondan a una racionalidad comunicativa cuasitrascendental, como quisiera Habermas (1986), sino porque resulten significativas social, ética y políticamente en algún momento y lugar del planeta” (Buenfil, 2000: 29-30).

no están permanentemente abiertas, más allá de las prescripciones y los espacios institucionales, los sujetos se forman (o no), vía la toma de decisiones (identificaciones) en una gran multiplicidad de agencias sociales que los interpelan (Carbajal, 2002: 213).

*Configuración identitaria.* Hablar sobre identidad constituye un asunto de gran relevancia no sólo como problema teórico, sino además como demanda ética, por sus implicaciones políticas (Fuentes Amaya, 2002: 123). Sin embargo, difícilmente podemos referirnos a la identidad en singular o como ente que puede reconocerse en un modelo civilizatorio (identidad nacional), en un patrón de conducta, o un estereotipo, los que operaban como mecanismos de fijación. Tenemos que pensar, más bien, en un proceso de constitución que cobra sentidos en tanto que el sujeto se encuentra en un “interjuego identitario en la configuración de adscripción y rechazo” (Carbajal, 2002: 210), ante la multiplicidad de referentes que tiene a su disposición, la toma de decisión es la que lo conduce a ser interpelado o no por las propuestas discursivas y ésta se circunscribe a tiempos y espacios específicos y finitos.

La decisión constitutiva en un proceso identitario,

[...] no es un ejercicio de la voluntad y de autoconciencia, se inscribe más bien como deseo de completud, de búsqueda de plenitud por parte de los sujetos que viven siempre en falta, incompletos, no suturados. Es la falta, el motor del deseo y es el deseo lo que orilla a la decisión. El momento de lo educativo es entonces el momento de la decisión, y esto puede ocurrir en cualquier espacio social (institución, agencia, organización, medio de comunicación, etc.), es el momento en que los sujetos internalizan, se apropian, comparten una imagen que previamente no formaba parte de su configuración identitaria (Carbajal, 2002: 206).

La formación en competencias, por ejemplo, se circunscribe en este proceso identitario como una capacidad de usar el saber en contenidos (científicos y no científicos), articulada al saber hacer y al saber valorar para tomar decisiones ante situaciones inconmesurables e inciertas (Orozco, 2000: 110).

## **LA EMPLEABILIDAD Y SU CONCEPTUACIÓN EN NUESTRA CONDICIÓN ACTUAL**

De la revisión hecha hasta el momento, se pueden identificar dos discursos que hablan de la formación en competencias. Ambos aluden a la competencia como la capacidad de decisión del sujeto para resolver problemas en un mundo inconmensurable; Lyotard contribuye a que reconozcamos su distinción entre una actuación Performativa, entendida como una “ejecución óptima basada en un principio determinista de la eficiencia, que supone una relación funcional *input/output* en donde se piensa que el sistema, en el cual se hace entrar el *input* se mantiene estable, y se sigue una trayectoria regular que deriva adecuadamente en el *output*” (Lyotard, 1990: 90). Asumiendo que el sistema es autorregulado, acabado, el cual siempre se desenvuelve en su performatividad como lo hemos expuesto a través del uso de los criterios de ajuste y flexibilidad (Orozco, 2000: 120-121).

El discurso performativo, como se puede apreciar, deja de lado las consideraciones que se han expuesto a lo largo de este trabajo para reconocer los sentidos de pluralidad y complejidad, que están puestos en juego en la comprensión de las condiciones de la posmodernidad, y pone un fuerte énfasis en la dimensión técnica con carácter de homogeneización en la intervención de los sujetos sobre la realidad, en el imaginario de poder controlar su inconmensurabilidad a través de la normativización y la evaluación. Bajo este esquema es que podemos identificar los riesgos y limitaciones de las acciones y políticas nacionales e internacionales instrumentadas, de manera preponderante en el sistema escolar, hacia las instituciones públicas y sus propuestas curriculares de formación profesional.

El otro discurso, frente al determinismo de concebir a la sociedad como performativa, reconoce el plano de lo indecible, asumiendo que hay márgenes donde se hace susceptible tomar rumbos y jugadas diferentes, por lo que no estará decidido del todo. Este tipo de jugada no preformativa es llamada por Lyotard Paralogía, y la define como “un tipo de jugada no controlada, abierta, que enfrenta la incertidumbre y es utilizada por algún sistema o por un sujeto social, con la idea sí

de mejorar su situación, pero partiendo de sus propias condiciones de existencia”(Lyotard, 1990: 10); “[...] [y] en el terreno de las diferencias articuladas en un contexto particular, poder construir jugadas desde un margen propio de decisión, recreando los saberes de una manera que su aplicación no es homóloga, sino que abre opciones diversas con resultados inconmesurables y muchas veces imprevistos. Cabe la existencia de sociedades múltiples y diferenciadas que no necesariamente conviven en el consenso, sino en la disensión y la diferencia” (Orozco, 2000: 124-125).

Hacerse empleable, desde esta perspectiva, implica la búsqueda de referentes de identificación que contribuyan a la conmesurabilidad de lo social y sentidos de completud de los sujetos, pero sin asociarlos a universales *a priori* ni derivaciones esencialistas, absolutas y deterministas, sino edificadas desde lo particular, en donde cobra relevancia el papel de la formación, como un proceso de intervención educativa que propicia condiciones y situaciones para la comprensión de problemas de la vida cotidiana y sus alcances frente a las circunstancias en tiempo y espacio específicos.

Para Silvia Fuentes, las propuestas de formación pueden operar como una posibilidad de interpelación a los sujetos, como horizonte de completud, en tanto operen como discursos sustentados en sistemas de significación histórico-social y políticamente constituidos, que les posibilite tener un funcionamiento ideológico<sup>33</sup> gracias al cual los sujetos sean interpelados exitosamente (Fuentes, 2002: 126-127).

Por su parte, Rosa Nidia Buenfil nos sugiere pensar lo universal, pero como un particular que se universaliza por su capacidad persuasiva e interpelatoria, produciendo sentidos de hegemonización en una esfera social específica, pero a la vez articulada a otras. Por ello, plantea que las utopías expansivas tendrían que ser discursos que enfatizen el carácter:

---

<sup>33</sup> Silvia Fuentes sostiene esta idea apoyada en Žižek, quien expresa que “la ideología no es una ilusión tipo sueño que construimos para huir de la insoportable realidad; en su dimensión básica es una construcción de la fantasía que funge de soporte a nuestra ‘realidad’: una ‘ilusión’ que estructura nuestras relaciones sociales efectivas, reales y por ello encubre un núcleo insoportable, real imponible. [...] La función de la ideología no es ofrecernos un punto de fuga de nuestra realidad, sino ofrecernos la realidad social como una huida de algún núcleo traumático, real” (Žižek, 1992: 76).

*Plural*, dado que toda pretensión de globalización está de entrada puesta en tela de juicio y con ello se cuestiona toda ambición de fijar un centro de manera atemporal, permanente y definitiva.

*Imaginario*, por ser compensador al proponer sentidos que configuren un horizonte de plenitud, que reduce la angustia de saberse finito, escindiendo e intrascendente, proponiendo sentidos de unificación ante la proliferación y la multiplicidad, pero, al mismo tiempo, se reconoce la imposibilidad de su sedimentación total, de su completud y de su cierre final, pues esto último permitiría de nuevo la probabilidad de un discurso totalitario.

*Propositivo*, que parta del cuestionamiento de la base de nuestros valores éticos, políticos, epistemológicos, estéticos y pedagógicos reconociendo nuestra finitud y fragilidad como razón y fuente de una búsqueda inagotable y nunca exenta de contestación, que supere la idea de desmovilización y nihilismo.

*Expansivo*, porque puede ser interpelable a sujetos, regiones geográficas y temporalidades más allá de donde se constituyeron, lo cual de ninguna manera sería equivalente a sostener que se ha decantado su esencia o que han llegado para quedarse, y mucho menos mistificarlas imaginando un origen metafísico.

Se puede afirmar que desde los puntos de vista de Silvia Fuentes y Rosa Nidia Buenfil, en el campo educativo podemos construir utopías particulares que se expandan, siempre y cuando atiendan a condiciones específicas historizadas que ofrezcan visiones de mundos mejores al existente.

Ello implica, por ejemplo, pensar en propuestas formativas que hagan posible la construcción de sentidos hacia la empleabilidad que:

- Promuevan aprendizajes alternos en diversos espacios: en ámbitos laborales *in situ* en espacios formales e informales, combinados con periodos de aprendizaje y reflexión individual y colectiva sobre las posibilidades e imposibilidades de respuesta ante un horizonte de igualdad compleja, “en una sociedad que nunca puede quedar pensada, escrita, dicha y actuada de una vez y para siempre” (Orozco, 2000: 132).
- Considere las dinámicas de empleabilidad y su pertinencia a través de la identificación de necesidades educativas y sociales di-

ferenciadas. Frente a escenarios del mercado laboral tendientes a profundizar los procesos de diferenciación y segmentación, no sólo en el empleo –desde analistas simbólicos de primer nivel hasta trabajadores rutinarios en la producción y los servicios–, sino agudizando la brecha entre las naciones, respecto a sus perspectivas de desarrollo económico y social.

- Se piense la flexibilización del currículum bajo esquemas organizacionales y de operación abiertos, que permitan centrar los procesos de aprendizaje en la atención de problemas, donde los contenidos sean herramientas teóricas, metodológicas y técnicas sujetas a la pertinencia del tratamiento de ellos y, al mismo tiempo, se actúe en situaciones reales, monitoreadas por un acompañamiento académico y de los involucrados en la situación problemática, para adaptarse a situaciones cambiantes y construir capacidades para pensar la realidad social desde los intereses locales articulados con la comprensión de otros planos más amplios y formular las mejores jugadas posibles.
- Sostengan concepciones de aprendizaje y las condiciones que lo hagan posible, estableciendo relaciones entre el sujeto, su proceso de formación y el contexto de su posible empleabilidad, que orienten la formación en competencias profesionales, tales como: sociales (de saber problematizar la realidad, discerniendo los problemas en su complejidad y estructurando propuestas de cambio donde sea factible mirar sus alcances), de comunicación (situarse en una actitud de escucha para reconocer y valorar puntos de vista de los otros; poner en juego herramientas para reconocer e interpretar información y saber usarla), tecnológicas (construir criterios para la diferenciación de las diversas tecnologías disponibles y de las apropiadas para los problemas abordados) y éticas (tomar en cuenta las condiciones y posibilidades de su intervención, construyendo criterios para valorar las opciones en las que puede hacerse cargo y que configuran los elementos constitutivos para la toma de decisiones).

En síntesis, la formación en competencias cobra efectividad en la medida que interpele al sujeto para una decisión activa, constitutiva y forma-

tiva, lo que no quiere decir que siempre sea necesariamente conciente. La relación del sujeto y la oferta de formación tiene que considerar la variación de sentidos que estarán en juego para que los mensajes sean significados, y tomar en cuenta que el significado no es de la misma manera al cambiar el tiempo y la circunstancia, ya que la producción de la significación está sobredeterminada por el contexto particular de la relación sujeto-mensaje.

En este contexto, proponer dispositivos curriculares que generen posibilidades de interlocución implica estrategias de aprendizaje, roles de docentes (tutor, asesor, maestro); programas (como espacios que articulen saberes provenientes de distintos orígenes con el uso de una diversidad de herramientas metacognitivas en una secuencia entre los distintos programas para lograr aprendizajes que requieren de tiempo prolongado en la formación profesional), movilidad espacial y temporal (que opera en situar las condiciones para el aprendizaje en múltiples escenarios y pone a prueba permanentemente la formación adquirida); y diversidad de usos de tecnologías para la enseñanza y el aprendizaje. Todo ello reorientará las prácticas de la evaluación hacia una variabilidad de recursos, acordes con las intenciones formativas puestas en juego, donde la valoración gradual de los procesos resulta vital para mostrar el logro de las competencias, considerando al sujeto desde su singularidad y reconociendo su acción en la polisemia y la variabilidad significativa.

A lo largo de este trabajo hemos puesto a disposición del lector elementos analíticos para distinguir posiciones que hacen referencia a lo educativo y su papel ante el desarrollo humano y social bajo el supuesto de equidad; dejando ver los sentidos dilemáticos y las limitaciones de los discursos preformativos que, bajo el supuesto del cambio y de las exigencias de la vida contemporánea, siguen enfatizando sentidos de homogeneización para mirar la vida social desde la simplicidad.

Desde las preguntas formuladas desplegamos nociones, sentidos y proposiciones con las cuales invitamos a pensar desde otro lugar a la formación profesional y a la empleabilidad y, con ello, idear múltiples posibilidades de comprensión y formulación de propuestas educativas, acordes con una mirada plural, de reconocimiento de la complejidad y orientadas por lo singular.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo López, María Guadalupe, “América Latina mundializada, geopolítica, mercados y estructuras sociales”, en María Guadalupe Acevedo López y Adrián Sotelo Valencia (coords.), *Reestructuración económica y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI–Facultad de Ciencias Políticas y sociales–Centro de Estudios Latinoamericanos UNAM.
- Alba Ceballos, Alicia de, “Educación: contacto cultural, cambio tecnológico y perspectivas posmodernas”, en R. N. Buenfil (coord.) *En los márgenes de la educación. México a finales del milenio*, México: Seminario de Análisis del Discurso Educativo/Plaza y Valdés, 2000.
- Barrón Tirado, Concepción, “La educación basada en competencias en el marco de los procesos de globalización”, en *Formación en competencias y certificación profesional*, México, UNAM-CESU, 2002.
- Buenfil Burgos, Rosa Nidia, “Posmodernidad, globalización y utopías”, en R. N. Buenfil (coord.), *En los márgenes de la educación. México a finales del milenio*, México, Seminario de Análisis del Discurso Educativo/Plaza y Valdés, 2000.

- Carbajal Romero, José, “Iterabilidades: los discursos de la internet y la interpelación”, en R. N. Buenfil (coord.), *Configuraciones discursivas en el campo de educativo*, Mexico, Seminario de Análisis del Discurso Educativo/Plaza y Valdés, 2002.
- CEPAL-UNESCO, “Educación y Conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, 1992.
- Fuentes Amaya, Silvia, “Educación ambiental como discurso ético: el programa de Educación Ambiental de Mexicali”, en R. N. Buenfil (coord.), *Configuraciones discursivas. En el campo educativo*, México, Seminario de Análisis del Discurso Educativo/Plaza y Valdés, 2002.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “La calidad de la educación básica en México”. Primer informe anual 2003, México, INEE
- Liotard, Jean-Francois, *¿Por qué filosofar?*, Barcelona, Paidós, 1989.
- \_\_\_\_\_, *La condición posmoderna. Informe sobre el saber*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1990.
- OCDE, Estudios económicos de la OCDE, México, OCDE-Mundi prensa, 2004.
- Orozco Fuentes, Bertha, “De lo profesional a la formación en competencias: giros conceptuales en la noción de formación universitaria”, en Concepción Barrón Tirado, *Formación en competencias y certificación profesional*, México, UNAM-CESU, 2000.
- Pedroza Flores, R. y B. García Briceño (comps.), *Flexibilidad académica y curricular en las instituciones de educación superior*, México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2005.
- Rojas Moreno, Ileana, “Análisis conceptual de la producción discursiva en el campo pedagógico”, en R. N. Buenfil (coord.), *Configuraciones discursivas en el campo de educativo*, México, Seminario de Análisis del Discurso Educativo/Plaza y Valdés, 2002.
- Žižek, Slavoj, *El sublime objeto de la ideología*, México, Siglo XIX, 1992.
- Walzer, M., *Esferas de justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, FCE, 1983.

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- Becerril, Isabel, “Pobreza, un mal generalizado en México: CEESP”, en *El Financiero*, 31 de enero de 2005.
- Granja Castro, Josefina, “Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, Núm. 3, jul.-sept., 1997, México: Instituto de Investigaciones Sociales, 1997.
- Regil, Miriam de, “Explosión urbana en México”, en *El Financiero*, 24 de enero de 2005.
- Tadeo da Silva, Tomaz, “Cultura y currículum como prácticas de significación”, *Revista de estudios del currículum*, Vol. 1, Núm. 1, enero, Barcelona, Pomares-Corredor, 1998.
- Daniel Pensamiento, “Pega a democracia el rezago educativo”, *Reforma*, miércoles 27 de octubre de 2004.

## PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- Boltnivik, J. (2002, 12 de abril), “Desarrollo Humano en México”, *La Jornada*, obtenida el 18 de junio de 2005.  
<http://www.jornada.unam.mx/2002/04/12/032a1eco.php?origen=index.html>
- European Commission. White Paper on Education and Training. Teaching and Learning. Towards the learning society. Obtenida el 22 de octubre de 2003.  
<http://europa.eu.int/comm/education/doc/official/keydc/lb>
- Gonczy, A. (1997), *Enfoques de la educación y capacitación basada en competencias: la experiencia de Australia* (1ª. parte). Obtenida el 18 de junio de 2005.  
[http://google.com/search?q=cache:IUrg0fTGg8J:www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/ipn/academia/11/sec\\_8.htm+cr%C3%ADtica+al+enfoque+de+las+competencias+laborales&hl=es](http://google.com/search?q=cache:IUrg0fTGg8J:www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/ipn/academia/11/sec_8.htm+cr%C3%ADtica+al+enfoque+de+las+competencias+laborales&hl=es)

Mahbub Ul Haq (1995), *El paradigma del desarrollo humano*, obtenida el 18 de octubre de 2005.

<http://www.un.org.pk/hdc/>

Marcelo García, Carlos, *Aprender a enseñar en la sociedad del conocimiento*, obtenida el 8 de octubre de 2005.

<http://ptometeo.us.es/idea/mie/pub/marcelo>

Rodríguez G., Roberto (2000), “La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional a fin de siglo”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Obtenida el 19 de octubre de 2005.

<http://redie.ens.uabc.mx/vol2no1/contenidordgo.html>

Rojas, Eduardo, *El saber obrero y la innovación de la empresa*, consultado el 19 de octubre de 2005.

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/rojas/pdf/rojas1a.pdf>



# LA POLÍTICA EDUCATIVA, FORMACIÓN ESCOLAR Y ACTUALIZACIÓN DOCENTE: ENTRE LA VORÁGINE ECONÓMICA GLOBAL Y LA OPACIDAD DEL DISCURSO PEDAGÓGICO

PRUDENCIANO MORENO MORENO\*

## ESTRUCTURAS SOCIALES ANÓNIMAS Y GLOBALIZACIÓN

Pascal Bruckner ha señalado que en la exitosa película comercial *Matrix* (1999), se hace una metáfora de cómo nuestra existencia es mero producto de una máquina superior, una “matriz” que nos dirige, impone restricciones a veces, y otras nos concede momentos de placer. En *Matrix* se pueden leer todas las metáforas posibles de las estructuras sociales: del capital, la religión, las sectas, el tecnopoder; esto es el conjunto de factores sociales y económicos que determinan el curso de la conducta y sistemas de vida de las personas, obnubilando el concepto de autonomía, juicio y criterio personal autosostenido (Bruckner, 2002: 59).

A esta interesante alegoría sobre las condicionantes exteriores de la vida, se agrega otra hipótesis más radical del círculo de filósofos conocidos como “los buscadores de la verdad” agrupados en torno a las figuras

---

\*Académico Titular de la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco. Correo electrónico: pmoreno@upn.mx

de G.I. Gurdjief (1997), P. Ouspensky (1957) y J.G. Benet (1990); ellos lanzaron la arriesgada teoría, fundamentada en el conocimiento metafísico, de que no sólo el hombre poseía determinados derivados de la maquinaria social, sino que el mismo hombre (y mujer) era en sí y funcionaba igual que una máquina, por la estrechez de la visión vivencial.

El fenómeno educativo entonces puede enmarcarse dentro del análisis de estas dos grandes tendencias: el determinismo socioeconómico y personal, por una parte y, por otra, la posibilidad de desembarazo y trascendencia de ambos determinismos. En un acto de emancipación o de libertad humana. Este análisis, que a lo largo de la historia ha sido presentado como el debate entre el reino de la necesidad (estructuras) y el de la libertad (acción voluntaria y consciente del sujeto histórico), puede ampliamente enriquecerse y arrojar nuevos destellos, a la luz de la investigación educativa contemporánea y sus postulados centrales transmodernos. Se hace necesario ir por etapas en el citado marco de análisis y realizar las posibles conexiones entre ambos determinismos, al igual que la probabilidad de trascenderlos, interpretándolos con el factor referido a la globalización y su impacto en la formación educacional y sus prácticas conexas.

No creo muy productivo debatir si el concepto de *globalización* debe tener o no un estatus científico, pues su uso es ya muy común y corriente, es más interesante señalar que su significado es polémico y su origen también.

Conceptos como INTERNACIONAL y RELACIONES INTERNACIONALES se generalizaron a fines del siglo XVIII con el surgimiento de las naciones modernas. El término GLOBALIZACIÓN apareció por primera vez en un diccionario enciclopédico en idioma inglés en 1961; hasta mediados de los años 70 había aparecido en el título de muy pocos libros; desde los 80 la globalización se convirtió en una noción clave en el debate de las ciencias sociales, y en los 90 entró en el léxico cotidiano” (Scholte, 1999: 90).

Es ya lugar común entender la globalización como la intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales mundiales, impulsadas por la dinámica de los mercados (de capitales sobre todo),

revolución tecnológica, redes internacionales productivas, sociedad de la información y el conocimiento y movilidad global de los factores productivos. El punto que ha acaparado el debate es si tal intensificación de las relaciones internacionales han provocado o no una ruptura que origine un nuevo ciclo histórico.

Octavio Ianni (1999) piensa que sí se inició otro ciclo de la historia, estableciéndose nuevas instituciones, valores culturales, formas de actuar, sentir, pensar e imaginar en un ámbito transnacional que reduce distancias y diferencias entre occidente y oriente. Además, cosas, personas e ideas se desterritorializan y reterritorializan en otros lugares y direcciones. Es evidente que el escenario global está estructurado por las corporaciones transnacionales y organismos multilaterales, por lo cual se polariza la economía, política y cultural. “El globo se revela geohistórico, se transforma en un todo simultáneamente real y virtual, organizado en términos de una fábrica global, un SHOPPING CENTER global” (Ianni, 1999: 99). Sin embargo, dentro del debate citado, para Atilio Borón, la globalización está lejos de ser una novedad. Siguiendo a autores como Samín Amir (1997), Paul Bairoch (1998), Aldo Ferrer (1997) e Immanuel Wallerstein (1985), dice que tal proceso es tan antiguo como el capitalismo. En términos de Atilio Borón (1999), lo que caracteriza a la economía contemporánea es el ingreso en una nueva fase del capitalismo global donde se identifican tres etapas: la bella época (1870-1914), el boom de la posguerra (1945-1974) y la crisis del keynesianismo con el retorno a la economía neoclásica (1980-2005). Tal fase presenta tres nuevos aspectos:

1. Vertiginosa mundialización de flujos financieros. La suma diaria que circula por los mercados financieros internacionales es de 1.2 billones de dólares (casi una quinta parte del PNB de EEUU). En sólo siete horas tales mercados transan una cifra equivalente al Producto Interno Bruto (PIB) total de México. Además se establece una fuerte desconexión entre flujos financieros y economía real, originando el término de “economía de casino”.
2. Cobertura geográfica planetaria. El proceso se impone en China, Cuba, Vietnam y ha hecho desaparecer al “segundo mundo”; es decir, el antiguo mundo socialista.

- 3 Universalización de la imágenes y mensajes audiovisuales, pero en una versión “macdonalizada” de adopción de valores, estilos culturales, íconos e imágenes planetarias proyectada por el modelo estadounidense de consumo muy estandarizado, fetichizado y con baja calidad cultural.

También se marcan otros aspectos del proceso como la globalización petrolera, nuclear, narco-globalización, ideológica (Fukuyama, Greenspan, Soros, Tercera Vía), de la OTAN-Croacia; y se despiertan nuevas interrogantes sobre la postglobalización, la desglobalización de la política; la actitud antiglobalización del Papa y el Jubileo 2000 y la Ronda de la antiglobalización, la militarización del comercio y las protestas de Seattle (Jalife-Rahme, 2000), Cancún y Porto Alegre. Sin embargo, la tendencia globalizante es lenta en otros aspectos como: 80% del producto mundial se destina a los mercados internos y las exportaciones apenas llegan a 20% de la producción mundial; nueve de cada 10 personas trabajan para los mercados de sus países.

Además, el famoso economista J. K. Galbraith declaró que: “la globalización [...] no es un concepto serio. Nosotros, los americanos, lo inventamos para disimular nuestra política de penetración económica en otros países” (Borón, 1999: 146). También para el sociólogo chileno Fernando Mires, el término globalización remite a un concepto múltiple que es parte tanto del fetichismo académico como de modas intelectuales. “Así ha ocurrido con conceptos como postmodernidad, por ejemplo, que surgió de un discurso sobre arquitectura, y terminó inundándolo todo, tal como hoy ocurre con la noción de globalización, que al parecer salió de un artículo periodístico acerca de la microelectrónica” (Mires, 1999: 177).

Una reflexión importante que marca F. Mires es que la idea de globalización se encuentra muy ligada a la de “fin de la historia”, es una idea esencialmente finalista. Y el finalismo ha sido uno de los aspectos centrales del racionalismo. La globalización como culminación de la modernidad. Tal finalismo pudiera ser una transcripción lógica de la razón teleológica del pensamiento científico, entonces:

Después de esa globalización no nos aguarda ninguna sociedad superior, no es posible ningún *salto histórico* hacia el futuro. El tren del capitalismo ha recorrido todas las estaciones; ha sido mercantilista, industrial, colonialista, imperialista, hasta alcanzar esa terminal que se denomina globalización.

Mas allá, o después de la globalización, hay sólo un vacío negro que arrastra a materias, teorías, ideologías e ilusiones. La globalización surgiría así como la fase neomilenaria de la historia. Frente a ese profundo precipicio, sólo cabe el gesto heroico, la melancolía, la depresión o todo a la vez” (Mires, 1999: 168).

F. Mires, siguiendo a Ralf Dahrendorf, plantea hablar no de una, sino de varias globalizaciones expresadas en distintos espacios: la primera sería la geográfica, comenzó el 20 de julio de 1969 cuando el cosmonauta Neil Armstrong contempló la Tierra desde la Luna, ofreciendo esa visión por la TV en los setenta. Obtuvimos una segunda imagen global mediante el Informe del Club de Roma, realizado por Dennis Meadows, donde se alerta sobre las consecuencias del deterioro ecológico del planeta. Una tercera globalización es la revolución informática y la idea de “aldea global”. Y una cuarta es la de los mercados financieros, los cuales se han autonomizado de los procesos económicos relativos a las inversiones materiales.

Esta última es la llamada globalización económica, es la que más se ha popularizado y es la característica que más desconcierto y desánimo ha causado, pues da la impresión del triunfo de las estructuras (anónimas e incontrolables) por encima de las personas (los sujetos de la historia). En efecto, la fase capitalista pre-globalización, para sus críticos anteriores, encerraba al menos una promesa histórica: una sociedad superior, que pudiera haber sido un socialismo autoritario de Estado (como el que se derrumbó o el que prevalece aún en un puñado de países), pero pensaban mas bien en un “socialismo con rostro humano”, como el que intentó impulsar el líder checoslovaco de los 60, Alexander Dubceck, pero que fue aplastado por los tanques rusos en la Primavera de Praga de 1968.

Pero la fase globalizante aparece como “un capitalismo sin promesas”, es decir, sin promesas humanas o humanísticas, sino en el mejor de los casos con promesas de mejoramiento material, racional, científico y tecnológico; pero sin una respuesta o con un enorme “vacío existencial”;

¿cuál es entonces el rol de la educación ante esta fase contemporánea del capitalismo globalizante? En lo siguiente, realizamos un balance de los impactos de la globalización en las tendencias educativas y la necesidad de elaborar modelos alternativos.

## **FORMACIÓN ESCOLAR, ECONOMÍA DIGITAL Y GLOBALIZACIÓN**

La formación escolar va dirigida al entendimiento, intelecto, el rendimiento instrumental o, como correctamente lo ha expresado el psicólogo Peter Lauster:

[...] La formación escolar se fija unilateralmente en la *ratio* y descuida la estructura de la personalidad en su totalidad. El niño aprende prematuramente a poner en funcionamiento su entendimiento y subyugar sus sentimientos y sus sueños [...] La capacidad de amar queda oprimida en la laboral. Cada uno busca su propia ventaja y ve en el otro un oponente (Lauster, 1992: 62).

¿En qué factores se ven reflejadas estas carencias que nos llevan directamente a un modelo educativo subdesarrollado o mutilado (que no necesariamente falso)? Si emprendemos el análisis del modelo educativo y de formación escolar derivado de la globalización, vemos que el mundo se dirige hacia 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 socio-económicas; subordinando el desarrollo del sujeto como ente multidimensional a uno de carácter unidimensional.

La tesis predominante es una actualización de la teoría del capital humano, o la educación al servicio de la formación de capital, pero hoy enfatizando la vinculación productiva con la tríada: educación, ciencias y tecnología para el desarrollo del capital en sus diferentes modalidades aplicativas: maquila, industrial, digital, agropecuario e intelectual. Tal relación tiene su rentabilidad final en el comercio mundial y su competitividad en bloques y tratados comerciales. Desde marzo de 2003 hasta

enero de 2005, México se establece como sede temporal para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con sede en Puebla (Rodríguez, 2003: 3).

Los temas clave aquí son: liberación del comercio de los productos agrícolas y energéticos, movilidad internacional de la fuerza de trabajo y trato para naciones de menor peso económico; la globalización económica, la tercera revolución científico-tecnológica-industrial y la hegemonía política neoliberal; son el marco clave del cual se nutre el modelo educativo y al cual también alimenta. Las temáticas de interés en el mundo académico se centran hoy en la innovación, la sociedad del conocimiento, políticas y sistemas nacionales de innovación, redes y sistemas regionales, innovación y educación, tecnologías de la información; paquetes, incubadoras y empresas de base tecnológica, cambios institucionales y aprendizaje, etcétera (Rodríguez, 2004: 4).

El regionalismo económico de segunda generación, como el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y el MERCOSUR (Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay), junto a otros bloques regionales como la Unión Europea y el bloque de la región Asia-Pacífico, nos dan una idea de las nuevas realidades de la economía mundial y sus políticas económicas subsecuentes.

A través del ALCA la posición de EEUU en la OMC encuentra un refuerzo fundamental, que le permite competir con otros bloques [...] se amplifica la posición del país en temas claves como la seguridad hemisférica, migraciones, acceso a un gran acervo de recursos y materias primas, telecomunicaciones y el comercio electrónico [...] dominación tecnológica mediante derechos de propiedad intelectual y el control de precio de las exportaciones [...] (Rodríguez, 2004: 5).

La tercera revolución científico-tecnológica-industrial es el substrato material del proceso de globalización, como su sector más avanzado es el área microelectrónica-informática, telecomunicaciones, economía del conocimiento o incluso “era de la información” y “sociedad-red” (Castells, 1999). Pero también han surgido otros nombres como “la nueva economía” (Estefanía, 1997), “economía digital” (Velasco, 2003) y “capital digital” (Tapscott *et al.*, 2001). Algunos de estos conceptos son

cocinados por analistas financieros, bancos de inversión y consultorías internacionales. Otros autores (como Tapscott, Ticoll, Lowy, 2001) son directivos de organizaciones de investigación como la Alliance for Converging Technologies y de New Paradigm Learning Corporation.

En cualquier caso, la tesis central de la nueva economía del conocimiento es que los avances de la microelectrónica-telecomunicaciones-informática han sentado las bases para un espectacular periodo de crecimiento. El cambio de paradigma tecno-productivo se manifiesta también como una corrosión de la corporación de la era industrial y el ascenso de la nueva forma de creación de riqueza materializada en la red (de negocios) por el capital digital.

El capital digital tiene su expresión de punta en la *b-web*, igual a redes de negocios para socios que son productores, suministradores de servicios, proveedores, empresas de infraestructura y clientes; enlazadas mediante canales digitales, esto es, la nueva plataforma de la productividad y competitividad del siglo XXI. Los sistemas *business web* (b-web) son fluidas congregaciones de negocios (a veces estructuradas, a veces amorfas) que se reúnen en la internet a fin de crear valores para clientes y riqueza para sus accionistas. Otros nombres para estos negocios son: subcontratación de servicios, corporaciones virtuales, empresas extendidas, Keiretsu, ecosistemas de negocios y enjambres (Tapscott, *et al.* 2001: 65).

Son también nuevos enfoques de gestión y estrategia comerciales y mecanismos específicos para la acumulación de capital digital. Esto es, son enfoques estratégicos de la práctica y el desarrollo de la innovación y la competitividad para la creación del valor. Los cinco tipos de *b-web* son: ágoras, agregaciones, cadenas de valores, alianzas y redes distributivas. También hay subtipos, por ejemplo, entre las ágoras están los mercados abiertos, subastas del lado de la venta-compra y los intercambios.

El ágora del *b-web* es un mercado en el que clientes y ofertadores se encuentran para negociar libremente y asignar precios a las mercancías. La agregación es cuando una compañía (Wal Mart, por ejemplo) dirige de manera jerárquica, situándose entre productores y consumidores como un intermediario que agrega valor, asumiendo el cargo de seleccionar productos y servicios con base en segmentos de mercado; minoristas y mayoristas son ejemplo de agregaciones.

La cadena de valor es cuando el proveedor de contexto estructura y dirige una red de *b-web* para producir una oferta de valor o una oportunidad de mercado. La alianza es la más “etérea” de las *b-web*, pretende lograr una alta integración de valor sin control jerárquico. Sus participantes diseñan bienes-servicios, conocimiento o experiencias dinámicas compartidas. Incluyen comunidades *online*, iniciativas de investigación, juegos y comunidades para el desarrollo como las iniciativas innovadoras Palm Pilot, Open Source y MP3.

Uno de los *b-web* muy resaltado por los teóricos del nuevo paradigma es Band-X, empresa que surgió cuando Marcos Ferrati y Richard Elliot se preguntaban por qué el antiguo monopolio British Telecom mantenía el control del sector y las llamadas al extranjero fueran tan caras. ¿Por qué no existía un mercado en el que se pudiera comerciar con el tiempo de comunicación telefónica? Esbozaron la idea de una central telefónica apoyada en la internet, donde las empresas de telecomunicaciones pudieran ofrecerse anónimamente para comerciar.

Ferrati le explicaba a Elliot que no se necesitarían edificios, operadores, cemento, ladrillos; sino sólo un *software* y un sitio en la *web*. En 1997, instaló Band-X, aún siendo ignorantes del campo de las telecomunicaciones, aunque consultaron a expertos del sector, quienes intentaron desanimarlos tachándolos de ingenuos. Pero para agosto de 1997, habían conseguido ya 200 asociados y demostrado que los precios podían caer; pues el minuto de comunicación entre Nueva York y Londres se cobraba ya en siete centavos, la sexta parte de British Telecom.

Un gran número de ejecutivos de las telecomunicaciones hacían cola en el salón de Ferrati. En 1998, ya con 300 asociados, que incluían empresas desde Bosnia hasta Bangladesh, Band-X comenzó a parecerse aún más a una Bolsa de Valores. Compró su propia conexión en telehouse [...] facilitó operaciones instantáneas [...] vender minutos extra [...] y en 1999 consiguieron 11, 000, 000 de dólares de un arriesgado capitalista de Chicago en un acuerdo que valoró a Band-X en más de 30 000 000 dólares (Micklethwait y Wooldrige, 2003: 56).

Una oferta pública de adquisiciones que atrajo la atención de Wall Street en el 2000. Pero el negocio sigue siendo notoriamente virtual: el servidor oficial de la central

está en Canadá. Y más aún los dos ingleses pueden atribuirse un papel de escasa importancia en el fenómeno que *The Economist* ha titulado *la muerte de la distancia* (Micklethwait y Wooldrige, 2003:79).

Independientemente de las dudas y el escepticismo que rodeen a las nuevas tecnologías, hay elementos objetivos que indican los crecientes gastos de capital en telecomunicaciones y el rápido incremento en la capacidad computacional. En 2000, una computadora es cinco veces más rápida, 10 veces más potente (memoria RAM y capacidad del disco duro) y 30% más baratas que en 1995 (Comercio Exterior, 2003: 35).

Además, es muy posible que en la dinámica del *e-marketing* aparezcan nuevos intermediarios especializados en ayuda al consumidor en la elección del mejor oferente y producto. “En algunas categorías de productos, como los seguros, la asesoría de inversiones y otros; se llegará a lo que algunos llaman *metaintermediarios*, es decir, oferentes de sus servicios a consumidores que piensan más en términos de actividades o *meta mercados* que en términos de productos [...]” (Comercio Exterior, 2003: 42). Por tanto, las fuerzas motrices de la globalización son la tecnología, los mercados de capital, la gestión empresarial y la política económica neoliberal. ¿Cómo se relaciona este fenómeno global con el modelo educativo? ¿Tienen respuestas las prácticas educativas más allá de seguir la inercia del proceso o manifestarse a favor o en contra?

#### **LA VERTIENTE OSCURA DE LA GLOBALIZACIÓN COMO CALLEJÓN SIN SALIDA PARA UNA UTOPIA HUMANÍSTICA**

Dejando de lado el evidente hecho de que la economía de mercado y los vestigios que aún quedan de economía estatal han incumplido sus promesas subyacentes de prosperidad material para todos, dejando atascados a millones de personas, el fenómeno globalizador es desolador también para quienes han podido integrarse al mismo. Ello por razones de corte socio-histórico, destacando que tanto el capitalismo como el socialismo pre-globalización hacían una promesa a la humanidad: la utopía de la liberación de las potencialidades humanas y la

felicidad personal. En términos prospectivos, ni la etapa globalizante ni la postglobalizante tienen ya utopías de corte humanístico, soteriológico o antropológico para el porvenir de la civilización. Por las siguientes razones:

La actual maquinaria tecnoproductiva se desenvuelve como un aparato especializado en la fabricación de mercancías, por medio de mercancías que, a su vez, redundarán en la multiplicación de las mismas a futuro; originando también la acumulación de mercancías superfluas, como si el consumismo desbocado fuese el ideal último de civilización (Bruckmer, 2002: 22).

Se produce un movimiento en dos sentidos; por un lado, se reprocha a la prosperidad que sea únicamente prosperidad, es decir, trivial; por otro, se le recrimina que no acabe de extenderse a todos. Los frutos del progreso no sólo se reparten de forma desigual, están además envenenados, son nocivos en términos del despilfarro y polución (Bruckmer, 2002). La apertura, liberación y desarrollo de libertades se transformó en una nueva “jaula invisible de hierro” (Weber, 1972 y Gay, 1953) para los ganadores y para los perdedores, en “privación de libertades”, porque la indigencia de los 1 200 millones de personas del mundo que subsisten con un dólar y menos al día, es “privación de capacidades” (Sen, 2000: 64).

El anonimato de los organismos de la globalización hace que las protestas antiglobalizantes sean contra “siglas sin rostro” como el FMI, BM, OMC, G7, OTAN, etcétera. Estos organismos representan algo así como “los determinantes político-financiero-militares” de la conducta de la civilización. La productividad, competitividad y calidad, y su correspondiente consumismo, serían los “determinantes económicos”. La economía es entonces una actividad necesaria y desencantada, pues orienta la vida desde la generalización de ocupaciones rutinarias, que no supone desarrollo más elevado, reduciendo la existencia a la mera adquisición y gasto. Pero como agudamente ha observado Bruckner, el determinismo económico no favorece tanto la posesión como el uso pasajero y destrucción de productos, así como su creciente renovación, pues: “Si nos contentásemos con nuestros coches o nuestros muebles, los stocks no tendrán salida y el sistema quedaría paralizado [...] Excitación, innovación, mimetismo: siempre hace falta descubrir sin cesar

nuevos nichos de codicia, erigir los caprichos de unos en necesidad de todos” (Bruckner, 2002: 42).

Las mercancías compradas producen breves goces al agotarse su uso, de tal manera que la coincidencia entre el deseo y su satisfacción es placentera y decepcionante a la vez. Visto el proceso en su conjunto, todo parece indicar que las prácticas educacionales centrales aparecen como un epifenómeno de la globalización y sustrato técnico-material: el crecimiento del sector microelectrónico-informático y de telecomunicaciones. En el ámbito teórico, el paradigma neoclásico de la formación del capital humano se funcionaliza y se re-orienta bajo el concepto de “capital humano interconectado”. En términos de Tapscot, Ticoll y Lowy: “Las compañías necesitan una gestión de recursos humanos interconectados. Los directores de empresas tienen que definir y comunicar una clara cultura de b-web para guiar el desarrollo del capital humano (Tapscott, et al. 2001: 102).

Para los teóricos de la globalización, el impacto más grande que vislumbren en la sociedad del conocimiento es el cambio en las dinámicas de vida de la población o la sociedad como estructura. El Club de Roma nos ofrece tal visión predominante de la globalización, cuando en 1997 reunió a 140 participantes de la comunidad política, de UCLA, MIT, Laboratory for Computer Science, Microsoft, Oracle, Xerox, Acer, ABB Europe, etc., en Washington, D.C.

¿A qué cambios de vida se refiere tal comunidad internacional? ¿Qué retos sociales, económicos y ecológicos pueden ayudar a superar las nuevas tecnologías? Literalmente lo resumen así:

Ellas pueden puentear crecientemente distancias y tiempos gracias al teletrabajo, telecompras, servicios médicos a distancia o a los servicios bancarios a domicilio. Tales tecnologías promueven la generalización del aprendizaje a lo largo de la vida al hacer riqueza global de conocimiento acumulado que se duplica actualmente cada 5 años y que se está transformando así en factor primordial de la producción (Cebrián, 1998:11).

¿Cuál es la promesa de la globalización y el nuevo paradigma tecnoproductivo? Es muy rica en potencialidades económicas, tecnológicas y materiales; pero extremadamente miserable en desarrollo de potencialidades

educativas y humanas. Este es el “Talón de Aquiles” del planteamiento de la globalización y el paradigma microelectrónico-informático y telecomunicativo. Resumiendo las promesas, y los escenarios futuros serían:

1. La transición de una economía industrial basada en el acero, automóvil e infraestructura material, hacia una economía digital del silicio, redes y computación.
2. De las transacciones físicas del dinero en efectivo, cheques, facturas, reuniones interpersonales, llamadas telefónicas analógicas, radio, t.v., mapas, discos, libros, etc., a las comunicaciones digitales, bites almacenados en ordenadores ultrarrápidos y en red.
3. Comunidades empresariales en *b-web* y *e-marketing*
4. Reciclamiento rápido del aprendizaje.
5. Extensión de la digitalización a casi todas las actividades económicas y sociales. La “Era de la inteligencia interconectada”.
6. Una extensión de la tercera hacia una cuarta revolución tecnológica hacia el año 2060, con la interacción de la microelectroinformática y la biotecnología; pasando por el proyecto genoma humano, el biochip, la creación artificial de proteínas cerebrales, en conjunción con la revolución cuántica.
7. Una convergencia de valores, aspiraciones y deseos humanos en las adquisiciones, posesión y trueque de mercancías plurales con la codicia generalizada de los mismos productos y marcas. En EEUU se gastan anualmente 8 000 millones de dólares en cosméticos.
8. Una indiferencia creciente hacia los limpiadores de parabrisas, ghettos, favelas y miserables del campo y la ciudad.
9. Un creciente desarrollo del lado oscuro de la internet.
10. Crecientes problemas de salud física y psicológica. La venta de antidepresivos asciende a 16% anual desde 1989 y las ventas de Prozac son superiores al PIB de Guatemala (Hertz, 2002: 75).
11. Los aspirantes a magnates del *b-web* han renunciado a las amistades y las pasiones. En 1991, un empleado de 24 años se ahorcó después de haber trabajado 80 hrs. semanales durante 18 meses seguidos. Declaró que había perdido el sentido de su vida, no es un

caso excepcional, se registran 10 000 casos anuales de este tipo por sobrecarga de trabajo (Hertz, 2002: 81).

¿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, la gestión, la productividad, la competitividad y la política como marioneta del *marketing*, es un mundo desolador y humanamente descorazonado. Las reacciones predominantes que se constatan en el sistema educativo no son en lo esencial de protesta, nuevos ideales o de rechazo abierto al modelo tecnoproductivo, sino tres tendencias con sus matices, circunstancias y especificidades diferenciadas:

- La política educativa oficial de organismos globales y nacionales como BM, FMI, OCDE, OMC, CEPAL, SEP, ANUIES, etc., la cual es de intentar adecuar el modelo educativo al tecnoproductivo a través del paradigma de educación por competencias en todos los niveles.
- La UNESCO a través de su informe, conocido también como Informe Delors; un modelo educativo más humano basado en los cuatro saberes: aprender a convivir, a ser, a hacer y a aprender.
- Los actores centrales del proceso educativo. Estudiantes, maestros, trabajadores y medios de comunicación, han respondido con una actitud de indiferencia, apatía, abulia y desencanto. Esto es lo que los investigadores educativos conocen como la condición postmoderna de la educación. Uno de estos investigadores señala acertadamente:

No es generalizado, pero en un importante número de centros de estudio superior, los referentes culturales de muchos de sus estudios provienen más de la tv comercial y sus programas basura que de los libros y

de los materiales académicos y experimentales que las universidades les facilitan. Evidentemente, hace tiempo que no existe correspondencia de ciertas orientaciones gubernamentales con las preocupaciones políticas, intelectuales y pedagógicas que al respecto han manifestado algunos de los sectores de las universidades públicas y de otros grupos sociales (Medina, 2003).

Pero esta condición postmoderna abarca no únicamente al sector educativo, sino también se extiende hacia una actitud de superficialización, banalización y vaciamiento de contenido soteriológico y esotérico de la religión, como lo ejemplifica de forma clara la aparición en el puerto de Veracruz de Franklin Graham –vástago de Billy Graham, influyente pastor norteamericano, íntimo amigo de Ronald Reagan (fallecido en 2004) y fundador del movimiento fanático seudo-religioso de los "cristianos renacidos"–, quien liderea el movimiento evangélico Samarita's Purse. Difundiendo su mensaje a través de la telepredicación, esta extraña corriente teológica espera con ansia el fin del mundo, del que se salvarán únicamente los cristianos renacidos. En 2001, Gallup estimó que 41% de los norteamericanos ha abrazado ya esta apocalíptica creencia (Áviles, 2003: 4).

Esto aparentemente es muy raro en un país que se ufana de ser líder en la modernidad científica-tecnológica-industrial. Sin embargo esta veta estrafalaria de la postmodernidad de discursos de "arrastre popular" nos indican la parcialidad, pero también el impacto que la globalización está ofreciendo en el terreno de la subjetividad. Al no presentar alternativas hacia las dimensiones internas de la vida sutil del sujeto (como la mítica, mágica, ética, estética y espiritual, entre otras), ésta se está volcando hacia la apatía o hacia el refugio en ideologías del miedo. Es decir, la exclusividad del modelo tecno-productivo globalizante ha silenciado (por abrumador) el necesario desarrollo de otras potencialidades humanas. Entre ellas, la dimensión psíquica o del alma, misma que hoy se encuentra presionada entre los aguijones del paradigma tecno-productivo, la banalidad de los multimedia, los dogmas teológicos, drogada de noticias manipuladoras y con posibilidades mínimas de abrirse paso ante una política educativa que se ha quedado ciega, sorda y muda en la dinámica de efectos y necesidades subjetivas que claman por ser escuchadas.

Las instituciones educativas son ahora moscas atrapadas en la intrincada red del mercado; su influencia en el pensamiento único del mundo global es reducida. Han 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 estatus de la condición humana reducida a la producción, distribución y consumo de mercancías como esfera casi única. Todo parece apuntar hacia una complicidad inconsciente o silenciosa del sistema educativo (como aparato ideológico de Estado), o bien, su ignorancia con respecto al desarrollo de las potencialidades humanas que no mantienen a la masa dependiente del consumo pasivo.

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 estrés anímico y el miedo en general a lo que considera como las “inseguridades” de la vida.

La carencia en el desarrollo de las otras dimensiones existenciales (fuera del área técnico-racional-económico-instrumental) es el fundamento del éxito de la economía. Ello es, el ocultamiento de parte de la práctica educativa (a quien le correspondería socialmente esta tarea) de las fuentes que otorgan *serenidad* y *vitalidad* al ser y su formación, conlleva a una economía política de la angustia y la ansiedad vivencial. La historia se observa así como un desfile de falsos absolutos: conquistas militares, poder, dinero, ciencia, tecnología, producción, consumo, como pólizas de resignación (religiones populares) o como dosis de veneno cultural a una sociedad atiborrada de “espejismos” estandarizados, con el auxilio de los *mass media* para proporcionar toneladas de programas y noticias encaminadas a dormir y narcotizar la multidimensionalidad de la conciencia. Dos de esas dimensiones fundamentales que la economía desconoce, pero que de su aplazamiento depende su éxito son el alma y el silencio interno del ser o su dimensión espiritual.

No son las únicas, el arte, como otra dimensión clave, como celebración de la vida y respiración del alma, también puede contrarrestar la alienación de la conciencia en sus múltiples facetas, con el ejemplo de una parte de la música nos percatamos de su significancia: la música

pre-hispánica, ecológica, clásica, barroca, oriental, antigua y contemporánea como el rock progresivo, Luis Eduardo Aute, Joan Manuel Serrat, Madredeus, Bel canto y un largo etcétera.

Ahora bien, dentro del conjunto amplio de dimensiones humanas, la globalización económica como cúspide o última etapa de la modernidad promete llevar a niveles muy altos dos de ellas: la dimensión racional-técnica-cognitiva-instrumental y la dimensión lógico-formal-intelectual. Esto ha sido el mayor poder de atracción y seducción de la modernización globalizante y su mayor poder de repulsión, convocada por la postmodernidad (actitud de crítica, desencanto y/o rechazo), la cual ha enfocado sus baterías contra las estructuras socioculturales focalizadas como fuente central de producción del dolor y el sufrimiento humanos.

## **EL CONCEPTO DE POLÍTICA EDUCATIVA**

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 tiene su matriz o bien deriva 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).

De esto desprendo que la visión educativa (el mundo de lo real y lo posible en educación) determina la política (como campo práctico) y que la visión educativa, a su vez, se desprende de una visión ontológica, no de una disciplina. Por tanto, no es la ciencia política lo más idóneo para fundamentar la política educativa (si bien no le hace daño), sino la visión ontológica, epistemológica, ética y estética del mundo educativo ¿Cuál es la visión educativa que fundamenta la política educativa actual? Sin lugar a dudas se puede responder que es la visión de la modernidad, pero no la visión de la totalidad de la modernidad, sino la que salió triun-

fante del proceso histórico iniciado en 1492 (simbólicamente), fortalecido en 1789, refrendado en 1945 y desbocado en la globalización de 1989, la cual promete extenderse en los siglos venideros si no hay un contrapeso con la acción humana y el pensamiento liberador de abrir un mundo de posibilidades.

La visión triunfante de la modernidad no es la de Rousseau, Montesquieu, Montaigne, Da Vinci, Schiller, Hegel, Marx, Kolakoswky, Lucacks, Habermas, etcétera, sino la de instrumentalizar al mundo para encaminarlo hacia una dinámica productiva, técnica, especializada; formando una conciencia intelectual (en la mejor de las posibilidades), mecanizada, chata, gris y cuadrada de la vida, y cuidándose muy bien de evadir y ocultar la necesaria multidimensionalidad de la existencia, incluyendo en ella la parte sacra o sagrada, así como la dimensión mítica de la misma (por ejemplo, la mitología griega, la cual es una forma de conocimiento transpersonal de las dimensiones sutiles del alma humana).

No se trata de negar la dimensión mental 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, ¿por qué 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 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, la vida, la mente, el mundo, la relación con el otro. Los seres no sólo quieren saber que viven, sino saber por qué y para qué. “Nadie puede vivir si no es un vivir para algo, algo que sea a sus ojos singular, bello y valioso” (Drewermann, 1994: 55).

## **LA POLÍTICA EDUCATIVA INTERNACIONAL: SUS POSTULADOS**

Los postulados modernizantes de la política educativa internacional son tomados de los organismos mundiales, regionales y nacionales que impulsan el proceso de globalización; pero impulso con un estilo: el de privilegiar el modelo tecno-productivo de las competencias, la productividad y los valores del tipo de ciudadanía asociada a ese modelo, esto es, los del buen consumidor y buen público: ni ciudadano pleno, ni pueblo activo. Ello lo podemos ver en lo que se considera la “satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”(“Educación mundial para todos”, 1990) las cuales son:

1. Las herramientas esenciales para el aprendizaje: lectura, escritura, expresión oral, cálculo. Contenidos básicos de aprendizaje: teorías, prácticas, valores, actitudes. Pero tales necesidades básicas de aprendizaje intentan aparecer como necesidades de las personas, no como requerimientos del sistema social (Torres, R.M.,1996:22).
2. Los objetivos son ciudadanía, equidad, integración nacional, competitividad, desempeño y descentralización, conocimiento científico, tecnológico y cooperación regional (CEPAL, 1993). Mientras que las políticas son: superar el aislamiento del sistema educativo, científico-tecnológico, asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad, gestión institucional, profesionalización y financiamiento heterogéneo.
3. Cobro de cuotas para la educación media y superior combinadas con becas (Banco Mundial, 1998).
4. De las propuestas internacionales, la más cercana al ámbito multidimensional es la de la UNESCO, la cual plantea la diversidad en la sociedad mundial, democracia, desarrollo humano, los cuatro pilares educativos del aprender (ser, conocer, convivir, hacer), educación a lo largo de la vida, competencias docentes, no al automatismo del mercado educativo, financiamiento publico, cooperación internacional y educar para la vida planetaria (Delors, 1996).

## **LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL PARA LA FORMACIÓN DOCENTE**

Si analizamos la política educativa gubernamental para un sector, como lo es el de la formación docente, veremos claramente reflejada en esta política la visión modernista (plana y gris) en que se basa (SEP, 2003). Estas acciones a desarrollar siguen las líneas de otros documentos: el Plan Nacional de Educación 2001-2006 y el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento de la Educación Normal 1997.

La política oficial para la formación docente pretende extender hasta el 2025, 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 como “una política integral de formación y desarrollo profesional de los maestros” (SEP, 2003:14).

Sus ejes rectores son:

1. Calidad, justicia, reforma de la gestión (directivos competentes).
2. Modelo pedagógico de competencias y ciudadanía competente.
3. Trabajo productivo y aprendizaje de por vida.
4. Continuidad al Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (1992) y apoyo a la Ley General de Educación (1993).
5. Nuevos planes de estudio basados en competencias para: Licenciatura en Educación Primaria (1997), Educación Preescolar (1999), Educación Secundaria (1999), Educación Física (proyectado 2002), Educación Artística (proyectado 2006) y Educación Inicial (proyectado 2006).
6. Uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC).
7. Trabajo colegiado.
8. Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica (PRONAP), para lo cual se crearon 32 centros de actualización (CAM), 548 centros de maestros y 77 unidades de la UPN. Los centros de maestros (1993) contaban con 750, 000 inscritos en 2003.

9. Examen Nacional de Cursos de Actualización. Es modalidad autodidacta con 234, 024 examinados hasta 2003.

Los retos principales de esta política están ligados a la superación de los siguientes problemas:

1. Desarticulación de instituciones y servicios, débil vinculación entre educación básica y sistema nacional de formación y educación docente.
2. Evaluación de la OCDE, bajos estándares, procesos confiables de evaluación, seguimiento de egresados. Evaluación para certificación.
3. Ausencia de una propuesta de profesionalización y transformación de prácticas educativas para docentes y directivos. Planeación estratégica.
4. Enfoque intercultural, NTIC, selección de aspirantes, mejorar práctica docente, formato a la investigación y la innovación.

### **EVALUACIÓN SOMERA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA OFICIAL**

Basándonos en las reflexiones y críticas de una visión transmoderna podemos observar que la visión tecno-funcional (modernista) 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 frontera).
2. El análisis de la condición postmoderna de la enseñanza y sus temas tabú: narcotráfico, violencia familiar-social y gubernamental, corrupción, el uso de sustancias psicotrópicas y su necesario debate más allá de la visión policíaca-gubernamental, la sexualidad en su parte “espinosa”, los dogmas y manipulaciones de la religión, la eutanasia, 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, cuadradas 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 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 edad adulta. En la misma tónica, el porqué la educación ha evolucionado como un “mundo aparte” (del mundo real total).
7. Analizar por qué se empobreció el concepto de “educación integral” hasta hacerlo sinónimo de habilidades, destrezas, competencias y razonamiento.
8. Analizar por qué 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 psicomotora; cuando la multidimensionalidad del ser es más vasta y profunda.
9. Analizar con una mirada crítica la contradicción de la política educativa gubernamental de impulsar la innovación con un enfoque reduccionista y monocromático de la formación, así como con la creencia de que el constructivismo y las competencias son los modelos pedagógicos más avanzados que se han producido.

Considero necesario, sin embargo, argumentar que si bien está correctamente expresado el planteamiento de enmarcar el estudio de instrumen-

tos de planeación en el contexto de la política educativa, y esta última en el marco de las tendencias más generales de la globalización económica, la tercera revolución científica-tecnológica y la sociedad del conocimiento, no debemos de ahí inferir que una planeación prospectiva e innovadora en el ámbito educativo necesariamente signifique "aparejar" el cambio educativo hacia las tendencias sociales predominantes, esto es, hacia lo que las teorías evolucionistas del cambio tecnológico denominan como el "nuevo paradigma tecno-productivo" de la economía y la sociedad del conocimiento.

Ello me parece un error, porque la lógica de la pedagogía de la formación humana y educativa, puede observar un desarrollo diferente de la lógica de la globalización económica y sus propulsores: el BM, la OCDE, la CEPAL, la política educativa gubernamental y el proyecto escolar "escuelas de calidad". Para una visión crítica al respecto, no es suficiente hacer un cuestionamiento solamente a los enfoques convencionales de la planeación, pues los enfoques "modernos tienen también una veta conservadora muy considerable al privilegiar la formación de "capital humano" por encima de la formación de un "ser humano"; la formación en "competencias" en vez de "inteligencias múltiples", centrar la calidad en las NTIC en vez de integrar éstas en una visión integral de la pedagogía, el mundo, el conocimiento y la vida.

No se puede soslayar la observación y la pregunta de: ¿cómo es posible que el enfoque de competencias, el cual proviene de la economía, la administración, la teoría de la firma y la organización, haya pasado en la actualidad a convertirse en enfoque dominante de la educación?, pese a no aparecer en ningún tratado de pedagogía, ni antiguo, ni moderno. Si bien es cierto que aún hace falta estudiar hasta qué punto tal enfoque efectivamente ha permeado realmente la práctica educativa, ya que la distancia entre la ambición universalizante de las políticas oficiales y las particularidades de la cotidianidad escolar es demasiado grande.

Entonces, para resumir, mi principal cuestionamiento a las políticas educativas oficiales manejadas como epifenómeno de la globalización, es que la adecuación de la educación al crecimiento del sector cuaternario de la economía es una necesidad impuesta al sistema educativo, imprimiéndole una tonalidad opaca al discurso gubernamental y pro-

vocando con ello la apatía de niños, adolescentes y jóvenes, sumiendo a la práctica educativa en una actividad descolorida, carente de motivación, sentimiento, emoción, alma y convicción.

Desde mi punto de vista, lo que es necesario es buscar paradigmas alternativos para el desarrollo educativo, donde podamos enmarcar el rol de la planeación educativa, es decir, la planeación educativa debe desprenderse de una visión educativa más amplia que ella misma y que las tendencias de la globalización. Para ello, han estado surgiendo en los últimos tiempos visiones que trascienden los enfoques modernos y post-modernos, nos referimos a los enfoques transmodernos y desmodernos como los siguientes:

1. Teoría de la complejidad (Edgar Morín).
2. Escuela del sujeto o desmodernidad educativa (Alain Touraine).
3. Visión de la espiral dinámica (Ken Wilber).
4. Teoría de las inteligencias múltiples (Howard Gardner).
5. La escuela como comunidad de aprendizaje (Agirys y Schon).
6. Enfoque crítico-reflexivo (J. G. Sacristán y A. I. Pérez Gómez).
7. Proyecto escolar para el aprendizaje polímata (Root Bernstein).
8. Modelo UNESCO y UNLCEF (los cuatro saberes de Delors y los siete saberes de Morín).
9. Enfoque holístico no sistémico (E.T. Clark, M. Lee, P. S. Gang).
10. La programación neurolingüística y su complemento con la teoría de las cuatro zonas cerebrales (Annie Marquier).

Se trata de un abigarrado conjunto de corrientes del pensamiento social internacional contemporáneo que hacen aportes muy fructíferos para humanizar las instituciones escolares. Desde luego, la intención de este artículo no es explicar tales corrientes (eso será objeto de otro escrito), pero sí dejar asentado el propósito de buscar alternativas que proporcionen una perspectiva mucho mayor y mejor que la reducida visión instrumental exotérica fomentada por el tipo de globalización impuesta y su repercusión en la opacidad de un discurso gubernamental que vence a los actores, los somete; pero no convence, ni aún con los estímulos a eficientar una práctica cargada de “alienígenas”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agirys, C. y Schon, D. A., *Organizational learning*. Reading, Chicago, Addison-Wesley, 1978.
- Amir, Samín., *Capitalism in the age of globalization*, London-New Jersey, Zed Books, 1997.
- ANUIES, *Estudio sobre el mercado laboral de profesionistas. Diagnóstico*, Documento, México, ANUIES 1990-2000.
- Argüelles, A., “La educación tecnológica en el mundo”, en *Revista Archipiélago* Núm. 22/23, México, nov., 1999.
- Avilés, C., “F. Graham en Veracruz”, en *La Jornada*, 25 de mayo de 2003, p. 4.
- Bairoch, P., “**The main economic aspects of globalization in a historical perspectives: myths and realities**”. Ponencia presentada al Seminario sobre Globalizaciones: dimensiones, trayectorias y perspectivas. Scass, Estocolmo, 22-25/10/1998.
- Banco Mundial, “Prioridades y estrategias para la educación”, en *Revista Básica*, Núm. 12, Sept. 1998, México, pp. 47-51.
- Bell, D., *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Madrid, Alianza Editorial, 1973.

- Bennett, J. G., *Masters of wisdom*, Santa Fe, Nuevo Mexico, USA, Bennett, Books, 1997.
- Berman, M., *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XXI, 1983.
- Berners-Lee, Tim, *Tejiendo la red*, España, Siglo XXI, 2000.
- Borón, Atilio, “Falacias de la globalización”, en Revista Nueva Sociedad Núm 163, Caracas, Venezuela, 1999.
- Bougnoux, Daniel (coord.), *En torno a Edgar Morín. Argumentos para un método*, México, Biblioteca de la Universidad Veracruzana, 2005.
- Bruckner, Pascal, *Misere de la prosperité: la religion marchande et ses ennemis*, París, Grasset and Fasquelle, 2002.
- Castañeda, C., *The power of silence*, Nueva York, Simon and Shuster, 1987.
- Castells, Manuel, *La era de la información. La sociedad red*, Vol. I, México, Siglo XXI, 1999.
- Cebrián, Juan Luis, *La red*, España, Santulón, 1998.
- CEPAL-UNESCO-OREALC, *Educación y conocimiento*, Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, 1993.
- Chopra, D., *The book of secrets*, Nueva York, Published by Harmony Books, 2004.
- Cohen, Daniel, *Nuestros tiempos modernos*, España, Tusquets, 2001.
- Clark, E.T., *El destino invisible de la educación*, México, Pax, 2000.
- Delors, J., *La educación encierra un tesoro. Informe UNESCO de la educación mundial*, España, Santillana, 1996.
- Declaración Mundial, “Educación para Todos”, Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo de 1990, en *Revista Básica*, Núm. 12, SNTE, México, 1996.
- Drewermann, E., *Lo esencial es invisible*, España, Herder, 1994.
- Duber, F. y D. Martuccelli, *En la escuela. Sociología de la Experiencia Escolar*, España, Lozada, 1997.
- Duran, Manuel, “De Diderot a Internet”, en suplemento de *La Jornada*, 18 de marzo de 2001.
- Dyer, W. W., *Wisdom of the ages*, Nueva York, Harper Colin Publisher, 1998.
- Estefanía, J., *La nueva economía*, Madrid, Debate, 1997.
- Feather, K. E., *El camino tolteca*, España, Arcano, 1998.

- Ferguson, M., *The aguarian conspiracy. Person and social transformation in the 1980s*, Los Angeles, Cal., EUA, 1980. J.P. Tarcher.
- Ferrer, A., *Hechos y ficciones de la globalización*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1997.
- Ferreras J. I., *Por (Contra) La (Pos) Modernidad*, España, Endimión, 1999.
- Furtado, C., *El capitalismo global*, México, FCE, 1999.
- García Almiburu, M., *Aprendiendo a ser humanos. Una antropología de la educación*, España, EUNSA, 1996.
- Gardner, Howard, *La inteligencia reformulada*, España, Paidós, 2001.
- Gay, Meter, *Man in contemporary society*, EUA, University of Columbia, 1953.
- Gimeno Sacristán, J., *Poderes inestables en educación*, España, Morata, 1999.
- Gómez, L. F., “El aprendizaje basado en competencias”, en *Revista Educar* No. 6, SEP, Guadalajara, Jalisco, 1998.
- Grof, Stanislav, *El juego cósmico. Exploraciones en la frontera de la conciencia humana*, España, Kairos, 1999.
- Gurdjieff, G. I., *Las enseñanzas de belcebu a su nieto y otros relatos*, Barcelona, Alcatraz, 1989.
- Gutiérrez Carlín, Ivonne y Fco. Montfort G. (comps.), *Edgar Morín en Xalapa*, México, Biblioteca de la Universidad Veracruzana, 2005.
- Habermas, J., *El discurso filosófico de la modernidad*, España, Taurus, 1993.
- Hargreaves, A., *Changing teachers, changing times*, London, Casceil, 1999.
- Hassan, I., *El desmembramiento de Orfeo: hacia la literatura postmoderna*, Nueva York, 1971.
- Heilbroner, Robert, *Capitalismo en el siglo XXI*, México, Nueva Imagen, 1997.
- Hertz, Norena, *El poder en la sombra. La globalización y la muerte de la Democracia*, España, Planeta, 2002.
- Ianni, Octavio, “La era del globalismo”, en *Revista Nueva Sociedad*, número 163, Caracas, Venezuela, 1999.

- Jalife-Rahme, A., *El lado oscuro de la globalización*, México, Cadmo y Europa, 2000.
- Krishnamurti, J., *El arte de vivir*, España, Kairos, 1997.
- La Jornada*, 25/06/2003 “Innovación en la sociedad del conocimiento”. Documento del Seminario Internacional, Puebla, México
- Lauster, P., *El amor: psicología de un fenómeno*, España, El Mensajero, 1992.
- Lipovetsky, G., *La era del vacío*, España, Anagrama, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Lle crepuscule du devoir*, París, Gallimard, 1992.
- Lyotard, J. F., *La condición postmoderna*, México, Rel, 1990.
- Marcuse, H., *One-dimensional man: studies in the ideology of advanced industrial society*, EUA, Beacon Press, 1964.
- Maslow, A., *La personalidad creadora*, España, Kairos, 2001.
- Medina Viedas, J. “Las batallas de la educación superior”, en Milenio 1 de mayo de 2003, Suplemento Universitario, p. 6 México, D. F.
- Micklethwait, J. y A. Wooldrige, *Un futuro perfecto. El desafío y la promesa secreta de la globalización*, España, Océano, 2003.
- Minc, Alan (2001) *www.capitalismo.net.*, España, Paidós, 2001.
- Mires, Fernando, “La política en tiempos de la globalización”, en *Revista Nueva Sociedad*, año xv, núm. 73 Caracas, Venezuela, 1999.
- Morín, Edgar, *Los 7 saberes necesarios para la educación del futuro*, España, UNESCO, 1999.
- Myss, C., *Anatomy of the spirit*, Nueva York, Growing Publishers Inc., Harmony Books, 1997.
- Ouspensky, P., *Fragmentos de una enseñanza desconocida*, Argentina, Obelisco, 1957.
- Pérez Gómez, A. I., *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*, España, Morata, 2004.
- Picó, Joseph (comp.), *Modernidad y posmodernidad*, España, Alianza, 1988.
- Revista de Comercio Exterior*, Bancomext, Vol. 53, Núm. 1, enero, México, D.F., 2003.
- Ramos Pérez, A., *Globalización y neoliberalismo*, México, Plaza y Valdés, 2002.

- Riffkín, J., *La era del acceso. La Revolución de la Nueva Economía*, España, Paidós, 2000.
- Rivas Navarro, M., *Innovación educativa. Teoría, procesos y estrategia*, España, Síntesis, 2000.
- Rodríguez, G., “El ALCA y las universidades”, en *Milenio*, 1 de mayo de 2003, Suplemento Universitario, p. 3-5 México, D.F.
- Rogers, C., *El camino del ser*, España, Kairos, 1995.
- Root Bernstein, A. et al., *El secreto de la creatividad*, España, Kairos, 2003.
- Sandoval, S.A., “Una visión de conjunto a la enseñanza del pensamiento”, en *Revista EDUCAR*, No. 6, julio-sept, SEP, Guadalajara, Jalisco, 1998.
- Scholte, J. A., “The Globalization of World Police”, en Dirk Messner, *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 163, sept-oct. Caracas, Venezuela, 1999.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 2000.
- SEP, *Política Nacional para la Formación y el desarrollo Profesional de los Maestros de Educación Básica. Documento Rector*, México, SEP-SEBN, 2003.
- SNTE, “Banco Mundial. Prioridades y estrategias para la educación”, *Revista Básica de Educación*, Núm. 12, México, SENTE, Sept. 1988.
- Tapscott, Don, et al., *El capital digital. El poder de las redes de negocios*, España, Taurus, 2001.
- Tejeda, J. L., *La encrucijada de la democracia moderna*, México, UANL-PyV, 1996.
- The economist*, January/5th-11<sup>th</sup>/2002, "The value of science", London, UK.
- Touraine, Alain, *¿Podemos vivir juntos?*, México, FCE, 1999.
- \_\_\_\_\_, *La sociedad postindustrial*, Aliance, París, 1969.
- Torres Rosa María, *¿Qué y cómo es necesario aprender?*, en *Revista Básica* Núm. 12, SNTE, México, 1996.
- UNITE, *Con datos de Fortune Internacional*, 5 de agosto de 1996 y de Banco Mundial. Informe 1997.
- Velasco, Roberto, *La economía digital*, España, Tusquets, 2003.

- Villoro, Luis, “Filosofía para el fin de una época”, en *Revista Nexos*, Núm. 185, mayo, 1993.
- Wallerstein, I., *The politics of the world economy. The state, the movements and the civilizations*, Cambridge, University Press, 1985.
- Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona, Península, 1972.
- Wilber, Ken, *One State*, Boston, Shambala Publications Inc., 1999.
- Wilber, Ken, *Sexualidad, ecología y espiritualidad*, España, Gaia, 1998.
- Wilber, Ken, *Una teoría del todo. Una visión integral de la ciencia, la política, la empresa y la espiritualidad*, España, Kairos.

## SEGUNDA PARTE

### PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO EDUCATIVOS: DOS CASOS Y UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS



# LA REFORMA UNIVERSITARIA EN EL MARCO DE LA ACTUAL ORGANIZACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL. EL CASO DE LA UPN

ANDRÉS LOZANO MEDINA\*

MARGARITA T. RODRÍGUEZ ORTEGA\*\*

## PRESENTACIÓN

Las universidades públicas arrastran desde hace décadas situaciones de declive académico, que se incrementan por la carencia de reformas profundas y urgentes. Entre las causas que generan esta situación destacan una organización administrativa obsoleta, requisitos escolares laxos, servicios docentes de calidad variable, coexistencia improductiva de personal académico de excelencia con personal deficiente, una continua reducción de los recursos asignados por el Estado.

Por ello, en los últimos años, el gobierno y las instituciones de educación superior han emprendido numerosas iniciativas, en diversos ámbitos y con diversos instrumentos, para superar sus defectos y enderezar el rumbo. El instrumento más empleado ha sido la evaluación, seguido por la planeación y últimamente por la certificación. Profesores, pro-

---

\*Profesor investigador de la Universidad Pedagógica Nacional. Área Académica Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión. CA Estudios Sobre la Universidad. Dr. en Sociología

\*\*Profesora investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional. Área Académica Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión. CA Estudios Sobre la Universidad. Lic. en Sociología.

gramas, carreras e instituciones han sido objeto de estos instrumentos, y los resultados han conducido a la obtención de recursos económicos adicionales.

La reforma impulsada en las instituciones de educación superior busca una redefinición de las relaciones con el Estado. El principal inconveniente para satisfacer esta búsqueda es la enorme diversidad que existe entre las instituciones, se tienen universidades autónomas, estatales, descentralizadas y desconcentradas; sin embargo, la actual reforma es homogénea y homogeneizante, siendo la pretensión principal el satisfacer las necesidades de formación de profesionales que tiene el país a fin de dar una respuesta a las necesidades del sector productivo. Todo ello en un marco de equidad, eficiencia, pertinencia y, por supuesto, de calidad.

Impulsar una reforma universitaria en la que intervengan académicos y estudiantes, y que conduzca a la redefinición del entendimiento entre el Estado y las universidades públicas y a una movilización para la excelencia, sostenida por claros compromisos estatales y universitarios, es un proceso ineludible y urgente.

Por ello, es importante examinar cómo se expresan los cambios producidos a nivel mundial en sociedades particulares como la mexicana. Al respecto, las transformaciones producidas por el proceso de globalización que mayor interés revisten para este trabajo son las que se han generado en el ámbito educativo y en la educación superior en particular, y se observan en las propuestas e iniciativas de reforma universitaria

## **UN BREVE RECORRIDO POR LA GLOBALIZACIÓN**

A un mundo en donde la tendencia es la desaparición de los estados-nación, donde se desdibujan las fronteras afectando de manera importante la identidad nacional, donde todo es cercano y simultáneo, donde se vive a un ritmo cada vez más acelerado, se tiene la tendencia, en general, de llamarlo mundo globalizado (Berman, M. 1995). Sin embargo, tratar de explicar este concepto, que es en sí mismo múltiple y variado, presenta una enorme complejidad; la mayoría de las explicacio-

nes tienen como base de arranque la esfera económica de la sociedad, pero como plantea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la globalización se refiere “[...] a la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local. Esta acepción hace hincapié en el carácter multidimensional de la globalización” (CEPAL, 2000: 17).

Por su lado, señala Fürgen Schriewer (1996), la globalización se presenta en forma de interconexiones financieras y crisis monetarias internacionales, interdependencias ecológicas mundiales, presiones de las migraciones globales, o la intensificación imprevista de la transmisión de noticias a escala mundial. De esta manera, se le percibe como un proceso de vertiginosos cambios que afectan las relaciones entre los estados-nación, la relación del Estado con las instituciones al interior de una sociedad en particular, así como la vida cotidiana de los individuos.

Una idea más es planteada por Roger Dale (2002), quien afirma que la globalización representa un cambio en la relación histórica que los estados nacionales han guardado con dos fuerzas supranacionales: una económica y otra cultural basada en la idea de modernización; McGrew ofrece una definición sucinta de globalización que, para él, tiene dos dimensiones características: alcance (extensión) e intensidad (profundización). Se trata de un proceso que se refiere a

[...] la multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los Estados y las sociedades que constituyen el sistema mundial moderno, y que es en esencia un fenómeno mediante el que los acontecimientos, las decisiones y las actividades que se producen en una parte del mundo, pueden tener un impacto significativo sobre individuos y comunidades situadas en partes muy distantes del globo. En un sentido, esto implica un agrupamiento de procesos por los que la política y las actividades sociales se extienden a través del globo; y, en otro sentido, capta una intensificación en los niveles de interacción, interconexión o interdependencia entre los Estados y las sociedades que constituyen la comunidad mundial (citado en Slater, 1996: 65).

José Rivero (1999), por su parte, señala que la vigencia y expansión de la globalización se expresa en tres vertientes: una económica, caracteri-

zada por la concentración de capital en corporaciones transnacionales, el predominio del capital especulativo sobre el productivo, la libre circulación de bienes y servicios y una nueva organización del trabajo; una cultural, influida por la computación y los avances tecnológicos en la informática y las comunicaciones que permiten vínculos entre sujetos y culturas que se encuentran físicamente distantes; y una geopolítica, que repercute en un nuevo balance del poder político en la esfera internacional, en un debilitamiento de los estados nacionales y replantea la noción clásica de “soberanía nacional”.

En otras palabras, el proceso globalizador constituye un fenómeno no solamente económico, sino político y cultural que trasciende la internacionalización de la producción y el capital.

Los cambios producidos por la globalización, por supuesto, se dejan sentir en todas las esferas de la vida social y, de manera particular, en el papel y las funciones que el Estado, como figura clave de la sociedad contemporánea, asume ahora al interior de una nación y en su relación con las instituciones y la sociedad civil.

No obstante, Rivero y Slater (además de otros autores) coinciden en que la globalización es “dispareja” y contradictoria, pues es su interior se alberga una combinación de tendencias que conducen a un mundo sin fronteras y tendencias contrapuestas que demandan nuevos límites y fronteras, lo cual ha dado lugar a diversos procedimientos de adaptación y adecuación de las políticas internacionales por los grupos culturales o nacionales que las reciben, así como a distintas visiones del mundo contrapuestas (expresadas en regionalismos, identidades étnicas y resurgimiento de los nacionalismos, que pueden ser entendidos como procesos de resistencia).

Slater afirma que, junto con el cambio económico global, el poder creciente de las empresas transnacionales y del sistema financiero internacional, presenciamos distintos procesos de fragmentación en donde la fuerza del nacionalismo aparece como un componente esencial de los tiempos actuales.

Rivero, a su vez, cuestiona el concepto puramente ideológico de globalización, según el cual todos los cambios producidos por ésta son interdependientes, por lo que el aumento del comercio mundial, la creación

de redes financieras internacionales, la hegemonía norteamericana y el auge de las economías del sudeste asiático, forman parte de una sociedad global única que va conformándose sin posibilidad de seleccionar alguna de sus partes. Desde este punto de vista, dice Rivero (1999), la globalización sería el resultado deseado por el progreso científico y el liberalismo económico; por lo tanto, se la identifica con el desarrollo. En oposición a esta visión, el autor advierte que los países de América Latina no están condenados a ser espectadores pasivos, los esfuerzos de líderes políticos y académicos latinoamericanos han generado el documento “Una visión para el futuro de América Latina”,<sup>34</sup> en el que se distingue el neoliberalismo de una economía de mercado en la que es necesario democratizar ese mercado, al tiempo que se postula un proyecto de nación con un sustento político alejado de los nacionalismos populistas, con un Estado fuerte y democratizado, capaz de impulsar la integración regional y de utilizar mecanismos de mercado para redefinir nuevas formas de soberanía en la relación entre los países y regiones con los nuevos fenómenos de la globalización.

Dale (por mencionar a otro de los autores que cuestionan el carácter homogéneo y homogeneizante de la globalización) al referirse a los cambios en la función del Estado frente a la educación, que el proceso globalizador supone, considera que en efecto la globalización representa un cambio de paradigma, pero que esto no significa que el sistema mundial esté menos basado en el Estado, que los sistemas educativos vayan a desgajarse del Estado o que se pierdan las diferencias que hoy distinguen a los sistemas educativos estatales de diversos países. Para él no hay razón para esperar que se produzca un espectacular declive de la diversidad.

## **EFFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO**

Una tesis central que diferencia los requerimientos del actual cambio educativo de los de la educación anterior es que antes se trataba de formar personas con cono-

---

<sup>34</sup> El documento mencionado, de acuerdo con Rivero (1999), fue preparado bajo la coordinación de Jorge Castañeda y Roberto Mangabeira Unger a fines de 1997.

cimientos que servían para toda la vida, y ahora se requieren mecanismos flexibles que permitan a las personas aprender permanentemente. Antes se dio demasiada importancia a lo que se enseñaba; hoy se trata de descubrir qué tipo de profesionales y de ciudadanos necesita una sociedad (Rivero, 1999: 219).

Los sectores sociales dominantes presionan a los sistemas educativos para abrirse a los nuevos requerimientos de la sociedad globalizada, demandan de las instituciones de educación una participación activa en la construcción y difusión de un proyecto cultural acorde con los principios que rigen el nuevo orden económico. Desde esta perspectiva, las medidas adoptadas por las políticas educativas tienen como propósito fundamental estrechar la relación escuela-aparato productivo, tratando de ajustar la formación a las necesidades del mercado de trabajo.

La innovación tecnológica se impone hoy con tal velocidad que los cambios en las maneras de producir se procesan durante la vida laboral de un trabajador. Eso hace que los conocimientos y habilidades que una persona adquirió previo a su ingreso al mercado de trabajo o al inicio de su desempeño laboral, puedan resultar inútiles en un periodo relativamente corto. Por ello, cuando se plantea la necesidad de que los trabajadores cuenten con una educación flexible, se quiere decir que la formación no se propone de una vez y para siempre como si fuera para toda la vida. Al contrario, se propone una educación básica general sólida y el establecimiento de planes de estudio con módulos adicionales, de tal manera que cada trabajador, tras su formación inicial, pueda sumar, profundizar o variar sus conocimientos a lo largo de su carrera profesional.

De esta manera, es relevante vincular a la educación con la actividad económica, ya que el incremento en la competitividad fundamentada en la calidad de los productos y en la rapidez de prestación de los servicios, hace que la calificación de la mano de obra se transforme en un elemento básico de productividad. Por ello, la educación permanente debe ser una constante a fin de ofrecer un espacio que posibilite a cualquier persona poder renovar o transformar sus cualificaciones en su vida laboral.

Por otra parte, en su Informe sobre el Empleo en el Mundo de 1998-1999, "Empleabilidad y mundialización: papel fundamental de la formación", la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), apunta que la dirección que está

tomando hoy en todo el mundo la reforma de los sistemas de formación profesional se orienta a sistemas “basados en la demanda”, que respondan a las necesidades reales e inmediatas de las empresas, más que hacia los sistemas “basados en la oferta”, que tienden a depender de las prioridades de los funcionarios públicos y los proveedores de formación. Esta reorientación de los sistemas de formación con base en la demanda incluye varios elementos. En primer lugar, supone que los gobiernos prestan ayuda a los agentes privados, tanto empleadores como individuos concretos, y que patrocinan precisamente el tipo de formación que éstos consideran de interés inmediato. En segundo lugar, supone que en la formación que los propios gobiernos patrocinan hay un mayor esfuerzo por incluir información sobre las cualificaciones que el mercado reclama, y en sustituir los suministros del gobierno por los del sector privado, recurriendo a mecanismos semejantes a los del mercado para aumentar su eficiencia.

Así, dice la OIT en su informe, la mayoría de los sistemas de formación profesional en las economías en desarrollo o en reestructuración, están evolucionando rápidamente. En Asia Oriental, los gobiernos han apoyado en las últimas décadas la enseñanza primaria y secundaria sin escatimar recursos, y han observado cuidadosamente la demanda internacional para establecer prioridades de formación profesional para satisfacer esa demanda. Al mismo tiempo, se ha ido desarrollando también un sistema más descentralizado, con una menor intervención del Estado y mayores posibilidades de elección para las masas cada vez más acomodadas y con instituciones sociales fuertes. En Europa Oriental, los gobiernos de las economías de planificación centralizada se esfuerzan por ajustar las cualificaciones de la mano de obra a las necesidades de las industrias de propiedad estatal, que a su vez se encargan de proporcionar a sus trabajadores una formación adicional. Aunque también se precisa que en la región las necesidades de formación de los trabajadores han sido un tanto desatendidas a consecuencia de la transición económica.

En el mismo informe, la OIT señala que los proveedores de enseñanza del sector público se ven forzados a competir con otros para obtener contratos de formación, y que la política pública se concentra, de manera creciente en animar a las empresas y a los individuos para que asuman la

mayor parte de los costos de la formación profesional, demostrándoles su utilidad y fomentando una mayor competencia entre los proveedores de formación. Y se recomienda que en la medida en que las distintas instancias del sistema educativo apunten a formar para el trabajo, éstas deberían estar asesoradas por algún acuerdo entre empresarios, trabajadores y académicos, que fuera capaz de recoger las señales sobre la evolución de demandas del mercado de trabajo, sobre las maneras de producir y sobre las innovaciones tecnológicas que la formación profesional deberá traducir en contenidos y orientaciones del proceso educativo.

Bajo esta lógica se abre un espacio que “[...] modifica sustancialmente la concepción y el papel que se asigna [en la sociedad global] a la educación superior y a la universidad en particular” (Díaz Barriga, 1995: 31).

Esta nueva concepción se traduce en políticas y acciones educativas que, para el caso de la región latinoamericana, contienen tres orientaciones principales, las cuales Inés Castro (1997) identifica como:

- reconversión y flexibilización del financiamiento,
- descentralización del sistema de educación, e
- impulso a la expansión de las escuelas privadas.

La primera de esas orientaciones es la que mayor importancia reviste para el tema que se aborda en este documento, ya que, de acuerdo con la autora, en ella se alberga un severo cuestionamiento a la concepción de la educación como un “bien común o público” y se da pie para que el Estado se desentienda de la oferta educativa y sea desplazado por el mercado. En consecuencia, la penetración del mercado en el ámbito educativo se asienta en dos supuestos básicos:

1. Que cada sujeto sabe cuál es la educación que le proporcionará a futuro una mejor inserción laboral y puede emprender por cuenta propia su proceso educativo, y
2. que estas decisiones individuales a largo plazo operan en el mercado y permiten la oferta apropiada de recursos humanos calificados que la sociedad requerirá para un funcionamiento adecuado.

Ahora bien, para ilustrar los cambios operados en el sector educativo en nuestro país, consideramos que un buen punto de partida puede ser retomar la idea expresada por Moreno (1997) acerca de los modelos educativos cerrado y abierto.

Según este planteamiento, hasta antes de la crisis económica de principios de los ochenta, el ámbito escolar se constituyó en un “mundo aparte” [modelo cerrado], con intereses particulares, regido por normas, valores, ritmos de desarrollo y formas de evaluación propios que la apartaban del mundo del trabajo. La administración de los subsistemas y niveles que conforman el aparato escolar fueron paulatinamente burocratizándose hasta el punto de convertirse en organizaciones cerradas que no le rinden cuentas a nadie y en ocasiones ni a ellos mismos. La interacción entre prácticas y actores educativos tiene lugar en un espacio autónomo, los procesos de enseñanza-aprendizaje se realizan de acuerdo con la lógica interna del sistema, así como los mecanismos de evaluación, acreditación, organización, dirección, planeación y desarrollo.

En este modelo predomina una ciencia académica, la rigidez curricular, una sobrecarga de tareas docentes y administrativas, una tendencia hacia la super-especialización, posgrados concebidos como extensiones de la licenciatura y la preeminencia de las carreras tradicionales.

Al entrar en crisis el antiguo modelo cerrado de educación, se inició un debate para definir un nuevo tipo de relación entre educación y sociedad, puesto que todo parece indicar que se llega al término de un ciclo educativo mundial y a la transición hacia otro definido ahora por su calidad.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Dado que el autor no define lo que se entiende por calidad en este modelo, considero necesario hacer las siguientes observaciones. En primer lugar, cabe aclarar, como lo hace Josefina Granja (1997), el término de calidad no es nuevo en el discurso educativo, pero su significado sí lo es. Esta autora llama la atención sobre el lugar articulador que éste junto con el término de equidad juegan en el discurso actual, en donde se les convierte en parámetros valorativos para caracterizar las condiciones de funcionamiento de la enseñanza básica y quedan contemplados en el marco normativo que regula la prestación del servicio educativo. Por otra parte, a juzgar por el contexto en el cual se inscribe la propuesta de modelo abierto de educación, es de suponerse que el concepto esté asociado con la idea de modernización del sistema educativo que prevalece en los documentos oficiales de los programas de política educativa que se generaron durante la década de los noventa en nuestro país. Finalmente, hay que hacer notar que la noción de calidad hasta ahora mantiene diversas connotaciones que, de acuerdo con Josefina Granja (1997), van desde la pertinencia de la oferta educativa escolar hasta la atención diferencial de la demanda social, pasando por la relevancia de los contenidos de aprendizaje y los procedimientos y agentes mediante los cuales se realiza.

La conformación de un nuevo modelo de educación se constituye actualmente en meta de los responsables políticos y técnicos del control de los sistemas educativos. El núcleo de este modelo es la formación de la “cadena productiva” que consiste en la interconexión entre la educación-investigación-administración o coordinación gubernamental, con el aparato productivo de bienes y servicios.

En esta propuesta, los planes de estudio son abiertos y flexibles, dirigidos hacia la vinculación con otros sectores, se promueve la evaluación externa y la constitución de consejos escolares mixtos; se busca una orientación multi e interdisciplinaria; se impulsa la creación de posgrados ligados a las nuevas tecnologías y disciplinas no tradicionales; se toma a la investigación como base; y se pretende una complementación financiera.

La diferencia entre ambos modelos es posible también encontrarla al comparar el paradigma tradicional y nuevo en la Investigación y Desarrollo (I y D). En el primer caso, se trata de grandes laboratorios, con alto grado de autonomía en las acciones, la figura del investigador aislado y desligada de otros sectores. En tanto que en el nuevo, la I y D es descentralizada, existe interdependencia e interdisciplina, ciencia aplicada y alto grado de vinculación con otros sectores.

El nuevo modelo prevé que las relaciones impulsadas por la revolución tecnológica industrial, la transformación del trabajo humano, la innovación, la investigación y desarrollo, pueden constituirse como los elementos de fondo para el rompimiento del sistema educativo tradicional rígido.

La puesta en práctica de los lineamientos derivados de este modelo, se concreta en distintas acciones del gobierno mexicano para tratar de instituir, a mediados de los noventa, el modelo de Educación Basada en Normas de Competencia (EBNC) para la formación profesional a través de la SEP.

Cabe recordar que, de acuerdo con la OIT, los programas de formación basada en normas de competencia se caracterizan por:

- Enfocarse hacia el desempeño laboral y no tanto hacia los contenidos de los cursos.

- Mejorar la relevancia de lo que se aprende.
- Evitar la fragmentación tradicional de programas academicistas.
- Facilitar la integración de contenidos aplicables al trabajo.
- Generar aprendizajes aplicables a situaciones complejas.
- Favorecer la autonomía de los individuos.
- Transformar el papel de los docentes hacia una concepción de facilitar y provocar.

Con el nuevo modelo educativo de EBNC, la política educativa nacional pretende la formación de una fuerza laboral que sea más eficiente, para elevar la productividad y colocar al país en una posición de mayor competitividad a nivel internacional.

Lo que se deriva de esta postura es una exigencia cada vez más aguda hacia la educación superior para revisar su oferta educativa, su organización y métodos de trabajo, así como para evaluar constantemente sus procesos y resultados. Sin embargo, aun cuando la tendencia es orientar los currículos desde esta perspectiva, hay que reiterar, como sostiene Concepción Barrón (2000), que la lógica de los procesos de trabajo en el sector productivo es distinta a los procesos escolares.

## **ANTECEDENTES DE LA REFORMA UNIVERSITARIA EN MÉXICO**

Es indudable que las reformas universitarias tienen ya una historia larga y en muchos casos compleja y contradictoria, reformas signadas por las condiciones estructurales de la sociedad; para efectos analíticos podemos mencionar tres amplios momentos que enmarcan las reformas. El primero de ellos caracterizado por la lucha por la autonomía, el segundo se encuentra ubicado en el marco de las crisis económicas y el tercero por la incorporación del modelo neoliberal-global en la sociedad.

En este último momento, quizá el referente más directo de la reforma universitaria en México, siguiendo a R. Rodríguez (S/F), se tenga en la década de los setenta, donde se encuentran los trabajos impulsados por la ANUIES, que en su asamblea de Hermosillo en 1970 acordó la formación de un Centro Nacional de Planeación de la Educación Superior y

aprobó el documento “Objetivos de la educación superior”, en el que se establecen las orientaciones generales para la transformación de la enseñanza en el nivel licenciatura.

A partir de este momento, la ANUIES, a través de las resoluciones emanadas en sus siguientes asambleas, continúa elaborando propuestas para impulsar la reforma universitaria, entre ellas se pueden mencionar:

- Conformar un sistema articulado de instituciones de educación superior (Villahermosa, 1971).
- Diseñar modelos de evaluación y planeación aplicables al sistema en su conjunto (Toluca, 1971).
- Definir los planteamientos operativos para impulsar el modelo planteado (Tepic, 1972).

En la década de los noventa, las orientaciones generales se presentan en el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior y en el Plan Nacional de Modernización Educativa (PME 1989-1994), estas orientaciones tuvieron su expresión en el desarrollo de instancias y organismos encargados de la operación del Programa, el cual distinguía como prioridad los programas de “evaluación de la educación superior, el fomento a la educación abierta, vinculación de la investigación, evaluación y mejoramiento del posgrado, y la promoción de la calidad de la investigación”.

De estos programas, la evaluación de la educación superior operada por la Comisión de Evaluación de la Enseñanza Superior (CONAEVA), fue la que tuvo mayor apoyo, recursos y continuidad y, por tanto, pudo implantar procesos de evaluación del sistema, de las instituciones, incluyendo la autoevaluación, y de los programas académicos a través de comités de pares. Recordemos, para el caso de la evaluación institucional, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES); y para el caso de la evaluación de los académicos, los programas de estímulos salariales.

Estas propuestas operativas de la reforma impulsada actualmente se están aplicando y desarrollando prácticamente en el conjunto de las Instituciones de Educación Superior (IES); sin embargo, es conveniente distinguir la estructura del subsistema de educación superior, para ello

se presenta la tipología utilizada por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en la que se marcan las diferencias institucionales en términos de su función académica y del tipo de formación que ofrece.<sup>36</sup>

**Esquema de la tipología**

<b>Tipo anterior</b>	<b>Perfil institucional</b>	<b>Descripción</b>
No había	IDUT	Instituciones de educación superior cuya misión establece como principal función la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas exclusivamente en el nivel de técnico universitario superior.
I	IDEL	Instituciones de educación superior cuya misión establece como principal función la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas exclusiva o mayoritariamente en el nivel de licenciatura.
II	IDLM	Instituciones de educación superior cuya misión establece como principal función la transmisión del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y de posgrado hasta el nivel de maestría.
III	IDILM	Instituciones de educación superior cuya misión establece como funciones principales la transmisión, generación y aplicación del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y posgrado (preponderantemente en el nivel de maestría; eventualmente cuentan con algún programa de doctorado).
IV	IDILD	Instituciones de educación superior cuya misión establece como funciones principales la transmisión, generación y aplicación del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y posgrado hasta el nivel de doctorado.
V	IIDP	Instituciones de educación superior cuya misión establece como funciones principales la generación y aplicación del conocimiento, y que ofrecen programas académicos casi exclusivamente en el nivel de maestría y doctorado

Fuente: ANUIES: XXIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General.

Adicionalmente se encuentran diferencias en el ámbito normativo en donde se encuentran las instituciones autónomas que por sí mismas pueden decidir una serie de aspectos, académicos y administrativos de manera interna, ya que cuentan con posibilidades de construir su propia legislación y cuentan con patrimonio propio; otras que se encuentran y se rigen de acuerdo con las estructuras y condiciones de las secretarías de educación estatales, y una más que se halla directamente relacionada y dependiente de la Federación, en este caso particular se encuentran las

<sup>36</sup> Es claro que ésta es una de las tipologías posibles para describir a las Instituciones de Educación Superior, la razón de seleccionar la propuesta de la ANUIES obedece a que esta propuesta es la utilizada por las autoridades educativas del país.

instituciones desconcentradas, en donde podemos ubicar claramente a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

La última consideración es la que corresponde al tamaño de la institución en términos de la matrícula que atiende, del personal académico con que cuenta y los recursos presupuestales a los que accede; se tiene en este sentido a las macro universidades como la UNAM.

Tomando en cuenta estas distinciones y el tipo de reformas que se pretenden impulsar, es conveniente tratar de responder a cada una de ellas a partir de sus características específicas, es decir, es claro que un modelo general no puede adecuarse a las condiciones particulares.

En este sentido, la UPN es una institución “de educación superior cuya misión establece como funciones principales la transmisión, generación y aplicación del conocimiento y que ofrecen programas en el nivel de licenciatura y posgrado hasta el nivel de doctorado” (ANUIES), y normativa y administrativamente depende de la Federación. Es en esta condición que se incorpora al proceso de reforma universitaria.

## **LA REFORMA UNIVERSITARIA EN LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL**

Aquí se plantean algunos aspectos sobre el origen de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y otros que orientan la estructura y los servicios que ofrece la institución. El origen de la UPN se da en medio de una lucha política entre dos posturas antagónicas: por un lado, el crear un espacio académico y formativo que contribuyera a mejorar la calidad de la educación a partir de la investigación educativa y la docencia; y por otro, una universidad orientada hacia el magisterio en servicio y controlada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Ante esta situación, la cuestión clave era definir la orientación de la institución, es decir, una universidad de y para los maestros o una dirigida al estudio y formación en las ciencias de la educación.

En un marco en el que se acepta que “la creación de una universidad pedagógica constituye la respuesta del Gobierno Federal al legítimo anhelo del magisterio nacional para consolidar las vías de su superación,

acorde con las necesidades actuales del sistema educativo” (Decreto de Creación, 1978: 1), es que a través de un Decreto Presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 1978, nace la Universidad Pedagógica Nacional. En él se establece que será “una institución de educación de carácter público descentralizado de la SEP (cuya finalidad será) prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país” (Decreto de Creación, 1978: 2). Para ello, el Gobierno Federal asignó los recursos financieros del presupuesto de la SEP e indicó que la institución podría percibir ingresos derivados de convenios con entidades federativas y otras instancias.

Curiosamente, en el propio decreto de creación las luchas entre el sindicato y la SEP no se resuelven, entre otras causas por la indefinición en cuanto a la orientación y estructura que la institución debía tener. Se tiene así que el SNTE consideraba que la universidad debía ser

[...] una universidad grande y masiva sin ingreso controlado, con cobertura nacional, y con funcionamiento en todos los estados; la SEP tenía la imagen de una universidad pequeña, con matrícula controlada y planeada, con una unidad académica en la ciudad de México y algunas otras unidades subsidiarias en los estados (Miranda, 2001:302).

Expresiones de esta pugna se encuentran al establecer que “el perfil de ingreso está planteado tanto para egresados de la normal básica como de bachillerato” (Decreto de creación, 1978: 2), y en la condición del sindicato de que el personal académico fuera preferentemente de extracción normalista, y en caso de que fueran universitarios se pedía que éstos tuvieran antecedentes normalistas.

Indudablemente las ambigüedades mencionadas requerían de aclaraciones, por ello, el rector Moisés Jiménez publicó un Boletín de Información (22 de noviembre de 1978) y un folleto de Información General (enero de 1979). Ambos documentos buscaron informar sobre las negociaciones que se mantenían entre la SEP y el SNTE, los puntos fundamentales están en relación con los servicios educativos, los perfiles de

ingreso, la planta docente, las modalidades educativas, el carácter nacional, gobierno y normatividad.

Un ejemplo de esta ambigüedad se observa en los servicios educativos que ofrecerá la UPN; se tiene en el espacio de las licenciaturas dos vertientes, la primera dirigida al magisterio en servicio, que contaba con opciones terminales en educación preescolar, primaria, secundaria, educación técnica, educación física, educación artística; la segunda en el tenor de la formación de profesionales, que contaba con las licenciaturas en psicología educativa, sociología de la educación, administración escolar y pedagogía.<sup>37</sup>

Un ejemplo más, ahora en torno del personal académico, se encuentra en la preferencia de contratación de profesores que tuvieran antecedentes normalistas en su formación sobre aquellos que no los tuvieran, cuando los resultados obtenidos en el concurso de oposición fueran iguales.

Un último aspecto a resaltar se refiere al carácter nacional de la Universidad, recordemos la disyuntiva entre una institución con presencia en todas las entidades federativas (SNTE) o solamente en algunas (SEP). Ante esto, los documentos emitidos por la rectoría señalan que se deberán abrir instituciones en todas las entidades y éstas se encontrarían bajo la coordinación de la institución establecida en el Distrito Federal, conocida actualmente como Unidad Ajusco. Sin embargo, esto se dio con algunas diferencias importantes, en tanto en la Unidad Ajusco se ofrecían licenciaturas escolarizadas en las entidades se tendrían programas a distancia y semiescolarizados.

De esta manera, la UPN inicia en 1979 una nueva propuesta formativa dirigida tanto al magisterio como a los bachilleres, propuesta que más allá de los condicionantes académicos que se expresan en elaborar programas, diseñar estrategias didácticas, debía sobrevivir a la indefinición normativa y los vaivenes de la situación política que entre otras cosas se observa en los continuos cambios en la Rectoría; recordemos que entre 1978 y 1998 solamente 20 años, hubo en la institución 12 rectores. Agre-

---

<sup>37</sup> Véase Martínez Delgado M. T. y T. de J. Negrete A. (2001). La evaluación como un elemento de desarrollo institucional. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional, tesis para obtener el grado de Licenciatura en Pedagogía, México, UNAM.

guemos a ello las modificaciones emanadas por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que en 1992 federalizó al sistema y generó una ruptura institucional tanto en un sentido administrativo como académico. Situación que indudablemente requería de una nueva forma de organización.

Así, las unidades estatales, al ser descentralizadas, pasan a depender de los recursos presupuestales que entregarían los gobiernos estatales correspondientes; sin embargo mantienen los vínculos académicos que implica tanto la administración y autorización de los planes y programas como los criterios de funcionamiento y operación. Esta condición estructural de la Universidad se mantiene, a pesar de los múltiples intentos de modificación hasta el 2004, fecha en la que, después de tres años de discusión y debate, se logró acordar una nueva estructura que pretende

[...] adecuar las formas de organización de la Universidad con las necesidades que hoy se identifican en el desarrollo de su trabajo: [...]; fortalecer el desarrollo con medios más eficaces para atender las tareas sustantivas de la institución, a través de la definición de los campos de trabajo de los cuerpos académicos en el marco de sus respectivos agrupamientos y la programación colegiada de sus actividades (Gaceta UPN, 2004: 3)

Esta nueva estructura académica, en clara sintonía con lo sugerido en la política educativa en el ámbito de la educación superior y construida al interior de la propia institución, implicó el establecimiento de cinco Áreas Académicas constituidas por un número diverso de Cuerpos Académicos, buscaba generar espacios de trabajo colegiado en donde se realizaran de forma más ordenada las tres funciones básicas de la Universidad: docencia, investigación y difusión. Lo anterior con una perspectiva que define la misión de la UPN que, de manera resumida, puede describirse de la siguiente manera: prestar, desarrollar y orientar los servicios educativos a nivel superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo con las necesidades de la sociedad mexicana a través de la docencia, la investigación, la difusión de la cultura y la extensión universitaria.

Como un apoyo adicional, la UPN cuenta desde hace casi un lustro, como institución de educación superior, con la incorporación a diversos

programas que otorgan financiamiento adicional, entre ellos se encuentra el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP), así como el apoyo a estudiantes mediante el programa de becas PRONABES.

Sirva este breve recorrido de lo acontecido en la Universidad para tratar de vislumbrarla en el espacio de las instituciones de educación superior, y como marco en el que se ha incorporado al proceso de reforma que éstas han impulsado desde hace una década y que la UPN, de manera tardía, ha iniciado.

### **LAS ACCIONES DE LA UPN EN TORNO A LA REFORMA UNIVERSITARIA**

En el marco de la actual política educativa, la reforma universitaria que la UPN inició en el año 2001, presupone la consecución de varios aspectos, todos ellos enmarcados en lo presentado en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, la intención es incorporarse de manera amplia en el sistema de educación superior. Entre los aspectos impulsados se encuentra buscar una mayor flexibilidad y diversidad de la oferta educativa, así como de las estructuras académicas; la ampliación de la oferta educativa; la reducción del financiamiento público y diversificación de las fuentes de financiamiento; la evaluación y certificación de los programas educativos tanto de licenciatura como de posgrado, así como el establecimiento de redes y alianzas con instituciones tanto nacionales como internacionales. En este sentido, la UPN ha llevado a cabo una serie de acciones tendientes a reordenar su vida académica y administrativa, a fin de construir un espacio que permita mejorar los procesos formativos y de organización.

En el terreno académico, son varios los esfuerzos la UPN para ingresar al ámbito de las instituciones de educación superior, los más relevantes tienen que ver con los programas educativos que ofrece; el impulso a la investigación; la formación y actualización de los académicos; la construcción de redes con instituciones nacionales e internacionales; la incorporación de los estudiantes en diversos programas de becas y de movilidad estudiantil.

En este sentido, la evaluación interna de los programas educativos que se ofrecen en la institución, tanto en el pregrado como en el posgrado, y la realizada por pares externos a través de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), buscan, por un lado, conocer la situación de éstos y definir su posible actualización y rediseño, y por otro, lograr la certificación de los programas educativos.

En términos de la investigación, se ha dado un impulso para la incorporación de los académicos de la institución a los programas de financiamiento externo como los provenientes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Simultáneamente, a través del impulso a los procesos de formación y actualización del personal docente, se busca elevar la calidad y actualidad de la oferta educativa, como cumplir con los estándares establecidos en los diferentes programas gubernamentales como el PIFI, el PIFOP, y con la incorporación de los programas de posgrado al Programa Nacional de Posgrado, que marcaría a estos programas como de excelencia.

La construcción de redes y alianzas con instituciones nacionales y extranjeras para promover la movilidad estudiantil y la de los académicos y el fortalecimiento de los vínculos con el subsistema nacional de la Universidad, son ejemplos de las acciones que se están emprendiendo para ampliar la oferta educativa y dotar de mayor flexibilidad al currículo, este tipo de programas se encuentran tanto en la ámbito de las licenciaturas como en el posgrado.

Finalmente, para apoyar el proceso formativo de los alumnos de licenciatura, se han abierto espacios a través de diferentes convenios para impulsar la movilidad estudiantil, entre ellos se encuentra el programa Santander Serfin, mediante una beca semestral en el cual, los estudiantes pueden asistir a instituciones nacionales para cursar cinco materias que son validadas posteriormente por la institución. Además, se ingresa al Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), a fin de que estudiantes de bajos recursos cuenten con la posibilidad de acceder a un recurso económico que les permita mantenerse en el sistema educativo.

Es claro que el trabajo llevado a cabo hasta el momento ha sido complejo; sin embargo aún es necesario continuar con el esfuerzo y abordar

acciones que permitan la consolidación de las Áreas y Cuerpos Académicos y que influyan directamente en la atención de los alumnos, en el fortalecimiento de los programas de pregrado y posgrado, en impulsar la revisión del lugar que debe tener la Universidad en el contexto educativo del país e, indudablemente, replantear la figura jurídica de la institución.

También es claro que la participación y el impulso de estas acciones se dan como respuesta a lo que la política educativa pretende realizar en las instituciones de educación superior, es necesario, para terminar, definir si esta propuesta, eminentemente homogénea, es posible o deseable que sea concretada en instituciones tan desiguales entre ellas, es claro que en el universo de la educación superior no solamente encontramos IES autónomas, existen, como el caso de la UPN, instituciones dependientes totalmente de la Secretaría de Educación Pública, ante esto la pregunta es: ¿cómo, al considerar las diferencias institucionales, lograr una normatividad homogénea, funcional y académicamente productiva a nivel nacional?

Es decir, la pretensión es que cada una de las IES se incorpore de manera dinámica a un proceso de evaluación, certificación y posible mejora de sus procesos y ofertas educativas; sin embargo, las condiciones, apoyos y posibilidades reales distan de ser homogéneas, incluso las tradiciones universitarias tienen un peso específico en la consecución de lo anterior. De esta manera, a pesar de la búsqueda de nivelar a las instituciones y de elevar su calidad, incluso con la dotación de recursos extraordinarios, las diversas condiciones universitarias son, al parecer, un lastre para que esta pretensión se cumpla.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Es indudable que la dinámica impuesta por la política educativa de corte neoliberal, marca una tendencia clara: la creación de Cuerpos Académicos para llevar a cabo actividades de docencia, investigación y difusión; la elaboración de un currículo orientado a la flexibilización y a la atención de las necesidades externas, propiciando la certificación externa; el

fomento a la movilidad estudiantil y la del profesorado; la construcción de redes con otros Cuerpos Académicos de manera nacional e internacional, entre otros aspectos ya mencionados.

Ante esto, la reforma impulsada en la UPN obedece, al parecer, de manera puntual a esta dinámica. Su reestructuración académica/administrativa en Áreas y Cuerpos académicos pretende mejorar la docencia, la investigación y la difusión; mediante la evaluación interna de los programas educativos y su certificación, a través de los CIEES, busca una calidad académica de los mismos y que ello sea expresado en la formación recibida por los estudiantes, los cuales, participando en programas de movilidad, deberían ampliar significativamente su desempeño; también se impulsa la construcción de redes académicas y la participación en programas externos para el fomento de la investigación, los cuales deberían ampliar las posibilidades investigativas de los académicos y la difusión de los resultados obtenidos. Estos son algunos de los resultados que pueden atribuirse a las propuestas emanadas por la actual política educativa; sin embargo, y quizá a pesar de lo anterior, también se encuentra presente en esta reforma universitaria una búsqueda para mantener aspectos “tradicionales” atribuidos a la Universidad, entre ellos se pueden encontrar la búsqueda de formar sujetos que, además de saber hacer, sean capaces de reflexionar sobre su entorno y buscar transformarlo, de contar con académicos que mediante su actualización y participación en redes nacionales e internacionales promuevan la comprensión del hecho educativo.

En síntesis, lo que se pretende con este trabajo es mostrar lo ineludible: debemos responder a las exigencias de la globalización y el modelo neoliberal.

Sin embargo, ¿es necesario globalizar la nación y, por ende, a la educación o debemos nacionalizar la globalización?

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Patricia, “Vinculación universidad-sector productivo”, en *Revista de la Educación Superior*, México, ANUIES, Vol. xxii, Núm. 3 (87), julio-septiembre, 1993, pp. 125-149.
- Barrón Tirado, Concepción, “La educación basada en competencias en el marco de los procesos de globalización”, en: Valle Flores, María de los Ángeles (coord.), *Formación en competencias y certificación profesional*, México, CESU-UNAM, colección Pensamiento Universitario, 2000, pp. 17-44.
- Berman, Marshall, “Brindis por la modernidad”, en Casullo Nicolás, *El debate modernidad posmodernidad* Argentina, El cielo por asalto, 5° ed., 1995.
- Castro, Inés, “El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, Núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, julio-septiembre, 1997, pp. 189-205.
- CEPAL, *Globalización y desarrollo*, Brasilia, 2002.
- Coriat, Benjamín, *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*, México, Siglo XXI, 1992.

- Dale, Roger, "Globalización: ¿un nuevo mundo para la educación comparada?", en: *Formación del discurso en la educación comparada*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 2002, pp. 69-90.
- Díaz Barriga, Ángel, *Empleadores de universitarios. Un estudio de sus opiniones*, México, CESU-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, Colección Problemas educativos de México, 1995.
- Granja Castro, Josefina, "Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, Núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, julio-septiembre, 1997, pp. 161-188.
- Maxwell, Joseph, *Qualitative research desingn. An interactive approach*, California, Sage Publications, Inc., 1996.
- Miranda López Francisco, *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos; Universidad Pedagógica Nacional, México, 2001.
- Moreno Moreno, Prudenciano, "Investigación educativa y diseño curricular. Un enfoque desde la economía de la educación", en: Calva, José Luis (coord.), *Formación de recursos humanos, desarrollo tecnológico y productividad. Situación y alternativas*, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Juan Pablos Editor, 1997, pp. 37-55.
- OTI, Informe sobre el empleo en el mundo de 1998-1999. "Empleabilidad y mundialización".
- Rivero, José, *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*, Madrid, Miño y Dávila editores.
- Rodríguez Gómez, Roberto, "Expansión del sistema educativo superior en México, 1970-199 (s/f).
- Schriwer, Fürgen, "Sistema mundial y redes de interrelación: La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada", en: *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un programa de la educación comparada*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996, pp. 17-58.

- Slater, David, “La geopolítica de proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global”, en: *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un programa de la educación comparada*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996, pp. 59-92.
- UPN, “Aprobado el documento de reorganización de la UPN”, en: *Gaceta UPN*, órgano informativo de la Universidad Pedagógica Nacional. Núm. 3, febrero, 2004, México.
- UPN, *Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional*, México, SEB, 1980.
- ANUIES, Fresán Orozco Magdalena y Huáscar Taborga Torrico, “Tipología de instituciones de educación superior (Colección DOCUMENTOS), 48 pp.

# EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL (PROMIN) Y LAS ESCUELAS NORMALES EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO

CATALINA GUTIÉRREZ LÓPEZ\*

**T**ransparencia y rendición de cuentas son imperativos de la democracia”, con estas palabras el presidente de la República, Vicente Fox, inició en septiembre de 2005 su mensaje político correspondiente al quinto informe de gobierno.

En estas palabras, expresadas en un mensaje oficial ante el Congreso de la Unión, sintetiza los ejes que han orientado su gestión, resultado de la alternancia y el “cambio” del que se asume como protagonista y representante.

Un “cambio” focalizado en la instalación en el poder de un representante del Partido Acción Nacional (PAN), quien olvidando la trayectoria opositora de esa agrupación política y a pesar de su discurso del “cambio”, no se planteó transformar el proyecto económico y social neoliberal y atender las expectativas de los votantes.

Como muestra de esta situación, en este documento se hace una revisión de la manera en que se operó este proyecto en el sector educativo,

---

\* Maestra en Sociología. Profesora de tiempo completo de la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco. Correo electrónico: cgtz@upn.mx.

particularmente en escuelas normales, en la expectativa de aportar elementos que permitan valorar los efectos del “cambio”.

Para cumplir con este objetivo, se hace una revisión de la propuesta de “cambio” destinada a la escuela normal pública, contenida en el Programa Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales (PROMIN). De manera particular, se hace un análisis de las Reglas de Operación, donde se detallan los indicadores a considerar en la evaluación del programa, que desde la posición oficial permiten transparentar el manejo de recursos, y que aquí se recuperan para examinar el funcionamiento general de dicho Programa.

Se busca argumentar que la propuesta de mejoramiento y “cambio” contenida en el PROMIN, responde a una estrategia política, donde el Estado abandona su tarea como proveedor de los recursos públicos para el sector educativo y se asigna prerrogativas en la supervisión del manejo de recursos públicos

Al asumir este papel, el gobierno del “cambio” da continuidad a un proyecto estatal iniciado en los ochenta por los gobiernos priistas, que busca evadir su responsabilidad social, con lo que se coloca en una posición muy cercana a las administraciones a las que tanto criticaba, y que según Fox “sacó a patadas”.

#### **LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, UNA FORMA VELADA DE EVASIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL**

Como testigos de diversos actos de corrupción y saqueo económico que han generado en el país graves crisis desde la década de los ochenta, seguramente poca gente en este país puede manifestarse en contra de una política estatal que define la transparencia y la rendición de cuentas, como un imperativo de la democracia y componente fundamental de su ejercicio político.

Las discrepancias se presentan cuando en los programas oficiales tendientes a promover el desarrollo social, se presentan consideraciones que parecen reflejar esta decisión; pero que se centran en cuestiones de me-

dición, de racionalización, de eficiencia y eficacia, como vías para mantener o acrecentar el financiamiento público.

La transparencia y rendición de cuentas, bajo esta lógica, se convierte en el discurso de un estado evaluador, que deja de lado su tarea de proveedor de recursos y busca auditar el desempeño de las entidades proveedoras, para influir indirectamente en el suministro y modular su “calidad” y “pertinencia”, tomando en cuenta las necesidades del mercado.

La auditoría de recursos, asociada a las evaluaciones internas y externas, busca asegurarse que los recursos cumplan en los mejores términos económicos posibles, que produzcan un máximo rendimiento (eficiencia) y que los resultados que generen se ajusten a lo previsto en el programa de tareas y actividades (eficacia), lo que a juicio de Elliot implica sostener toda una serie de hipótesis y creencias, como por ejemplo:

- que es posible prever anticipadamente el resultado de los servicios;
- que es posible definir operacionalmente este resultado en forma de un producto medible;
- que es posible estandarizar la medición del producto en forma de indicadores del rendimiento en un marco temporal y contextual (Elliot, 2002).

Ello, sin duda, está involucrado en un nuevo tipo de gestión pública, que impacta en las instituciones educativas que, ante el peligro de perder o ver menguado su financiamiento, responden a los estándares definidos por el Estado, que expresados en indicadores de rendimiento normalizados, son usados para evaluar el éxito de programas o metas políticas en el sector público.

Lo que aparece en este caso son nuevas formas de regularización y control, asociadas a esquemas de planeación y evaluación estandarizados, que buscan homogeneizar sistemas no necesariamente en la búsqueda de la democracia, sino con la idea de mantener esquemas de exclusión y segregación (Elliot, 2002).

Esta forma de control se ha manifestado de manera clara en documentos oficiales de la actual administración y, en el caso de la educación,

ello se observa en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, donde de manera específica en el apartado titulado “Objetivos estratégicos y políticas”, se destaca el impulso significativo a los procesos de evaluación y de gestión para construir una plataforma de acción que se constituya en la base de una planeación y que permita tanto la toma de decisiones pertinentes como la rendición de cuentas a la sociedad.

Esta es la lógica en la que se ubica el PROMIN, que desde 2002 está operando en las escuelas normales y que, al contemplar la asignación de recursos extraordinarios a las instituciones interesadas en mejorar sus mecanismos de gestión, cuenta con Reglas de Operación donde se incluyen los indicadores a auditarse en una evaluación. Estas Reglas y los indicadores que contienen se revisan en el presente trabajo, con la intención de dar cuenta del interés oficial por el control en el manejo de los recursos financieros y el desinterés por atender las necesidades cotidianas y académicas de la escuela, tal y como se plantea inicialmente en el PROMIN.

## **EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ESCUELAS NORMALES PÚBLICAS (PROMIN)**

El Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN) es un programa destinado a fortalecer las escuelas normales, que bajo la directriz de la Secretaría de Educación Pública funciona en estas instituciones desde 2002.

La denominación de Programa quizá resulta un tanto incorrecta, ya que de manera formal es más bien un subprograma, si se considera que sus acciones se inscriben en el marco del Programa para la Transformación y Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, que inició operaciones en 1997.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Este Programa se puso en marcha dentro de las escuelas normales como resultado de las estrategias y acciones contenidas en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, diseñado y operado por el gobierno priísta de Ernesto Zedillo Ponce de León. De manera general, el programa contempló la puesta en marcha de cambios estructurales en el conjunto de las escuelas normales, mediante la definición de cuatro líneas de trabajo: 1. La transformación curricular; 2. La actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente; 3. La elaboración de normas y orientaciones para la gestión institucional y la regularización del trabajo académico; 4. El mejoramiento de la planta física y el equipamiento de las escuelas normales.

Ubicado dentro de la línea referida al mejoramiento de la gestión institucional, el PROMIN asume de inicio que el Programa para la Transformación ha generado cambios favorables en el mejoramiento académico e institucional de las escuelas normales; pero acepta que faltan cosas por hacer, ya que desde una perspectiva oficial, la experiencia demuestra que:

[...] para que las reformas educativas sean eficaces, es necesario que se acompañen de verdaderas transformaciones en el funcionamiento cotidiano de las escuelas, ya que la calidad y la eficiencia depende, además de los insumos básicos –planes y programas, materiales y recursos educativos, cursos y talleres de actualización–, de cuestiones relacionadas con la propia organización de las escuelas (SEPA, 2002: 12).

Esto supone una necesidad por generar procesos colectivos internos de toma de decisiones para la acción, lo que implica:

a) el desarrollo de actitudes críticas y recreativas en todos sus integrantes; b) la participación informada, voluntaria y comprometida; c) el ejercicio constante para definir y dirigir sus esfuerzos hacia el mejoramiento continuo de la institución; y d) una práctica sistemática y permanente de valoración sobre las acciones emprendidas para atender fines institucionales” (SEPA, 2002: 14).

Con una intención explícita de incidir en los procesos de planeación y evaluación institucional para mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas normales, el PROMIN contempla el otorgamiento de recursos adicionales al presupuesto regular que se destina para la operación de las escuelas normales; incorpora estrategias de seguimiento y evaluación para identificar avances y dificultades en el desarrollo de las actividades académicas; incluye la evaluación externa con objeto de conocer los procesos, el impacto de las acciones y los factores que influyeron en dichos procesos y contar con información para mejorar el diseño y operación del programa (SEPA, 2002: 14-17).

Para llegar a la institución e impactar en la calidad de sus servicios, el PROMIN se presenta como una alternativa que permite la participación voluntaria de las escuelas normales públicas, bajo una dinámica de trabajo preestablecida que incluye:

- a) La realización de un Diagnóstico Institucional (DI).
- b) El diseño de un Plan de Desarrollo Institucional (PDI).
- c) La elaboración de Programas Anuales de Trabajo (PAT).
- d) La selección de prioridades y solicitud de recursos de apoyo.
- e) La dictaminación de los proyectos por parte de la entidad estatal.
- f) La instrumentación de la planeación de las escuelas normales.
- g) La realización de evaluaciones locales y federales, entre pares y externas.

En esta perspectiva, el DI, el PDI y el PAT, se constituyen en las herramientas para impulsar el cambio y la innovación al interior de las escuelas normales, así como del cumplimiento de metas del Programa Nacional de Educación. Para que el PROMIN funcione de acuerdo con la dinámica antes mencionada, se requiere de la participación de:

- la escuela normal (con directivos, profesores, personal de apoyo y estudiantes); y,
- las autoridades educativas (estatales y federales).

Vale la pena resaltar que una de las particularidades del PROMIN es que la participación en el Programa se hace de manera voluntaria, de manera tal que las escuelas que no deseen aumentar sus recursos financieros decidirán no participar sin ninguna sanción de por medio que no sea la restricción en los apoyos.

De manera contraria, las instituciones que decidan participar asumirán compromisos específicos, tales como:

- **Realizar un DI.**
- **Diseñar un PDI.**
- **Elaborar un PAT.**
- Seleccionar prioridades y solicitar recursos de apoyo.
- Dictaminar proyectos por parte de la entidad estatal.
- Instrumentar la planeación de las escuelas normales.
- Realizar la evaluación local y federal.

Las autoridades educativas, por otro lado, se comprometen a asignar recursos adicionales a los anualmente otorgados, siempre y cuando se destinen a atender ciertas prioridades institucionales, entre las cuales se mencionan:

1. La aplicación de planes y programas de estudio.
2. El desarrollo profesional del personal docente y directivo.
3. La formación complementaria de los estudiantes normalistas.
4. La vinculación escuela normal y escuelas de educación básica.
5. El mejoramiento de la infraestructura física, de equipamiento y de los servicios de apoyo a las tareas sustantivas.

De manera contraria, según el PROMIN, no se dará apoyo para:

- la construcción de obra nueva;
- el pago de sueldos, sobresueldos, estímulos o compensaciones del personal académico y administrativo contratado por la escuela normal, la Secretaría de Educación Pública Estatal o su equivalente federal;
- la reproducción de material bibliográfico, audiovisual, de antologías y de carpetas de trabajo disponibles en las escuelas normales;
- el desarrollo de cursos, talleres y demás actividades ajenas al enfoque de la formación y los contenidos de los planes y programas de estudio de las licenciaturas en educación normal;
- el financiamiento de clubes, festivales, eventos sociales, deportivos culturales y artísticos.

La posibilidad de obtener los recursos ofertados está supeditada a la inscripción voluntaria dentro programa, así como también al compromiso institucional por apoyar los PDI y PAT dictaminados.

El proceso de dictaminación cobra aquí una importancia vital, la cual, según lo planteado en el Programa, es una tarea que corresponde al Comité Dictaminador Estatal, que estará integrado por:

- Dos representantes de la autoridad educativa estatal.
- Un maestro destacado de cada escuela normal participante.
- Dos académicos destacados, externos al sistema de educación normal y a la autoridad educativa estatal.

Este Comité se regirá bajo los principios de: objetividad, equidad, imparcialidad, transparencia y congruencia, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Programa y dar cierta garantía a las instituciones interesadas en inscribirse en el PROMIN.

Con la intención de acercar más a la comunidad normalista al programa, se contempla en el mismo la posibilidad de capacitar a los sujetos interesados en participar, mediante la organización de talleres estatales y/o nacionales, en donde se abordarán de manera clara las estrategias para elaborar los documentos requeridos y, en general, cumplir con las exigencias fijadas en la convocatoria.

### **Las reglas de operación y los indicadores de evaluación**

El PROMIN, al suponer la asignación de recursos financieros extraordinarios, cuenta con Reglas de Operación que ayudan a los comités ditaminadores a seleccionar y clasificar las prioridades contenidas en los proyectos, así como las posibilidades de obtener recursos; ayudan a los comités e instancias externas de evaluación en el cumplimiento de su tarea.

En este sentido, es necesario recordar que todo programa que considera la transferencia de recursos financieros a las entidades federativas, requiere que la instancia central coordinadora, en este caso la SEP (en atención a lineamientos normativos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación), elabore de manera anual las llamadas Reglas de Operación, que una vez aprobadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* para permitir su operación.

En atención de este procedimiento, las Reglas de Operación deben publicarse durante los primeros cuatro meses del año en el *Diario Oficial de la Federación*. En las mismas, se hace referencia general a: la cobertura; la población objetivo; las características de los apoyos (montos,

rubros de aplicación, temporalidad, criterios de distribución); la asignación, distribución y aplicación de los recursos que reciben las escuelas; los beneficiarios (requisitos de participación, compromisos, sanciones, lineamientos para elaboración del PDI); los mecanismos de coordinación; la mecánica de operación; los informes programáticos y presupuestarios; la evaluación; y los indicadores de resultados.

En tres promociones del PROMIN se han publicado también tres versiones de las Reglas de Operación (2002, 2003, 2004),<sup>39</sup> cuyos indicadores de resultados se constituyen en la base de este análisis.

### **Cobertura y monto del apoyo**

Para el ejercicio 2002, se contempló otorgar apoyo financiero a 203 escuelas normales públicas (donde se excluyó sin ninguna justificación a las ubicadas en el Distrito Federal), esta cifra aumento a 218 en 2003 (donde ya se incluyó a las del Distrito Federal) y se mantuvo en 2004. El monto del apoyo contemplado fue en 2002 de 70 millones, en 2003 aumentó a 75 millones y se mantuvo la misma cifra para 2004.

Los datos pueden sonar impresionantes, pero para tener una justa dimensión de los mismos es necesario considerar que según datos de la propia SEP, para 2004 se tienen registradas 273 escuelas normales públicas, lo que quiere decir que en las tres promociones han quedado sin posibilidad de obtener apoyos entre 20 y 25% de estas instituciones en el país.

Sin entrar detalle del número de escuelas que obtuvieron apoyo, y tomando en cuenta la información de las evaluaciones externas, al cruzar los datos relativos a la cobertura y el monto, puede comentarse que para los ejercicios 2003 y 2004, en el caso en el que todas las instituciones de carácter público recibieran el apoyo, correspondería a cada una la cantidad de 344, 036 pesos anuales.

Esta operación daría cuenta de una distribución con espíritu democrático; pero es irreal, ya que en las mismas reglas se establecen criterios de discriminación destinados a influir en el reparto de los recursos financieros, lo que posibilita que las entidades con mayor número de

---

<sup>39</sup> En el análisis se dejan fuera las reglas de operación 2005 y 2006 que aun con lo planteado en el PROMIN, no fueron publicadas en los primeros meses de esos años.

escuelas normales, y que atiendan a un mayor número de alumnos, podrán aspirar a obtener mayores apoyos.

Este principio de desigualdad ha permitido que en las tres promociones de operación del programa, el Estado de México, con 37 escuelas normales de carácter público, concentre en promedio, 14.7% del presupuesto anual del PROMIN.

En lo que se refiere al manejo de recursos financieros, al interior de cada una de las instituciones beneficiadas, el PROMIN no da espacios a las confusiones y deja claras sus prioridades, de manera que:

- en la promoción 2002, indica que 60% del presupuesto asignado puede ser destinado al mantenimiento, rehabilitación y adaptación de instalaciones; 20% puede ser usado para dar mantenimiento a equipo y mobiliario; y el resto –20%– puede ser utilizado para apoyar otros componentes que fortalezcan las actividades de enseñanza-aprendizaje.
- en la promoción 2003, indica que se podrá autorizar hasta 50% de los recursos asignados a la atención de necesidades de infraestructura física, rehabilitación de instalaciones y mantenimiento y adquisición de equipo y mobiliario; aunque deja claro que también se podrá no usar para estos medios y canalizarse para atender otras prioridades. Estos mismos criterios se mantienen en la promoción 2004, con la expectativa de que algunas escuelas que ya han sido beneficiadas con los recursos en promociones anteriores, estarán en condiciones de avanzar en su fortalecimiento, dejando de lado el mantenimiento a la infraestructura.

### **Indicadores de resultados**

De acuerdo con las reglas de operación, los indicadores de resultados permiten establecer criterios y aspectos a revisar tanto en la implantación del programa como en su impacto dentro de las escuelas normales. Estos indicadores han sufrido ciertas modificaciones en las tres promociones del programa, y se presentan en el siguiente cuadro, con la intención de tener un panorama general de los intereses oficiales en la operación del programa.

El Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN)

Indicador	Medición	Promoción		
		2002	2003	2004
Equidad en la inclusión de entidades para participar en el programa.	Número de entidades federativas beneficiadas con recursos del Programa/ Número de entidades federativas programadas para recibir apoyo del Programa.	X		
Equidad en la inclusión de entidades para participar en el Programa. Acceso de las escuelas al Programa.	Número de EN. Beneficiadas con recursos del Programa/Número de escuelas normales que solicitaron apoyos del programa.	X	X	X
Eficacia en la elaboración y ejecución de PDI.	Número de PDI llevados a la práctica/Número de PDI formulados.	X		
Eficacia en el cumplimiento de las metas programadas con recursos del Programa.	Número de acciones atendidas con recursos del programa/Número de acciones programadas con recursos del programa.	X		

Indicador	Medición	Promoción		
		2002	2003	2004
Impacto en el mejoramiento institucional alcanzado con las acciones financiadas por el programa.	Beneficios logrados con las acciones atendidas con recursos del Programa/ Beneficios estimados con las acciones atendidas con recursos del Programa.	X		
Eficacia en la aplicación de los recursos del Programa por parte del Gobierno Federal.	Recursos ejercidos por la Federación en el transcurso del año/Recursos programados en el transcurso del año.	X		
Eficacia en la aplicación de los recursos del Programa por parte de las entidades.	Recursos ejercidos por las entidades federativas en el transcurso del año/Recursos programados en el transcurso del año.	X		
Eficacia en la aplicación de los recursos del Programa por parte de las EN.	Recursos ejercidos por las EN. En el transcurso del año/Recursos programados en el transcurso del año.	X		
Índice de alineación normativa de los recursos del Programa.	Número de EN. Sin observaciones en el manejo de los recursos/Número de EN. Beneficiadas con recursos del Programa.	X		
Atención de solicitudes, quejas, dudas y sugerencias respecto del programa.	Número de quejas, dudas y sugerencias atendidas y contestadas/ Total de comunicados recibidos.	X	X	
Cobertura.	Número de ENP beneficiadas con recursos del Programa/Número total de ENP.		X	X
Crecimiento del Programa.	Número de Escuelas que participan en el Programa este año/Número de Escuelas que participaron el año anterior.		X	X

Indicador	Medición	Promoción		
		2002	2003	2004
Continuidad en el Programa.	Número de escuelas que participan por segundo año consecutivo en el Programa/Número total de EN participantes. Número de escuelas que mantienen su PDI del año anterior/Número de escuelas participantes. Número de directivos que recibieron capacitación por segundo año consecutivo/ Número total de directivos de las escuelas participantes.		X	X
Reorientación de esfuerzos.	Número de escuelas que teniendo su PDI del año anterior decidieron cambiarlo o modificarlo/ Número de escuelas participantes.		X	X
Permanencia de las escuelas en el Programa.	Número de escuelas que se incorporaron al Programa/Número de escuelas que al concluir el período de apoyo continuaron incorporadas al Programa.		X	X
Participación en la elaboración colectiva del PDI y PAT.	Número de directores participantes en la elaboración de los PDI y PAT/ Número de participantes totales en la elaboración de los PDI y PAT. Número de directoras participantes en la elaboración de los PDI y PAT/ Número de participantes totales en la elaboración de los PDI y PAT. Número de maestros participantes en la elaboración de los PDI y PAT/ Número de participantes totales en la elaboración de los PDI y PAT. Número de maestras participantes en la elaboración de los PDI y PAT/ Número de participantes totales en la elaboración de los PDI y PAT. Número de alumnos participantes en la elaboración de los PDI y PAT/Número de participantes totales. Número de alumnas participantes en la elaboración de los PDI y PAT/Número de participantes totales.		X	X

Indicador	Medición	Promoción		
		2002	2003	2004
Nivel de participación y decisión en la comunidad normalista en la ejecución y evaluación del PDI y PAT.	Número de integrantes varones que se involucran en las tareas previstas para la elaboración del PDI y PAT / Total de integrantes de la comunidad normalista. Número de integrantes mujeres que se involucran en las tareas previstas para la elaboración del PDI y el PAT / Total de integrantes de la comunidad normalista. Número de integrantes varones que se involucran en las tareas previstas para la ejecución del PDI y el PAT / Total de integrantes de la comunidad normalista. Número de integrantes mujeres que se involucran en las tareas previstas para la ejecución del PDI y el PAT / Total de integrantes de la comunidad normalista. Número de integrantes varones que se involucran en las tareas previstas para la evaluación del PDI y el PAT / Total de integrantes de la comunidad normalista. Número de integrantes mujeres que se involucran en las tareas previstas para la evaluación del PDI y PAT / Total de integrantes de la comunidad normalista.		X	X
Percepción de los estudiantes sobre las acciones emprendidas en su escuela.	Número de alumnos que perciben como positivas para su formación las acciones emprendidas en el PAT/Número de alumnos totales. Número de alumnas que perciben como positivas para su formación las acciones emprendidas en el PAT/Número de alumnos totales.		X	X
Impacto de los proyectos y acciones programadas en el PAT en el mejoramiento de las prácticas de enseñanza de los docentes.	Número de alumnos que detectan mejoramiento en las prácticas de enseñanza de sus profesores como resultado de los proyectos y acciones desarrolladas en el PAT/Número total de alumnos de las escuelas normales participantes. Número de alumnas que detectan mejoramiento en las prácticas de enseñanza de sus profesores como resultado de los proyectos y acciones desarrolladas en el PAT/Número total de alumnos de las escuelas normales participantes.		X	X

Indicador	Medición	Promoción		
		2002	2003	2004
Impacto de los proyectos y acciones programadas en el PDI en el mejoramiento de las prácticas de enseñanza de los docentes.	Número de alumnos que detectan mejoramiento en las prácticas de enseñanza de sus profesores como resultado de los proyectos y acciones desarrolladas en el PDI/Número total de alumnos de las EN participantes. Número de alumnas que detectan mejoramiento en las prácticas de enseñanza de sus profesores como resultado de los proyectos y acciones desarrolladas en el PDI/Número total de alumnos de las EN participantes.		X	X
Nivel de avance en la transformación de los procesos de gestión institucional en la EN.	Número de EN que avanzan en el mejoramiento de la organización y funcionamiento de la institución para el logro de sus propósitos educativos/Total de escuelas apoyadas por el Programa.		X	X
Eficacia en la aplicación de los recursos del Programa.	Recursos ejercidos del Programa en el transcurso del año/Recursos programados en el transcurso del año.		X	X
Índice de alineación normativa de los recursos del Programa.	Número de EN sin observaciones en el manejo de los recursos/Número de EN beneficiadas con recursos del Programa.		X	X

Fuente: Estos datos fueron extraídos de las Reglas de Operación del Programa para el Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, de los años, 2002, 2003, 2004.

En conjunto, estos indicadores, desde la perspectiva oficial, buscan dar cuenta del éxito del programa, aunque por las unidades de medición que incluyen denotan un claro interés por reconocer el impacto del PROMIN tanto a nivel estatal como nacional (ver énfasis en número de escuelas inscritas, con proyectos aceptados, con recursos asignados, número de escuelas que avanzan en su consolidación, etcétera).

Los indicadores incluyen unidades de medición que lógicamente intentan reflejar de manera cuantitativa los resultados del programa, pero éstos dejan fuera la unidad básica en la que pretenden impactar, ya que la escuela normal parece no interesar (ver que sólo en las dos últimas promociones se agregan indicadores que contemplan el número de directores, maestros y alumnos que perciben una mejoría en su escuelas).

En este conjunto de indicadores, los miembros de la comunidad normalista, aparecen sólo como un número, pero no hay espacio para conocer sus percepciones, voces y opiniones.

Más que interesarse por la mejoría institucional, por el fortalecimiento y promoción del trabajo colegiado, o por dar cuenta de la resistencia o disposición a participar, se interesan por detectar todo aquello

que pueda ser expresado en una relación numérica o susceptible de ser presentado en una gráfica. De manera general, lo único que aportan son números que, con cierta intencionalidad política, buscan mostrarse como evidencia de éxitos o fracasos institucionales, pero no dan cuenta de los procesos generados al interior de las escuelas.

Más que dar cuenta del éxito del programa al interior de la escuela y su futuro impacto en la formación de docentes, estos indicadores tienen la intención de dar información al Estado, destinada a evaluar la eficiencia de las instituciones, así como la optimización entre los insumos y productos. Bajo esta lógica quedan fuera las prácticas, las necesidades de los alumnos y sus opiniones, con lo que pasan a tener más importancia los monosílabos que pueden indicar satisfacción o insatisfacción y que pueden reflejarse en una gráfica.

La inclusión de estos indicadores en las reglas de operación refleja el interés oficial por asumir una nueva tarea en el proceso educativo, sustentado en la evaluación, pero con más preocupación por indicadores cuantitativos, donde se registre el manejo óptimo de los recursos financieros.

Precisamente, como muestra de ello, dentro de las reglas de operación y vinculado a los indicadores, se establece la necesidad de realizar evaluaciones internas y externas que incluyan los tres niveles de impacto del programa, la escuela, la entidad y el país.

Cumplir con estas disposiciones significa para la escuela involucrarse en una dinámica que resulta un tanto desconocida, sobre todo por los requisitos tan específicos que hay que cumplir, que ha generado movilizaciones y que en un futuro cercano podrán incidir en la transformación de su estructura académico-administrativa.

Tal y como se encuentra en estos momentos, la estructura administrativa de las escuelas normales (con la complejidad que le pueden caracterizar), está diseñada para atender necesidades de enseñanza-aprendizaje y no para responder a auditorías externas, pero ello no se considera en las reglas de operación, a pesar de que en el programa se explicita el deseo de incidir en los mecanismos de gestión de estas instituciones. Así, al revisar los indicadores de resultados que toman a la escuela y sus procesos internos como unidad de medida, se observa una gran desproporción de los

mismos con respecto a la cantidad de indicadores interesados en las escuelas normales como instituciones dentro de una entidad o del país, quedando relegados los procesos académicos inherentes a la tarea docente.

Desde esta lógica, las reglas de operación y, de manera particular, los indicadores, están pensados para facilitar la emisión de reportes que den cuenta de la optimización en el manejo de los recursos y la transparencia con la que se manejan, lo que no necesariamente puede verse como un éxito del programa, sino como una muestra más del interés estatal por asumir un nuevo papel.

En el marco de una gestión inherente a un Estado evaluador, cuyo modelo orienta acciones y estrategias del gobierno foxista, el PROMIN y sus reglas de operación reflejan el interés oficial por incidir en la dinámica de la escuela normal. Las expectativas oficiales sobre sus efectos dentro de esta institución, se contemplan a corto y largo plazo. A corto plazo efectivamente se busca incidir en el mejoramiento de las actividades de estas escuelas, pero por la naturaleza de los indicadores contenidos en las reglas de operación, es más claro identificar un objetivo a más largo plazo.

Este último objetivo tiene un alcance mayor y se observa en el interés oficial por involucrar a la comunidad normalista en una nueva dinámica de trabajo. En esta lógica, es más importante que la comunidad normalista se sienta atraída por los recursos adicionales prometidos y muestre disposición, tanto para trabajar con proyectos que les garanticen apoyos financieros como para rendir cuentas de los mismos. De esta manera, los resultados esperados y sintetizados en los indicadores, pueden considerarse sólo un requerimiento formal que forma parte de una estrategia de más largo alcance, que, bajo el amparo de la transparencia y la rendición de cuentas, busca transformar la relación Estado-escuela normal.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Antes de finalizar, resulta conveniente mencionar algunas reflexiones e interrogantes que pueden ayudar a entender la lógica del programa y sus reglas de operación, y vislumbrar el futuro del promin en la expectativa del fortalecimiento de las escuelas normales.

En el marco de un Estado evaluador que, como ya se mencionó es el modelo orientador de las acciones del gobierno foxista, el PROMIN, no busca necesariamente la democratización de los recursos, como se menciona de manera oficial, sino que más bien se sostiene bajo una lógica discriminatoria y excluyente, donde los más favorecidos y los más afectados son siempre los mismos. Así, tal y como se menciona en las tres versiones de las Reglas de Operación, los recursos adicionales ofertados en el PROMIN se otorgarán a las instituciones que voluntariamente respondan a los requerimientos oficiales, pero el monto no será distribuido de manera equitativa, sino que se otorgará de manera diferenciada en función de los proyectos que registren.

La inequidad en la distribución de recursos se define en cada promoción, donde se considera el número de escuelas normales ubicadas en cada entidad y el número de alumnos que atiende cada institución. Lo que significa que se asignan mayores recursos a las entidades que tienen mayor número de escuelas, sin importar si presentan más o menos proyectos para ser financiados.

En la asignación diferenciada de recursos también está presente la matrícula atendida por cada escuela, de manera que contar con una mayor cantidad de alumnos inscritos garantiza el otorgamiento de mayores recursos financieros. Sobre ello, destaca que las escuelas que atraen la demanda de la modalidad, son aquellas que cuentan con un gasto corriente que les permite tener una planta académica más consolidada y una infraestructura apropiada, lo que se concreta en que las escuelas con mejores cimientos académicos son aquellas que tienen mayores posibilidades de obtener apoyos extraordinarios.

Con este criterio, el PROMIN pone en la mesa de discusión la pelea por la matrícula entre las escuelas normales como una vía para obtener más recursos financieros, pero, como contraparte, la propia SEP define límites de esta acción, mediante la emisión de circulares donde de manera explícita se indica la cantidad de estudiantes que pueden ser admitidos en estas instituciones, resulta entonces que, ¿la SEP intenta acotar los marcos de acción del PROMIN y no está interesada en el mejoramiento institucional de las escuelas normales?

Sobre la distribución de los recursos extraordinarios dentro de cada escuela normal, cabe mencionar que en cada promoción la propia SEP define los rubros donde habrán de colocarse, así, la autonomía que pregonaba el Programa, se limita a la elaboración de documentos (PDI y PAT), donde se detallan los requerimientos y la distribución de recursos, que siempre se ajustan a los lineamientos planteados en las reglas de operación correspondientes.

La obligatoriedad de elaborar PDI y PAT, en las escuelas normales, donde se expresen objetivos, metas recursos e impactos de las acciones con solicitud de apoyo, busca asegurar congruencia entre los proyectos y los lineamientos establecidos, así como también homogeneizar esquemas de planeación y evaluación que permitan el control al interior del sistema, tarea que queda bajo la responsabilidad de los Comités Dictaminadores.

Con la elaboración de estos documentos, se asume también la obligación de presentar informes trimestrales y anuales de los avances de la operación de los programas, con lo que se dan insumos al Estado para sostener o cancelar los recursos, tal y como se contempla en las Reglas de Operación, y se evidencia el interés institucional por controlar los recursos financieros.

La vigilancia sobre el uso de recursos públicos es una tarea con la que casi nadie estaría en desacuerdo, pero la entrega de informes sólo como un requisito no parece ser la vía más apropiada para llevarla a cabo.

Como un ejemplo, vale la pena mencionar que de manera oficial y con la intención de garantizar la asignación de estos recursos y la vigilancia sobre su uso, el PROMIN establece que las reglas de operación se publicarán en los primeros meses del año. Esta disposición, sin embargo, se ha cumplido de manera parcial, ya que en la promoción 2002, éstas se publicaron en marzo; en la segunda promoción de 2003, se publicaron en noviembre; en la promoción 2004, se publicaron en abril; en tanto que para 2005, hasta el mes de septiembre no se habían publicado.

Esta situación, que parece ser menor, no lo es tanto, ya que ello impacta en la operación del Programa y el manejo de recursos; pero no ha sido contemplada en los indicadores de la evaluación. Independientemente de la fecha en que se publiquen, los recursos deben usarse en ese año natural (en 2005, por ejemplo, las reglas no se han publicado

y la pregunta es, ¿cómo se harán los reportes trimestrales y el reporte final?). Ello puede llevar a pensar que la simulación es parte de la dinámica cotidiana dentro de las instituciones, en el marco de operación del Programa, ya que los recursos llegan y se pueden usar después de que se publica en el *Diario Oficial* su partida.

Bajo esta dinámica, ¿pueden los informes trimestrales ser la vía para controlar el manejo de los recursos y el impacto de los proyectos?, quizá desde la perspectiva oficial sí, pero dentro de la cotidianidad de la escuela ello más bien involucra a las instituciones en otra empresa que no necesariamente redunde en su mejoramiento.

La asignación de recursos extraordinarios por la vía de la elaboración de proyectos, ha involucrado a la comunidad normalista en una dinámica casi desconocida que le ha generado beneficios y la ha motivado para trabajar cada vez con más ahínco, lo cual, sin duda puede redundar en beneficios para esta modalidad educativa; sin embargo, el problema en este caso es que la operación y vigencia del PROMIN depende de recursos extraordinarios contemplados en el presupuesto anual del ejecutivo, sin que exista garantía de asignación una vez terminado el actual sexenio.

Esta situación pone en entredicho el interés por el fortalecimiento institucional de estas instituciones, expresado en documentos oficiales, el cual podría acabar en este sexenio.

Ante ello, cobra relevancia el interés oficial por involucrar a las escuelas normales en una dinámica donde la elaboración de proyectos garantiza la asignación de recursos (que ya ha sido probada en el conjunto de las instituciones de educación superior), que llevará a la comunidad normalista a solicitar a la nueva administración la puesta en marcha de otro esquema de financiamiento como el contenido en el PROMIN.

La operación del PROMIN ya mostró a la comunidad que la única manera de obtener apoyos para el trabajo, académico en la escuela normal es por la vía de elaboración de proyectos, lo que sin duda a futuro marcará un nuevo ritmo de trabajo, donde se trastocarán las actividades educativas de esta institución, tal como ha pasado ya en el conjunto de las instituciones de educación superior.

Esta situación tendrá que ser revisada a detalle en futuro, pero por el momento ya hay algunas evidencias sobre esta situación, ya que dentro

de las reglas de operación se señala la obligatoriedad de realizar evaluaciones externas para tener pistas sobre la ejecución del PROMIN.

A pesar de la disposición oficial de realizar a evaluaciones externas a cada promoción y hacer públicos los resultados, hasta el momento se han publicado resultados parciales de dos evaluaciones externas, una realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y otra efectuada por la Universidad Iberoamericana.

Los reportes completos de ambas evaluaciones se encuentran en manos de las Comisiones Dictaminadoras, y aunque han pretendido dar información cualitativa de la operación del programa, al tener una difusión limitada, no han podido contribuir a la mejora en la operación del mismo.

No es el objetivo de este documento revisar los resultados de estas evaluaciones, pero vale la pena mencionar que en ellos es posible reconocer evidencias de los procesos que se han generado o transformado al interior de la escuela normal desde la puesta en marcha del Programa, así como recomendaciones para mejorar y atender efectivamente las necesidades de estas instituciones, pero desgraciadamente ello parece no interesar a los responsables de su seguimiento, quienes siguen sin solucionar problemas señalados en dichos ejercicios de evaluación.

Desde esta lógica, se cumple con el señalamiento oficial de realizar evaluaciones externas como una alternativa para tener un seguimiento del programa y auditar los recursos; pero los resultados no se toman en cuenta, entonces, ¿sólo se trata de aparentar?, ¿existe de verdad un interés por mejorar la operación del Programa?

El interés y el cuestionamiento por el PROMIN y el mejoramiento de las escuelas normales cobra vigencia ante la adscripción de las escuelas normales a la Dirección General de Profesionales de la Educación dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, dependencia de la SEP encargada de la puesta en marcha de todos aquellos programas destinados a otorgar apoyos diferenciados a las instituciones de educación superior.

Con esta adscripción, las escuelas normales dejan ser parte del subsistema de educación básica y están en posibilidades de involucrarse en la misma dinámica en que se encuentran todas las instituciones edu-

cativas a nivel superior en el país, en donde impera una lógica de la competencia en la búsqueda de recursos y apoyos; si este es el caso, ¿el programa garantiza en estos momentos que las escuelas normales están en condiciones de competir con otras instituciones de educación superior?, ¿la inserción en la competencia significa el fortalecimiento o el fin de estas instituciones?, la nueva adscripción, ¿aleja de las escuelas normales a los maestros de educación básica los que forma y refleja una manera particular de dividir al magisterio?

Finalmente, puede ser pertinente hacer otra pregunta, ¿el PROMIN, pretende apoyar a las escuelas normales para que continúen con su tarea en la formación de docentes, o más bien busca transformarlas a fin de alejarlas de su tarea inicial, eliminar su identidad y acabar con ellas a mediano plazo?, ¿el PROMIN, a largo plazo, busca construir las condiciones para presentar la formación de docentes como otra alternativa educativa dentro de las universidades?

Las preguntas están formuladas, las respuestas hay que reconocerlas en las acciones cotidianas que se realizan en torno a las escuelas normales, instituciones con gran tradición y reconocimiento social en este país, que tienen ante sí el reto de modernizarse y conservar al mismo tiempo su papel en el escenario educativo como responsables de la formación de docentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Elliot, John, “La reforma educativa en el Estado evaluador”, en *Perspectivas*, Vol. XXXII, Núm. 3, septiembre, 2002, pp. 1-21. UNESCO.
- Gutiérrez López, Catalina, “El programa de mejoramiento institucional (PROMIN) y el ‘cambio’ en las escuelas normales”, en César Navarro (coord.), *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, UPN-Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México, 2001.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, SEP, México, 1995.
- SEP, *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas* (preeliminar) en [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).
- \_\_\_\_\_, “Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas”, en *Diario Oficial de la Federación*, 1 de abril de 2004, México.

- \_\_\_\_\_, “Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas”, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de noviembre, México.
- \_\_\_\_\_, Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). Finalidades, características y estrategias de operación. México, SEP-SEBN, 2002a.
- \_\_\_\_\_, “Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas”, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo, México, 2006b.



# UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y SU GESTIÓN EN MÉXICO

MIGUEL ÁNGEL VÉRTIZ GALVÁN\*

## INTRODUCCIÓN

Los cambios en las políticas públicas que inciden en el campo educativo, en cuanto modifican reglas formales y algunos mecanismos de *enforcement*<sup>40</sup> en el marco institucional,<sup>41</sup> tales como reglamentos, procedimientos, métodos o principios de acción, inducen cambios en las organizaciones del sistema educativo. A la vez, el sistema educativo nacional se constituye como espacio necesario para el éxito en el proceso de implementación de las acciones gubernamentales en el campo educativo. Sin

---

\* Cuerpo Académico “Políticas Públicas y educación”, de la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco, miguelvertiz@prodigy.net.mx

<sup>40</sup> Éste término, en la literatura en español se ha traducido como obligatoriedad o como sanción, sin embargo, ninguna de estas equivalencias lingüísticas nos brinda un significado completo del término y sus implicaciones teóricas. Se refiere a un tipo particular de instituciones que se manifiestan en la interacción social como consecuencias socialmente diseñadas para disuadir los comportamientos no deseados en la interacción social.

<sup>41</sup> El marco institucional está constituido básicamente por tres elementos: *a)* las instituciones formales o reglas formales, dentro de las cuales entenderemos el diseño formal de las políticas públicas; *b)* las limitaciones informales, que incluyen todos los procedimientos entendidos por los sujetos de la interacción que han evolucionado socialmente y; *c)* lo que conocemos como *enforcement*, que se refiere a los mecanismos mediante los cuales se induce a los actores de la interacción social al cumplimiento de las instituciones.

embargo, es cuestionable la capacidad de coordinar y controlar el cambio organizacional, y consecuentemente de predecir el resultado (Cf. March y Johan, 1997). Siendo los resultados esperados lo más relevante de una política pública, la implementación y la gestión del cambio debería ser un punto central para el diseñador y analista de políticas.

Desde el enfoque institucional, existe un total consenso sobre el hecho de que las instituciones importan y afectan el resultado de la interacción social. Duglas North define a las instituciones como “las reglas del juego de la sociedad” (North, 2001:13), metáfora que ha resultado de amplia aceptación entre la comunidad del análisis institucional. Sin embargo, los efectos organizacionales que generan los cambios en las instituciones, es un tema poco consensuado más allá del acuerdo sobre la continuidad del cambio. Los enfoques gerenciales se han desarrollado a partir de la percepción de que los efectos del cambio institucional en las organizaciones y la interacción social pueden ser controlados y dirigidos a partir de una racionalidad teleológica. Desde el llamado nuevo institucionalismo, existe un debate sobre la capacidad de controlar el cambio y sus resultados entre los enfoques escandinavo (Czarniawska y Guje, 1996), sociológico (Dimaggio y Powell, 2000) y el conocido como de elección racional (North, 2001).

La relevancia de este debate en la implementación de políticas públicas, particularmente las que afectan al sistema educativo y la educación pública, radica en la necesidad de sistematizar la viabilidad y los alcances de gestionar el cambio en las organizaciones educativas, ante una realidad que impone el marco institucional donde se insertan estas políticas públicas, que si bien se encuentra en constante cambio, la persistencia de elementos institucionales arraigados en la cultura y reforzados por los mitos, códigos y símbolos sociales, aporta estabilidad en los procesos internos de las organizaciones educativas. Así, por una parte, la instrumentación de las políticas públicas impone la necesidad de inducir el cambio para orientar las acciones hacia los resultados esperados; por la otra, los efectos re-distributivos resultantes de un cambio institucional posibilitan un conjunto de estrategias entre los actores afectados en la interacción social que puede afectar negativamente el resultado.

El objeto de estudio en el presente artículo es el cambio en las organizaciones educativas y sus formas de gestión, a partir de las transformaciones que en el marco institucional del sistema educativo se prescriben desde las políticas públicas, particularmente aquellas que son reflejo de la consolidación social de nuevos sistemas de legitimidad para el Estado, y consecuentemente para la educación pública y la política educativa. Para ello, se parte de las políticas públicas para identificar el componente educativo concerniente a la agenda pública, a partir de esto se presenta una discusión sobre el estado actual del debate en cuanto al cambio organizacional, para posteriormente identificar la líneas de acción sobre las cuales es posible gestionar el cambio inducido desde las políticas públicas, ejemplificado en los programas de combate a la pobreza en México.

### **DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AL CAMBIO ORGANIZACIONAL**

Las prácticas convencionales para la implementación exitosa y sin conflicto de políticas públicas, consisten en el método de compensación (Stiglitz, 1995: 381-402) a los actores que resulten afectados como consecuencia de los efectos redistributivos que son consecuencia de un cambio en el marco institucional, es decir, aquellos actores que experimenten efectos negativos como consecuencia de las nuevas condiciones. En el caso del sistema educativo, los efectos redistributivos referidos pueden identificarse en fuentes de bienestar tales como: la capacidad de decidir sobre la asignación de recursos; el uso de los recursos físicos o materiales existentes; la distribución de actividades académicas y administrativas; los mecanismos de distribución de incentivos; los criterios y mecanismos de evaluación; y los espacios de control y discrecionalidad del quehacer profesional de los profesores.

La compensación se refiere a un incremento del bienestar experimentado hasta el punto en el que el actor afectado considere que se encuentra en un estado de bienestar equiparable al que disfrutaba antes del cambio en el marco institucional y sus efectos redistributivos. Dicha compensación, teóricamente, asegura que el cambio en el bienestar so-

cial se dirige a una condición conocida como pareto-eficiente,<sup>42</sup> en otras palabras, se establece una situación en la cual, después de la compensación, al menos uno de los actores ha mejorado su bienestar sin que otro hubiese empeorado. Esta compensación, en teoría puede hacerse por dos métodos alternativos:

1. El primero consiste en compensar la pérdida de bienestar a través de la renta en un monto que le permita sentirse en el mismo nivel de bienestar experimentado al que tenía antes del cambio o la implementación de la política pública.
2. El segundo consiste en compensar la pérdida de bienestar que experimenta el actor a través del acceso a otras *fuentes de bienestar* hasta el punto que compense completamente la disminución de bienestar inducida por el cambio o la implementación de una política pública.

Toda pérdida de bienestar inducida por una acción gubernamental tiene el potencial de generar situaciones de conflicto. Algunas veces el conflicto es más visible e inmediato en la medida que los actores afectados negativamente cuentan con estructuras de organización sólidas y recursos políticos para ejercer presiones y medidas de resistencia al cambio. También cuenta la oportunidad con que los actores afectados por la política se enteran de los cambios y evalúan las consecuencias perjudiciales para ellos. Estos estados de conflicto hacen evidente la necesidad de aplicar alguno de los dos mecanismos de compensación mencionados, o regresar al estado anterior.

Por otra parte, en las condiciones en las cuales el conflicto potencial no es visible por no manifestarse en acciones que evidencien el conflicto derivado de los efectos redistributivos por parte de los actores afectados, sea porque los recursos organizacionales o políticos con los que cuentan para este fin son escasos o porque los costos de llevar a cabo dichas acciones son mayores a las expectativas presentes de los beneficios que se pudieran obtener. De cualquier forma, el hecho de que un conflicto potencial no se manifieste en acciones por parte de los actores afectados,

---

<sup>42</sup> Condición en la cual ninguno de los actores puede mejorar sin que algún otro empeore.

no implica concluir que éste no se manifieste de formas más sutiles al interior de los espacios organizacionales, hacerlo sería subestimar la capacidad humana de reivindicarse con los medios que estén a su alcance.

Por otra parte, para identificar a los actores que se verán afectados, se recurre frecuentemente al enfoque de derechos de propiedad, el cual propone que la regulación y el conjunto del marco institucional, particularmente las reglas formales como leyes, reglamentos, procedimientos, etc., define a los propietarios de derechos sobre algún recurso. En su concepción original, Coase (1960) asume que los costos de hacer valer estos derechos son más o menos bajos e igual para todos los actores involucrados. Sin embargo, la suposición de costos de transacción bajos no siempre es práctica en términos de política pública. Por ello, es necesario agregar un nivel mayor de sofisticación a la teoría tradicional de derechos de propiedad con el fin de estructurar estrategias eficaces para el cambio.

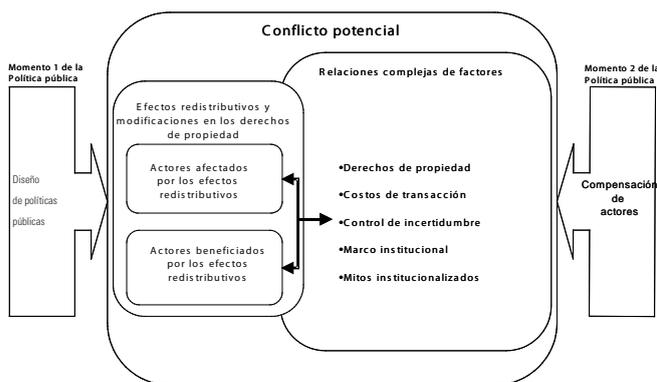
Considerando lo anterior, es relevante destacar que si bien la rectoría de la educación y, consecuentemente, el diseño de políticas públicas en el campo educativo son derechos definidos a favor del Estado, la función docente y los espacios de trabajo para los miembros de las organizaciones educativas que son indispensables en los procesos educativos, se encuentran delegados al profesor y otros actores, y con ello el derecho de propiedad sobre la forma de disponer del tiempo de docencia y los apoyos educativos.

Bajo estas consideraciones, los efectos redistributivos por la implementación de políticas educativas que afectan a los miembros de las organizaciones educativas, sean docentes o actores administrativos u operativos, cuando no generan acciones por parte de los actores afectados que evidencien el conflicto, parece asumirse normalmente que el conflicto no aparecerá y la implementación de la política pública tendrá por consecuencia altas probabilidades de tener éxito, pero de encontrarse con formas sutiles de manifestación del conflicto al interior de los espacios organizacionales, las estrategias de los actores afectados pueden inducir el fracaso en la implementación, a través de arreglos informales dentro de la interacción social al interior de la organización que les permita evitar, evadir o simular el cambio, pero manteniendo los arreglos

anteriores, o soluciones que los propios actores se den dentro de la interacción con los demás, en los cuales compensen su pérdida de bienestar, que en todo caso hará que el resultado de la política sea impredecible.

Por lo anterior, podemos hablar de dos momentos en la implementación de las políticas públicas. En el primero, el diseño de políticas, al modificar el marco institucional, genera los efectos redistributivos sobre los actores y redefine sus posibilidades de acción a través de cambios en los derechos de propiedad, los costos de transacción, el control de las incertidumbres que se sobreponen a las restricciones informales socialmente estables (North, 2001), por un parte, y los mitos socialmente institucionalizados (Meyer y Rowan, 1999), por otra parte, que funcionan como mecanismos de estabilidad. Todo esto a la vez se constituye en una compleja relación de factores en la que, de no presentarse acciones de compensación por parte del gobierno, permite el desarrollo de arreglos y estrategias que distienden el conflicto a través de compensaciones que se dan los actores en la interacción interna, lo cual se ilustra en la figura 1 como el segundo momento de la política pública.

**Figura 1**



Para analizar estos efectos al interior de la organización, es necesario ampliar las categorías de análisis. La propuesta teórica del nuevo institucionalismo no sólo destaca que en la interacción social tanto las reglas formales como las limitaciones informales constituyen un papel central al determinar las restricciones que los individuos enfrentan, acotando el

número de alternativas de acción viables y definiendo los costos y riesgos de cada una de ellas conforme a la información disponible; también juegan un importante papel en la reducción de la incertidumbre contextual que permite la interacción social. Analizar las políticas públicas desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, permite separar con claridad la etapa del diseño de las políticas del resto de su proceso.

Por otra parte, la perspectiva institucional permite describir y comprender a la implementación de políticas públicas como un proceso de interacción social entre diversos actores tanto individuales como colectivos, dentro y fuera de las organizaciones encargadas de la implementación, que se enmarca por lo que llamamos marco institucional, constituidos por tres categorías:

- a) las instituciones formales o reglas formales, dentro de las cuales entenderemos el diseño formal de las políticas públicas, aunque estrictamente desde su aspecto normativo, excluyendo el proceso decisorio, pues este último debe entenderse como un proceso de interacción social sujeto a un marco institucional;
- b) las limitaciones informales, que incluyen todos los procedimientos entendidos por los sujetos de la interacción que han evolucionado socialmente y son interiorizados y asumidos por todos, donde se incluyen desde las tradiciones y costumbre hasta los códigos de comportamiento y principios de convivencia, de ahí se desprenden muchos arreglos informales que se dan dentro de una organización particular, o un centro escolar específico, como lo pueden ser la distribución de tareas diferentes a la docencia, la forma de resolver la actividad de un grupo cuando su profesor se incapacita, etcétera; y
- c) lo que conocemos como *enforcement*, que se refiere a los mecanismos mediante los cuales se induce a los actores de la interacción social al cumplimiento de las reglas formales o al apego de las limitaciones informales en un arreglo institucional determinado, como las sanciones, castigos o exclusión social, lo que no quiere decir que la existencia de *enforcement* implique que todos cumplan con las reglas formales y las limitaciones informales.

Las reformas, cambios de dirección y sustitución de programas pueden ser entendidos como un cambio particular del marco institucional. Específicamente, el cambio en la política pública puede concebirse como un cambio de las reglas formales, con algunas variaciones en los mecanismos de *enforcement*, que se inserta en un conjunto de limitaciones informales donde los cambios se presentan más lentamente y de manera incremental, por ser acuerdos entendidos por los sujetos de la interacción social para un conjunto de situaciones particulares.

A pesar de la existencia de un mínimo de elementos de estabilidad necesarios para la certidumbre en la interacción social, el conjunto del marco institucional se ve afectado por nuevas reglas formales insertadas por la política pública, y con ello las estrategias de los *stakeholders*<sup>43</sup> del sistema educativo se ven afectadas y modificadas, pasando primeramente por un proceso de interpretación del cambio institucional y sus implicaciones en la interacción con otros sujetos, a través de los modelos mentales subjetivos de éstos, que, dicho de paso, no existe ninguna razón para que, entre individuos diferentes, sean iguales o tiendan a converger; además de enfrentar diversos grados de incertidumbre proveniente de accesos desiguales a fuentes particulares de información y conocimientos específicos, a lo que se conoce como asimetrías de información, así como de la racionalidad limitada derivada de la incapacidad humana de conocer y evaluar todas las alternativas posibles y de que el proceso de pensamiento es procesal y no comprensivo (Simon, 1973).

El logro de los objetivos de las políticas públicas implica algún grado de cambio en las organizaciones educativas, éste puede ser pequeño o radical, entre más profundo es el cambio buscado más relevancia toma su gestión; pero el debate existente respecto a la capacidad de gestionar un cambio en las organizaciones, sugiere que en realidad tiene ciertas limitantes, por ello, es imperante contar con una metodología clara que permita gestionar el cambio en las organizaciones educativas, para así alcanzar un mayor grado de efectividad en los resultados de las políticas públicas que considere la complejidad que implican las organizaciones

---

<sup>43</sup> Este término se refiere tanto a individuos como a organizaciones que tienen intereses en el funcionamiento del sistema educativo, y que intervienen en diferentes grados pudiendo identificar entre los que favorecen algún cambio y los que desarrollarán estrategias contrarias a éste.

educativas, como unidad de análisis de la política educativa, y los procesos asociados en que concurren los diversos actores políticos y sociales.

Una aproximación para una metodología de análisis nos refiere a dos conceptos relacionados entre sí, las políticas públicas, por una parte, y al sistema educativo, por la otra. Las primeras, entendidas como las acciones concretas del gobierno que, por la vía de la intervención o por la regulación, inciden en la interacción de los actores involucrados en la educación pública; el segundo, entendido como el conjunto de redes de organizaciones educativas que incluye a las escuelas. El sistema educativo público, frecuentemente, se convierte en instrumento de implementación de acciones y políticas públicas de diferentes tipos, en una combinación sumamente compleja de personas, oportunidades de elección, de problemas y soluciones (March y Olsen, 1997).

Para la comprensión del fenómeno descrito, es necesario un conjunto de categorías de análisis que permitan interpretar y describir la realidad y los mecanismos de interacción social. La idea del cambio, en sí misma, es compleja a nivel de los mecanismos de interacción de los individuos al interior de las organizaciones, pues la interpretación de los efectos del cambio con referencia a su posición personal y a los referentes existentes sobre lo que es legítimo en educación pública, como conjunto de creencias de los individuos, debe ser reconocido como multisignificante, por ello, los sistemas de legitimidad, desde las perspectivas positivistas de la historia, eran hegemónicos; ahora debemos partir del conjunto de creencias de los individuos sobre lo que es legítimo y sus motivaciones. Entonces, un cambio organizacional será viable sólo referido a un conjunto de restricciones informales, sustentadas en los códigos, símbolos y procedimientos que los individuos comparten, sobre lo que sustentan sus creencias compartidas y que refiere a lo legítimo como aceptable.

La adaptación de los objetivos del cambio organizacional pueden ser gestionados por los miembros de la organización, por ello el prerrequisito de la legitimidad del cambio es condicionante de los resultados, sin embargo, esto no es suficiente. Partiendo de un conjunto de creencias que pueden converger, pero que no hay ninguna razón para asegurar que sean compartidas por todos los individuos en una organización, debemos partir del procesos de construcción del significado para los individuos, por

ello, los sistemas de legitimidad se constituyen como ejes discursivos con suficiente ambigüedad que permitan la multisignificancia necesaria para la agregación de las creencias individuales, la dificultad radica entonces no en describir el mecanismo, sino en encontrar una categoría de análisis que permita la interpretación de estos sistemas multisignificantes y permitir su descripción en conjunto de los elementos que lo constituyen. Para ello, la escuela de políticas públicas nos ofrece las categorías de agenda pública y agenda gubernamental.

Por otra parte, en esta conceptualización resulta relevante encontrar las categorías que permitan interpretar al sistema educativo, para ello podemos utilizar dos categorías adicionales que tienen la ventaja de ser ya transdisciplinarias. La primera de ellas es la organización, el sistema educativo puede ser entendido como un conjunto de organizaciones de diferentes características, con fines también distintos, pero que comparten el hecho de pertenecer a un campo organizacional (Powell y DiMaggio, 1999), a través del cual puede ser implementado cualquier componente educativo de la agenda gubernamental. Comprendiendo de antemano que las organizaciones son un fenómeno complejo y paradójico que pueden ser comprendidas de muchas maneras diferentes (V. Morgan, 1996). Los estudios sobre la organización que se desarrollan para entender estas entidades sociales omnipresentes, comprenden un enfoque transdisciplinario respecto de la epistemología y los métodos que apuntalan la investigación a cada uno de sus temas (V. Pfeffer, 1982).

En cuanto a las políticas públicas, mantienen un componente educativo que se expresa como el conjunto de acciones gubernamentales que, en su articulación con el conjunto de las políticas públicas, incide en el sistema educativo nacional como una articulación de asuntos públicos concurrentes que se problematizan con la educación, sean laborales, sociales, de salud, etcétera. Por lo anterior, debemos reparar en que el binomio políticas públicas y sistema educativo implica una amplia gama de objetivos y asuntos públicos, no sólo los de garantizar instrucción y contribuir al desarrollo humano, también muchos relacionados con asuntos económicos, laborales, de salud pública, de seguridad y sociales de diversos tipos. Analizar entonces a las políticas públicas en educación, implica una gama amplia de políticas con diversos objetivos, que

debería estar en principio articulados; el eje de articulación debería ser el sistema educativo, pues es en él donde recaen y se instrumentan las diversas acciones de las políticas educativas.

Es posible recuperar las categorías de agenda pública y agenda gubernamental, pero ello implica resolver el acotamiento del campo educativo, lo cual implica diferenciarse con un objeto de estudio más complejo y que no puede ser comprendido por la definición de una política pública. Muchos de los asuntos públicos y gubernamentales, por su grado de definición, pueden contener componentes educativos, además de otros componentes, si de forma genérica definimos a los componentes como el conjunto de acciones alternativas para atender un asunto público, que se aglutinan en torno a su identificación al mismo sistema especializado de lo público (sistema educativo, sistema de salud, etc.), el componente educativo, tanto de la agenda pública como de la gubernamental, nos permite identificar objetivamente las expectativas que sobre la educación pública se tienen socialmente, y que también es la objetivización del sistema de legitimidad para el sistema educativo, independientemente del estudio historiográfico necesario para la comprensión del proceso de transformación social que permita identificar plenamente el presente y su devenir de la legitimidad política y sus mitos o fuentes fundantes.

Los mecanismos que operan ante un cambio institucional que es contrario o inconsistente con el sistema de legitimidad social, genera efectos en la interacción social de los miembros de la organización, y de éstos con la autoridad rectora de la política pública, que generan en efecto algún cambio organizacional, pero cuyas consecuencias pueden ser contrarias a los objetivos de la política pública y con un resultado que no es predecible.

La resistencia potencial de los individuos dentro de la organización que consideran los objetivos contrarios a los referentes de legitimidad para la educación pública, es parecido al dilema del prisionero<sup>44</sup> con  $n$  participantes (Kreps, 1994: 43), miembros de la organización educativa. No todos los individuos opondrán resistencia abierta, aun estando de

---

<sup>44</sup> Dilema que plantea la decisión que debe tomar un preso ante la incertidumbre de no saber si sus cómplices han confesado, si no confiesa y nadie lo hace todos saldrán libres, pero si al menos uno confesó todos los que no confesaron recibirán un duro castigo, y los que confesaron uno más benevolente. Es un ejemplo clásico en la teoría de las decisiones estratégicas.

acuerdo con la ilegitimidad de los objetivos, pues aplica la estrategia del *free raider*,<sup>45</sup> especialmente al comienzo de la resistencia, pero la adhesión de miembros de la sociedad con intereses en las organizaciones educativas a la resistencia, y que al ser ajenos a la organización no pueden ser sujetos de incentivos selectivos por parte de la autoridad rectora de la educación pública, implica la aplicación de incentivos selectivos de orden informal para aquellos miembros de la organización que cooperen con las acciones que son contrarias a los objetivos legítimos de la educación pública, y la motivación de estos grupos externos puede explicarse por cambios que benefician los elementos que son de alta valoración para los individuos externos que obtienen bienestar de las externalidades de la educación,<sup>46</sup> también lo puede explicar el altruismo o las motivaciones no racionales como el cumplimiento del deber o el sentido de la justicia (Elster, 1993).

Superando el prerequisite de la legitimidad, deben describirse los mecanismos a través de los cuales se logra un cambio en la interacción social, a partir del reconocimiento de la legitimidad de los objetivos buscados, primero es la naturaleza de las capacidades individuales dentro de la organización, pues esto también puede constituir una fuente importante de modificación de las motivaciones y estrategias de los actores para asumir el cambio, sea éste legítimo o no; una modificación al marco institucional genera espacios de oportunidad diferentes a los existentes en el anterior, pero aprovechar estas nuevas oportunidades requiere de competencias o conocimientos particulares (North, 2001); esto es un mecanismo explicativo de las diferencias de desempeño en organizaciones diferentes (Pfeffer, 2000), pero atendiendo estrictamente a los mecanismos de cambio, en el nivel de la construcción identitaria de los individuos de la organización, estas competencias y conocimientos pueden encontrarse en los individuos o ser adquiridos, o sustituir a los individuos; pero en un marco institucional, donde la movilidad laboral es altamente resistente, la adquisición de nuevos conocimientos

---

<sup>45</sup> Esperar a que los demás realicen el trabajo que desprende beneficios al colectivo del cual no puede ser excluido ningún miembro, para así disfrutar de los beneficios sin ninguna aportación.

<sup>46</sup> El beneficio que obtienen todos los miembros de la sociedad por el hecho de que exista la educación pública.

o competencias estará también sujeta a la pertinencia que los individuos encuentren sobre estos conocimientos o competencias en sus identidades profesionales; en el caso de profesores, la posibilidad de que se presente un rechazo a las competencias o conocimientos necesarios para insertarse en las oportunidades que se desprenden del nuevo marco institucional, dependerá de que las reconozcan como parte del quehacer profesional; en otro tipo de organizaciones menos especializadas, siempre es posible encontrar especialistas en cada campo o substituirlos, sin embargo, en organizaciones tan especializadas como las educativas, el reconocimiento de las competencias y conocimientos dentro del conjunto simbólico de la identidad profesional, particularmente de lo que se ha interpretado como constitutivo de la función docente, como símbolo del conjunto de espacios laborables y actividades que diferencian al profesor en cuanto docente del resto de las profesiones, es sustantivo para las motivaciones de estos individuos para incorporar nuevos conocimientos; pero lo contrario llevaría a un proceso inestable donde las interacciones entre los individuos miembros de la organización educativa, en cuanto docentes con identidad profesional inconsistente, puede llevar a la inoperancia del cambio al no aplicar los conocimientos pertinentes a las oportunidades existentes, en cuyo caso los resultados, aun siguiendo los procesos institucionales congruentes al cambio organizacional prescrito, serán ineficaces por obiedad.

Ahora bien, los mecanismos para el cambio deben operar en el nivel de las motivaciones (Elster, 1996), lo cual puede implicar la aceptación de nuevos conocimientos en un conjunto de actividades que definen profesionalmente la identidad de un profesor, cuando los objetivos son considerados legítimos. El aprovechamiento de una oportunidad que se desprende de un marco institucional nuevo, puede terminar beneficiando a todos los miembros de la organización, pero en estas circunstancias, la estrategia del *free rider* es dominante.<sup>47</sup> En estos casos, la necesidad de

---

<sup>47</sup> Como en los casos donde la elaboración de un plan escolar es condición para que una escuela participe en el Programa Escuelas de Calidad, donde se le entrega un presupuesto a la escuela, pero implica competencias para la planeación estratégica participativa, por lo que en muchos casos, muchos profesores esperan que unos pocos lo hagan, así se beneficia toda la escuela sin la necesidad de que todos participen en la planeación.

que existan incentivos selectivos donde aquellos que asuman los nuevos conocimientos obtengan beneficios u opere en detrimento de aquellos que no los obtengan, pero esto también lleva implícita la capacidad de hacer valer estos incentivos, o que no se corrompan de tal manera que su distribución aplique bajo lógicas distintas a incentivar la adquisición de conocimientos y competencias requeridas, pues la credibilidad en el cumplimiento de dichos incentivos juega un papel condicionante para su eficiente operación (Elster, 1995: 27). También se debe ampliar el espectro a las motivaciones no racionales,<sup>48</sup> de las que podemos distinguir dos tipos: primero, los individuos que cumplen con su deber, es decir, que les es suficiente el hecho de considerar legítimos los objetivos, y se adhieren al cambio y la adquisición de los nuevos conocimientos, independientemente de que los demás lo hagan;<sup>49</sup> en segundo lugar, algunos pueden sentirse motivados a comprometerse si y solo si una cantidad suficiente de los demás lo hace.

En la institucionalización del cambio organizacional, cuando opera sobre la definición de espacios ambiguos, en ocasiones se deben definir algunas reglas de interacción o procedimientos esclarecedores que expliciten lo que se encuentra ambiguo; sin embargo esto no sucede en la ausencia de mecanismos de interacción al interior de la organización, pues la búsqueda constante de espacios de libertad de los individuos los lleva a la creación de espacios de incertidumbre donde puedan ejercer su propio control (Crozier, 1996), por lo que la negociación es una constante en la definición de las nuevas reglas y la especificidad de procedimientos, normalmente, debe dejarse algún grado para la negociación interna (March y Olsen, 1997: 261-268), ya que demasiada especificidad desde el principio provocará que las formas de interacción informales se terminen sobreponiendo a los nuevos

---

<sup>48</sup> No quiere decir irracionales, pues tiene significado diferente. Por no racionales debe entenderse las motivaciones propias de la naturaleza humana, en los que no interviene un proceso lógico reflexivo, como son las emociones, principios de comportamiento como códigos de ética, etcétera.

<sup>49</sup> Esta motivación también aplica de manera relevante cuando los objetivos perseguidos por el cambio institucional son considerados ilegítimos, pues aquí los individuos se comprometerán a no asumir las nuevas condiciones independientemente de lo que hagan los demás, aunque una participación unilateral puede tener efectos negativos al conjunto de la organización, pues el enfrentamiento con la autoridad rectora de la política educativa puede generar la exclusión de toda la organización no sólo de los nuevos beneficios, sino de los preexistentes.

procedimientos; sin embargo la negociación siempre estará condicionada a la credibilidad en el cumplimiento.

## **EL CAMBIO ORGANIZACIONAL EN LAS ESCUELAS**

Comprender a las escuelas como fenómeno organizacional implica reflexionar no sólo que las teorías de la organización sugieren que son un fenómeno complejo, sino también que la diferenciación entre organizaciones es posible, por ello, los esfuerzos por llevar a cabo lo que se ha conocido como la tipología de las organizaciones es cada vez más común, especialmente, ante la amplitud de aproximaciones que la teoría de la organización aporta.

Los estudios sobre tipología de las organizaciones se han desarrollado agrupando a las teorías de la organización en diferentes formas según la utilidad buscada, lo cual nos permite identificar a las diferentes organizaciones dependiendo de su perspectiva dominante (Ramírez, 2000: 21-76), conforme a la identificación de esquemas metateóricos que permitan aglutinar a las teorías de la organización con base en las diferencias cualitativas de la estructura de la organización, el comportamiento, el cambio y los papeles de la gerencia (Astley y Van de Ven, 1983), distinguiendo los tipos de racionalidad inherente en las teorías de la organización (Miranda, 2001); en la búsqueda de identificar la importancia de la estructura en contraposición a la importancia de las interacciones informales (Sainsaulieu, 1997), para entender a la organización con base en sus perspectivas de la acción (Pfeffer, 1992), o con base en las metáforas que representan las organizaciones (Morgan, 1996), con base en sus tipos de estructuras (Mintzberg, 1979), y muy pocos estudios se han centrado en la tipología de la organización con base en el fenómeno del cambio organizacional (Coronilla y Del Castillo, 2000).

La aproximación de Astley y Van de Ven (1983) permite identificar a las organizaciones con base en el énfasis sobre la naturaleza humana, a partir de la dicotomía determinismo-voluntarismo, para destacar visiones diferentes de las relaciones entre los individuos de la organización y su ambiente.

Desde uno de los extremos, la visión determinista concluye que los individuos y las instituciones en las que interactúan de manera más cercana son determinados por fuerzas exógenas, centra la atención en las propiedades estructurales del contexto dentro del cual se encuentran las organizaciones, y donde la interacción entre los individuos y sus comportamientos se encuentran determinados por las estructuras, que a su vez proveen en la organización una total estabilidad y control. Por otra parte, desde la perspectiva voluntarista, tanto los individuos como las instituciones que crean son autónomos y proactivos, los agentes son autodirigidos, los individuos son vistos como la unidad básica de análisis y fuente de cambio en la vida organizacional (Astley y Van de Ven, 1983). Desde esta perspectiva se le atribuye a los seres humanos características más creativas, donde el libre albedrío ocupa un papel central y “donde el hombre es reconocido como el creador de su ambiente, el controlador en oposición al controlado, el dominador más que la marioneta” (Burrell y Morgan 1979: 134). Esta visión determina una perspectiva de acción proactiva, intencionadamente racional y creada, se considera que el individuo es totalmente racional o limitadamente racional y capaz de dirigir sus acciones mediante la ordenación de sus objetivos, de predecir las consecuencias de su acción y de elegir siempre la mejor manera de alcanzarlos y la mejor alternativa.

Lo que destaca la tipología de Astley y Van de Ven en esta dicotomía presentada, es el margen de maniobra que tienen los individuos al interior de una organización, o bien, visto desde el otro extremo, la capacidad de las estructuras y el marco institucional de inducir el cambio organizacional con total independencia de las acciones e interacciones de los individuos al interior de las organizaciones; esta discusión implica los dos extremos de entender la naturaleza del cambio organizacional y, por lo tanto, sus estrategias, en una el cambio va del “sistema la actor”, en otra perspectiva va del “actor al sistema”; pero parecería que ambas, en cuanto a extremos opuestos, aportan algo de verdad, aunque por extremas son igualmente incompletas; una visión más convincente implica comprender una relación simbiótica entre el actor y el sistema (Crozier, 1996).

El punto medio entre estos dos extremos lo describe la tipología de Pfeffer (2000), partiendo de la perspectiva de la acción y el nivel de aná-

lisis. La perspectiva de la acción puede ser vista como racional o limitadamente racional, es decir, deliberada y dirigida hacia el logro de metas; como restringida externamente o determinada por el medio; y como emanada en los procesos sociales. Esta tercera perspectiva se considera como dependiente de un proceso emergente que se da mediante la convergencia en las organizaciones de las personas, los problemas y las soluciones, en vez de procesos de estímulo-respuesta, “se considera que la racionalidad, las metas y las preferencias surgen de la acción en vez de orientarla” (Pfeffer, 1992: 21).

En la literatura sobre gerencia, la idea del cambio es multisignificante y constantemente referenciada, como mecanismo para sobrevivir, para mejorar la competitividad y el desempeño, para alcanzar la legitimidad social, etc., también sobre el objeto del cambio, sobre las estructuras organizacionales, sobre la cultura de los miembros de la organización, sobre los espacios psíquicos de los individuos, sobre los mecanismos de interacción social tanto formales como informales, sobre los conocimientos, sobre los fines mismos de la organización, etc., estos diversos significados y connotaciones del cambio tienen en común el supuesto de que gestionar el cambio es posible.

La estrategia del cambio organizacional dependerá de la forma en que se ve a la organización y de cómo se entiende el proceso de cambio en sí (Coronilla, 2000). El cambio en las organizaciones puede ser entendido como un proceso racional, lo cual correspondería a una visión determinista de la organización del tipo instrumental, donde el individuo se encuentra determinado por la estructura y los procesos decisivos, así, el principio de autoridad y la toma de decisiones garantiza el cambio organizacional, pues la organización es vista como racional desde el punto de vista del funcionamiento de sus estructuras (Coronilla, 2000); a esta visión corresponden las visiones del cambio como un plan racional y estratégico; por otra parte, ver a la organización desde una visión determinista del tipo adaptativa, se asocia a la idea del cambio organizacional como un proceso reactivo de las transformaciones externas. Por su parte, las visiones voluntaristas reconocen del individuo y sus interacciones la capacidad de controlar su entorno, por lo que el cambio organizacional se entiende proveniente de las propias interac-

ciones entre los individuos, independientemente de las intenciones y transformaciones de la estructura y el ambiente.

En sus extremos, el cambio organizacional es visto como un proceso planeado que concibe a la organización como racionalmente estructurada e instrumental, considerando a los individuos como actores sujetos a la estructura de la organización y completamente constreñidos por ésta, así, el cambio organizacional es perfectamente coordinado; en el otro extremo de las posturas están las que sostienen que son los individuos y sus interacciones las que transforman la vida organizacional, de este modo la visión del cambio se encuentra centrada en las expresiones de la interacción como la cultura, los símbolos y códigos internos, las representaciones psíquicas y emocionales de los individuos; en esta visión del cambio éste sucede, pero no puede ser controlado ni dirigido.

El fondo del debate está en si es la estructura organizacional constituida por el conjunto de jerarquías, pero también de procesos, procedimientos, reglas y códigos formales; lo que determina la interacción de los individuos y por tanto el cambio puede ser dirigido; o al contrario, son las interacciones entre individuos, con sus conjuntos de características culturales, psíquicas y emocionales lo que determinan el funcionamiento de la organización, por lo que el cambio es un proceso más accidental y coyuntural que dirigido.

Desde la perspectiva institucional, podemos lograr una aproximación que permita una visión intermedia entre el actor y el sistema, así podemos identificar que la función de los procedimientos y las instituciones formales dentro de una organización, es dar certidumbre a los actores que dentro de ésta interactúan, por lo que deben ser fuente de estabilidad organizacional (North, 2001); además, si incluimos las limitaciones informales y los procesos y códigos construidos socialmente (Powell y DiMaggio, 1999), así como los espacios de control que los individuos utilizan en su interacción para negociar (Crozier, 1996); si bien mantienen una relación simbiótica con la estructura organizacional, no pueden ser transformados completamente al transformar la estructura, como también los procedimientos formales que los actores han mantenido con satisfactoria eficacia para resolver sus problemas de incertidumbre (March y Olsen, 1997), por lo que también serán una fuente

importante de estabilidad en la organización; por otro lado, las negociaciones de objetivos, la definición de fines y metas en la organización (March y Olsen, 1997), la distribución de funciones y los espacios de control de incertidumbre que se distribuyen entre los actores (Crozier, 1996) provenientes de los arreglos formales, son fuente de cambio en la organización.

El nuevo institucionalismo de elección racional parte del reconocimiento de que el cambio institucional es constante, pero como lo define Douglas North (2001: 17), “abrumadoramente incremental” como consecuencia de un gran número de limitaciones que afectan la elección, constituido por el conjunto complejo de limitaciones tanto informales como formales y de las conductas habituales que permiten a la gente seguir su proceso diario de interacción sin tener que realizar un cálculo racional (North, 2001), además de las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta. Este segundo elemento es uno de los puntos centrales del debate, pues mientras para el nuevo institucionalismo de elección racional es fuente de estabilidad, autores como March y Olsen (1997) lo identifican como oportunidades de influir en el cambio.

El nuevo institucionalismo sociológico presenta gran disparidad de planteamientos, pero con algunas coincidencias fundamentales respecto al cambio, el cual se plantea constante en el campo institucional<sup>50</sup> y las organizaciones se encuentran en constante fricción con este campo que les induce al cambio organizacional a través de la conocida hipótesis de la consonancia, que se refiere a la concordancia entre la organización y el campo institucional (Meyer y Rohan, 1999), argumentan que las organizaciones incorporan las prácticas institucionalizadas en la sociedad para aumentar su legitimidad y sus perspectivas de sobrevivencia. En el mismo sentido, DiMaggio y Powell (1999) encuentran que el cambio organizacional está definido por el isomorfismo organizacional en los campos de organizaciones, a través de los procesos de difusión de una

---

<sup>50</sup> Para Powell y DiMaggio, por campo organizacional se entiende a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional.

innovación, donde existe un umbral a partir del cual su adopción genera más legitimidad, por ello su adopción se da por una aprobación normativa dentro de un campo. En esta dirección, Meyer y Rohan (1999) señalan que las estructuras formales de muchas organizaciones reflejan marcadamente los mitos de sus ambientes institucionales, más que las demandas de sus ambientes de trabajo. Los autores plantean que estos mitos se generan por prácticas organizacionales particulares, difundidos mediante redes de relaciones y basan su legitimidad en la suposición de que son racionalmente efectivos, estabilizándose al crear acuerdos a través de estas redes formadas por asociaciones de comercio, sindicatos, asociaciones profesionales y coaliciones entre las organizaciones. Al incorporarlos, las organizaciones maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de supervivencia. Sin embargo, se crean incertidumbres al destacar lo inadecuado de estas prescripciones a contextos específicos y elementos estructurales inconsistentes.

Asumiendo lo anterior, en el nuevo institucionalismo sociológico, las organizaciones gestionan el cambio, no por el aumento en la eficiencia o el desempeño de la organización (Pfeffer, 2000; Meyer y Rohan, 1999; Powell y DiMaggio, 1999), sino por que aportan legitimidad a la organización derivada de los mitos institucionalizados entre las redes sobre su funcionamiento (Pfeffer, 2000; Powell y DiMaggio, 1999), lo cual permite a la organización atraer recursos y sobrevivir (Pfeffer, 2000; Meyer y Rohan, 1999), derivando en el isomorfismo organizacional, aunque sin hacer suficiente referencia a los procesos de interacción internos de la organización.

Finalmente, el autollamado nuevo institucionalismo escandinavo señala que los resultados del cambio institucional nunca pueden ser completamente coordinados, ni sus resultados totalmente predecibles; sin embargo, plantean la posibilidad de gestión del cambio a partir de tres estrategias posibles: estimular o inhibir procesos de adaptación predecibles; influir en la ambigüedad de las reglas incompletas; producir conmociones importantes en las instituciones (March y Olsen, 1997).

Un cambio institucional tiene la implicación de no poder incorporar fuertes reglas para elaborar el propio cambio (March y Olsen, 1997), inclusive se abren muchos espacios de ambigüedad para la definición

de problemas y soluciones, así como para la participación de actores. Los cambios inducidos por las políticas públicas pueden parecer pequeños comparados con los cambios producidos de forma continua y gradual, de hecho, esto último puede ocurrir primero y su formalización después. En el corto plazo, los fracasos son subsanados por la retórica, y la persistencia en el largo plazo legitima la solución y los resultados favorables de todas las manifestaciones del cambio se atribuyen a las políticas. Por otro lado, la constante redefinición del propio significado del cambio va dando una explicación de un éxito de largo plazo, pues el cambio inducido genera condiciones débilmente estructuradas y pocas limitaciones de acceso, haciendo el procesos como tal muy sensible a las formas políticas, además de parecer lógico que entre más vagamente se defina la reforma, menor será la oposición encontrada (March y Olsen, 1997), la cual, de aparecer, puede ser estabilizada por la absorción de la protesta, la cooptación o mediante la exclusión de disidentes.

La complejidad de hablar de instituciones y cambio, es que las primeras constituyen la base de estabilidad en la interacción, sin embargo, no es excluyente que existan proceso donde el cambio es institucionalizado, o dicho de otra forma, existen reglas para determinar los cambios. A lo anterior corresponde que los cambios, tanto como procesos de adaptación o, como procesos dirigidos intencionalmente, corresponden a una serie de reacciones de los actores de la interacción social respecto a cambios de su propio entorno con base en las propias restricciones institucionales que tiene para tal reacción. Las reglas para el cambio pueden ser de evolución, de aprendizaje, de convenio y negociación, imitación y difusión y regeneración (March y Olsen, 1997: 117:120), Por otro lado, como el principal papel de las instituciones es dar certidumbre y estabilidad a la interacción social (North, 2001), la aplicación de procesos que han garantizado niveles de éxito aceptables para aplicaciones conocidas, pueden ser adaptados para el logro de nuevos objetivos, así, la adaptación de procesos a nuevos objetivos refleja cambios reales sobre la forma de hacer las cosas, lo cual sugiere que gestionar el cambio, en vez de esperar el resultado, permitirá orientar mejor la acción de los individuos en las organizaciones a los objetivos perseguidos por la política pública, aunque nada puede garantizar el completo control del cambio, una

gestión orientada sobre las fuentes de cambio reconociendo las fuentes de estabilidad, permitirá una mayor direccionalidad hacia el resultado, aunque inevitablemente contingencial.

El cambio como una estrategia que reconozca la simbiosis entre el actor y el sistema, puede ser gestionado a través de la institucionalización de procesos de cambio, lo cual, sea por evolución, negociación, aprendizaje, imitación, etc., permitirá cierto grado de certidumbre a los actores de las organizaciones educativas respecto a los elementos que cambiarán y la forma en que éstos lo harán. En esta institucionalización, la adaptación de reglas preexistentes da mayor certidumbre a los actores sobre la forma de proceder y hacer las cosas

Sintetizando, la implementación de políticas públicas en las organizaciones educativas, induce cambios que por un lado no pueden ser obtenidos de manera instrumental, pues si bien los elementos sociales, psíquicos y emocionales de los individuos y su interacción no son suficientes para producir un cambio en la organización, representan un conjunto de elementos institucionales que pueden generar que los cambios no sean los esperados, especialmente, cuando los efectos redistributivos no son compensados. Por tanto, una gestión del cambio que reconozca la existencia de procesos institucionales de cambio y procesos institucionales de estabilidad, es necesaria en la orientación del cambio hacia los objetivos buscados por las políticas públicas.

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO**

La agenda pública y la agenda de gobierno contienen conjuntos de asuntos con ambiguos acotamientos sobre sus mecanismos de solución, o en muchos casos contiene también conjuntos de soluciones por ser aplicadas (March y Olsen, 1997). En México, el problema de la pobreza se introduce a la agenda gubernamental desde la década de los treinta, y a partir de entonces se consideraba a la educación como componente de la solución, aunque desde la perspectiva agro-productiva (Arce, 1999), el conjunto de soluciones viables plantea al componente educativo desde

múltiples variantes. La perspectiva actual plantea que la superación de la pobreza requiere del fortalecimiento de capacidades básicas (educación, salud y alimentación), por lo que en la fuente multisignificante de legitimidad para la educación pública, la superación de la pobreza es uno de sus componentes.

Algunos de los programas actuales de combate a la pobreza, como “Jóvenes comprometidos con México” e “Iniciativa ciudadana 3x1”, contienen una definición de objetivos y acciones ambiguas, las cuales pueden o no incidir en el sistema educativo mexicano, aunque las reglas para llevar a cabo las acciones y asignar los recursos son claras, la definición del problema y consecuentemente de las acciones del programa dependen mucho del conjunto de significados y el marco institucional y ambiental local, de lo que son un buen ejemplo de la introducción de asuntos que, buscando objetivos diversos, inciden en el sistema educativo y con ello en el componente educativo que define a las políticas educativas.

Por otra parte, como se ha señalado, el prerrequisito de la legitimidad no garantiza que el cambio institucional inducido por las políticas públicas logre gestionar el cambio organizacional requerido en las escuelas para la implementación de las acciones consecuentes. Considerando que los procesos e instituciones informales constituyen importantes fuentes de estabilidad, y que las estrategias de cambio deben negociar éstas e introducir los cambios a partir de adaptaciones de los procesos pre existentes a las nuevas condiciones, o esclareciendo ambigüedades, la viabilidad de las políticas de combate a la pobreza en su componente educativo, dependerá de su estrategia de implementación al nivel de las organizaciones educativas.

En el caso de las políticas de disminución de la pobreza en México, se ha seleccionado a la población objetivo a partir de su ubicación geográfica como criterio primordial, conforme al llamado índice de marginación que elabora el Consejo Nacional de Población (CONAPO), lo cual condiciona a los programas a atender exclusivamente la pobreza en el medio rural, pues las zonas urbanas, aun reconociendo la existencia de cinturones de miseria, no califican en condiciones de marginación conforme al índice de marginación, sólo recientemente, a partir del programa Hábitat, el cual busca concentrarse en la pobreza de las zonas urbanas, aunque

definiendo la pobreza a partir de las condiciones de vivienda, constituye el primer y único programa destinado a la atención de la pobreza en el medio urbano.

El programa más amplio de combate a la pobreza en México es el conjunto de acciones englobadas en “Oportunidades”, que tiene su antecedente en el programa “Progresá”, y originalmente el Programa de alimentación, salud y educación (PASE). El PASE se inició en la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, consistente en un conjunto de apoyos destinados a las poblaciones de las zonas de mayor índice de marginación, que les brindaba atención médica, despensas y becas escolares; este Programa prosperó rápidamente en “Progresá”, al construir un esquema más estructurado, coordinado y articulado de los apoyos, incluyendo esquemas de corresponsabilidad de los beneficiarios, un sistema de calificación para el acceso y mantenimiento de cada beneficiario en el Programa, enfoque de género a través de apoyos diferenciados y titularidad de los apoyos en las madres de familia, y posteriormente esquemas de contraloría social.

Progresá aportaba atención médica a sus beneficiarios, comprometiéndose la entrega del apoyo alimenticio en efectivo a la asistencia a las consultas periódicas donde se daba seguimiento nutricional a los menores, adicionalmente se daban otros apoyos alimenticios como leche y suplementos alimenticios. El llamado componente educativo consiste en un apoyo en efectivo para útiles escolares y una beca mensual que podía cobrarse condicionada a la asistencia regular a la escuela. El programa Oportunidades constituye un incremento en los apoyos educativos, pues entrega becas no sólo para la educación básica como Progresá, sino extiende el apoyo a educación media e incluso superior si se califica, además de un bono múltiple que puede ser usado para vivienda, negocio, salud o educación, que se constituye con una parte del apoyo en efectivo que se le entrega al beneficiario al final de sus estudios superiores.

Este componente educativo es lo que atañe a las políticas públicas educativas, pues se apoya en el sistema educativo nacional, lo afecta en varias formas, introduce elementos de seguimiento que deben ser llevados por los docentes con fines de entregar los apoyos educativos a las familias que cumplan con el requisito de enviar a los hijos a la escuela,

por otra parte, incrementa la matrícula de las escuelas al inducir a estudiantes a asistir a clases y que en otras condiciones no asistirían. Para el docente, los procesos sobre los que opera al introducirse este Programa quedan prácticamente inalterados, especialmente en aquellos que atañen a su construcción identitaria, pues el procedimiento de control de asistencia es el rutinario, solamente que el docente lo debe hacer con dos listas, la convencional y la correspondiente a los beneficiarios de Oportunidades, pero el proceso es idéntico, por lo que el buen funcionamiento de este componente de Oportunidades en las escuelas, por parte de los docentes, obedece a que no trastoca su identidad profesional, ni cuestiona la legitimidad del fin perseguido pero, sobretodo, que se trata de la adaptación de un proceso pre existente, el cual no le demanda al docente conocimientos diferentes ni habilidades adicionales.

El resto de los programas dirigidos a combatir la pobreza, se han establecido con la condición de poder entregar apoyos de diferentes programas siempre y cuando los objetivos sean diferentes y complementarios entre sí, lo cual, en principio, no articula integralmente las acciones, pues en presencia de objetivos similares pero apoyos diferentes, se puede establecer la complementariedad, además de no permitir articular congruentemente, pues el éxito de la política educativa, en los objetivos de las políticas sociales en su conjunto, consiste en apoyos diferenciados y dirigidos por clasificación de beneficiarios.

En cuanto a los otros programas, el programa microrregiones busca el desarrollo sustentable de las regiones marginadas del país, en cuanto a lo educativo contribuir a ampliar la cobertura de los servicios, incluyendo la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de escuelas. En el caso de Hábitat para el medio urbano, el apoyo es más modesto, de 500 000 pesos por acción, lo cual puede ser para infraestructura de educación o para capacitación para el trabajo. Finalmente, en cuanto a apoyos de infraestructura educativa, el programa iniciativa ciudadana 3x1 abre la oportunidad de desarrollar proyectos de infraestructura y equipamiento educativo financiado en 25% por la población o las organizaciones civiles y 75% en partes iguales el gobierno federal, estatal y municipal, hasta un tope de 500 000 pesos del gobierno federal.

De estos tres programas, Hábitat se aísla por el hecho de que los otros dos se dirigen especialmente al medio rural, pero todos aportan apoyos para infraestructura de las escuelas en concurrencia desarticulada. En estos programas, el éxito en la implementación debe ser diferenciado, pues depende mucho de los arreglos informales en cada localidad beneficiada. En los casos donde la autoridad local sea ejercida por alguna figura comunitaria, cacique o consejo del pueblo, donde tradicionalmente tomen las decisiones sobre las necesidades y las soluciones en infraestructura pertinentes para las organizaciones escolares de su comunidad, estos programas constituirán la aplicación de los procesos previamente existentes para la solución de problemas comunitarios, dotándoles de recursos adicionales para lograrlos. Por otra parte, en los casos en que existe algún mecanismo informal interno a las escuelas para la aplicación de los recursos adicionales, como el caso de las cuotas voluntarias de padres de familia y las donaciones eventuales, se entrará en conflicto y deberá negociarse con los responsables locales de los programas, es en los casos donde la gestión del cambio debe ser parte constitutiva de la implantación de los programas, de no ser así el resultado no puede ser previsible, aunque el arreglo institucional prescrito por los propios programas genera un importante espacio de control de incertidumbre para los actores internos de las escuelas en cuanto al uso de los recursos, controlado por los titulares oficiales de los programas, con lo que adicionalmente pueden derivarse negociaciones que generen compromisos de las escuelas conforme a los intereses de los grupos controladores de los recursos.

Los programas que dan apoyos principalmente en servicios educativos, son el Instituto Nacional Indigenista (INI), Jornaleros Agrícolas, Oportunidades y Jóvenes por México (antes Servicio Social Comunitario). El INI brinda servicios educativos en albergues con alimentación para menores indígenas, así como jornaleros agrícolas, Oportunidades ya se describió y Jóvenes por México es un programa que entre otras acciones promueve la alfabetización por medio del servicio social. Los casos de más interés son Jornaleros agrícolas y Jóvenes por México, pues los objetivos del programa incluyen la intención de arraigar en las comunidades a individuos que capturan los programas por encontrarse en procesos cuyas motivaciones son claramente las contrarias. En estos casos es muy poco probable que

se observe algún éxito en el arraigo de estudiantes o jornaleros que toman los apoyos; pero que no dan ninguna legitimidad a los objetivos perseguidos, de tal forma que su participación se prevé claramente oportunista, con la salvedad de aquellos cuyas motivaciones sean del orden no racionales, pues para los jóvenes que realizan trabajo social en su comunidad, el apoyo económico se convierte en un incentivo para regresar a su comunidad de origen, pero si sus motivaciones consisten en salir de ésta para encontrar oportunidades diferentes, el objetivo será tomar los beneficios personales. El mismo razonamiento aplicará para los jornaleros agrícolas. En estos casos, la redefinición de los objetivos hacia espacios de mayor ambigüedad que permita a los beneficiarios de los apoyos conciliar sus intereses con los objetivos de los programas, constituye parte de la gestión del cambio necesaria para la implementación.

El Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el mismo programa eje de la política educativa del presidente Vicente Fox: Escuelas de calidad (PEC), constituyen ejemplos de los efectos mencionados en cuanto al cambio organizacional inducido por las políticas públicas.

En observaciones hechas en dos escuelas en la delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal, ambas en una misma zona caracterizada por importante presencia de población indígena migrante de todo el país, con asentamientos irregulares y problemáticas sociales asociadas a la pobreza, los cambios generados por el PEIB son diferenciados, mientras en una escuela se han llevado a cabo modestas acciones, en otra nada ha cambiado por la introducción del PEIB. Considerando el prerrequisito de la legitimidad, mientras en las escuelas donde hay evidencia de acciones derivadas del PEIB, los docentes asumen que es parte de su función docente la atención a estudiantes migrantes, mientras que en la otra escuela la elaboración de contenidos especiales y actividades adicionales corresponde a una figura ambigua que denominan “autoridad”, para referir algún *stakeholder* gubernamental del sistema educativo sin especificar, pero con claridad no reconocen que sea legítimamente su función.

Al trastocar la identidad profesional de los docentes, la falta de legitimidad se convierte en una barrera que, ante la falta de gestión, no permitirá los cambios esperados por el PEIB. Por otro lado, superando el prerrequisito de la legitimidad no se garantiza que el cambio sea el esperado, por

ejemplo, el PEIB prescribe como eje que los indígenas migrantes deben recibir una educación acorde con su cultura, prescripción que ante la falta de definición de acciones más objetivas, es reinterpretada por los actores de diferentes organizaciones educativas, ponderando la interpretación que en lo individual y lo organizacional se hace de tales disposiciones en cada escuela.

Por otro lado, observaciones en varias escuelas del Distrito Federal sobre la implementación del PEC, permite identificar que la prescripción de este programa respecto a elaborar un plan escolar bajo la metodología de planeación participativa, es en lo general considerado ajeno a su práctica por los docentes, por lo que en muchos casos las reuniones destinadas al plan escolar se convierten en espacios para la deliberación de asuntos considerados propios de su práctica docente, dejando a unos pocos la considerada desagradable tarea de elaborar un plan escolar; finalmente, la incorporación de las acciones derivadas del plan escolar, son llevadas a cabo por los docentes siempre que sean parte de actividades didácticas y puedan ser incorporadas en los programas de docencia; en cuanto a las actividades que implican gestión como cotizaciones de proveedores, diseño y evaluación de propuestas, etc, son realizadas por los docentes sólo a través de la negociación de espacios de control de incertidumbre, en los que obtengan beneficios concretos, sea por el monopolio de recursos didácticos adquiridos a través del PEC o concesiones de tipo laboral, entre otras.

En general, podemos asumir que en muchas organizaciones educativas, los procesos institucionalizados para el cambio son de naturaleza adaptativa y a través de la negociación y el intercambio de discrecionalidades, mientras que los procesos institucionalizados que generan estabilidad están íntimamente vinculados con la percepción de lo pertinente en la práctica docente.

## **CONCLUSIONES**

1. Las políticas públicas generan efectos redistributivos que son subestimados por los actores que las implementan, particularmente en el sistema educativo, cuando el conflicto no es evidente. Sin

embargo, cuando no se incluyen mecanismos de compensación para los actores afectados, las manifestaciones del conflicto más sutiles al interior de los espacios de las organizaciones educativas que hacen los sujetos a través de sus espacios de trabajo, puede llevar al fracaso en la implementación y los objetivos buscados.

2. El conflicto derivado por cambios en el marco institucional inducido por políticas públicas, puede surgir por discursos que no incorporen las percepciones multisignificantes de legitimidad para la educación pública, por la modificación en la distribución del control de la incertidumbre derivada de los espacios de trabajo, por la introducción de incertidumbre para los actores de las organizaciones educativas en su interacción, por redefiniciones de los elementos substantivos para las identidades profesionales, y por el replanteamiento de los conocimientos vigentes.
3. Analizar los efectos referidos en las organizaciones educativas, implica ampliar las categorías de análisis. A nivel de la interacción, y para definir los cambios en la distribución de derechos de propiedad, la categoría de marco institucional constituido de reglas formales, restricciones informales y mecanismos de *enforcement*, permite definir el referente de interacción y los cambios inducidos por las políticas públicas entendidos como cambios en el marco institucional. Esta visión de las políticas públicas permite vincular los efectos de dichas políticas en el sistema educativo, como conjunto de organizaciones e individuos que interactúan entre sí en un marco institucional común y bajo un sistema de legitimidad multisignificante.
4. La incidencia de las políticas públicas en el sistema educativo, como alternativas de acción gubernamental, se constituyen en lo que puede llamarse el componente educativo de las políticas públicas, pues independientemente de los objetivos que persigan, al incidir en la educación pública se convierten en conjunto de acciones que deben ser articulados desde el sistema educativo conforme a los objetivos de la educación y la agenda educativa, bajo el prerrequisito de una legitimidad multisignificante que integre la amplitud de significados e intereses considerados legítimos. En

este sentido, las políticas de combate a la pobreza son sujeto de análisis desde el campo de las políticas públicas en su componente educativo, al dirigir parte de sus acciones a la infraestructura y equipamiento de escuelas y a los servicios educativos.

5. El cambio en las organizaciones educativas, particularmente en las escuelas, tradicionalmente es considerado de manera instrumental, asumiendo que los actores se encuentran suficientemente constreñidos por el sistema, de tal manera que sus acciones y estrategias son irrelevantes para los resultados esperados por un cambio en el sistema; sin embargo, esta visión sobrestima la relación simbiótica que existe entre el actor y el sistema haciendo que la omisión de una gestión del cambio provoque efectos no esperados.
6. Las competencias y conocimientos necesarios para los requerimiento de un nuevo marco institucional, deben ser considerados pertinentes para los objetivos legítimos y la identidad profesional de los profesores, por lo que debe considerarse la necesidad de gestión sobre las motivaciones de los profesores para la adquisición de nuevos conocimientos y pericias.
7. Los procesos y procedimientos que son necesarios para la implementación de un cambio, deben ser negociados con los miembros de la organización para evitar las resistencias derivadas de la alteración de espacios de control de incertidumbre, y mecanismos de interacción que garantizan certidumbre a los profesores, privilegiando para ello la adaptación de los procesos preexistentes a las nuevas necesidades, así como la definición de ambigüedades.
8. La gestión del cambio en las organizaciones educativas, aunque no puede garantizar el completo éxito en la implementación de las políticas públicas, permite una mayor dirección y certidumbre sobre el resultado cuando se explotan las fuentes de cambio y se consideran las fuentes de estabilidad, lo cual implica muchos espacios de negociación e intercambios entre los actores y sus procesos que deben ser explorados durante el proceso de gestión.
9. La desarticulación de los apoyos en programas mutuamente excluyentes, sin estrategias claras de gestión del cambio en la implementación, genera condiciones para que los procesos reales

institucionalizados en la interacción social, particular de cada localidad, generen resultados no previsibles e incluso contrarios a los objetivos buscados, y en el mejor de los casos el éxito observable en algunos de los programas es sobre todo accidental, coyuntural y carente de coordinación.



TERCERA PARTE

EVALUACIÓN Y PRIVATIZACIÓN  
EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y SUPERIOR:  
UNA MIRADA CRÍTICA



LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO  
DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO  
“DESREGULADOR” EN LA EDUCACIÓN  
Y LOS PROCESOS DE MERCANTILIZACIÓN-  
PRIVATIZACIÓN QUE FAVORECE

TATIANA COLL LEBEDEF\*

A manera de puntualización sobre el contexto en el cual se perfilan las principales condiciones que generan los cambios centrales en el sistema educativo, baste recordar, muy brevemente, lo que hoy día constituye prácticamente una verdad del todo evidente y casi obvia entre los investigadores que miran con ojo crítico las políticas gubernamentales y no aceptan ni el lenguaje, ni los conceptos que la educación neoliberal viene desplegando durante los últimos 20 años: los procesos de ajuste draconianos que la crisis desatada desde 1982 impuso a nuestro país, junto con todos los demás de América Latina, establecieron las condiciones específicas para implantar los grandes cambios neoliberales que, a su vez, afectaron de manera estructural la integración y el funcionamiento de todos los sistemas nacionales y sociales de responsabilidad estatal, particularmente al educativo y al de salud.

---

\* Candidata a doctora en Sociología. Profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, en la Licenciatura de Sociología de la Educación. Ha publicado recientemente como coautora, *La mala educación en tiempos de la derecha*. Trabaja actualmente sobre temas de los nuevos movimientos sociales y sus múltiples proyecciones educativas. Correo: tatiacoll@yahoo.com.mx

En primer lugar, se requirió de la construcción de una política educativa que permitiera, es decir, que justificara y argumentara, los enormes recortes y reajustes que se pretendía realizar en el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN). En segundo lugar, se generó un nuevo enfoque estratégico hacia las funciones, rendimiento y requerimientos que debían caracterizar los procesos educativos en general y muy particularmente los de profesionalización en el nivel superior.

Desde mediados de los años ochenta, el gobierno mexicano<sup>51</sup> inició la construcción de todo un aparato de evaluación-intervención-regulación sobre el complejo y extenso sistema educativo nacional. A lo largo de los 20 años que han pasado, se ha demostrado ampliamente en numerosos textos, de muchos de los investigadores autónomos,<sup>52</sup> que esta política respondía de manera directa a la imperiosa necesidad de sostener el recorte al gasto público a la vez que “eficientar” su aplicación, logrando ambos objetivos mediante una puntual selección y discriminación interna de escuelas, programas, maestros y alumnos, que permitiera concentrar el financiamiento en los segmentos que tuvieran y demostraran un mayor rendimiento, relegando a los otros, además de obligar a buscar “fuentes alternas” privadas para proyectos determinados, sobretudo en la educación superior. Junto con muchos otros mecanismos de mercantilización de los procesos educativos que se fueron desarrollando en forma paralela.

Todo ello aderezado correctamente bajo el discurso retórico de la modernización y la calidad educativa, así como de la necesaria intro-

---

<sup>51</sup> Los años ochenta, ampliamente conocidos como los años de la década perdida, fueron el escenario mundial para introducir, a través de las políticas de ajuste financiero, de privatizaciones y recorte al gasto público, los ejes centrales de la nueva regulación del Estado. En el sector educativo era imperativo abandonar la concepción de educación de cobertura universal bajo responsabilidad exclusiva del Estado. Por lo tanto, era necesario introducir medidas que llevaran a reducir el financiamiento directo, abrir formas de corresponsabilidad y favorecer el desarrollo privado y competitivo. América Latina fue, ciertamente, pionera en este proceso, en el cual el instrumento principal fue la nueva forma de concebir, construir y aplicar la evaluación. No es el objetivo de este artículo trabajar sobre los diferentes matices y tiempos en que las políticas neoliberales se fueron implantando en América Latina, sino por el contrario significar el hecho de que los ejes centrales, objetivos y resultados de estos procesos han sido prácticamente los mismos.

<sup>52</sup> Me refiero a investigadores que se desempeñan con autonomía en el Centro de Estudios sobre la Universidad CESU y otros institutos de la UNAM; el Centro de Estudios Avanzados del IPN, CINVESTAV; el Centro de Estudios Educativos, CEE; la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM y en la propia UPN.

ducción de una cultura de evaluación<sup>53</sup> que permitiera mejorar sustancialmente el desempeño educativo, fincada en el convencimiento de los propios actores del proceso que desarrollarían los mecanismos y condiciones de una auto-evaluación, generando la impresión de que el acto evaluador respondía a un proceso y necesidad interna de las comunidades y no a un acto de regulación central. Tal vez esto último sea lo más perverso de todo el sistema de evaluación, pues, como señala Eduardo Ibarra, sin darnos cuenta nos transformamos del “homo academicus homo economicus”, y justificamos el desesperado impulso por juntar puntos para los estímulos y los recortes a la matrícula y las cuotas, etc., con todo tipo de subterfugios de un supuesto trabajo de excelencia, el cual, en todo caso, deberá ser evaluado.

Si bien en cada país de América Latina<sup>54</sup> se gestan modelos diferenciados de acuerdo con las especificidades de cada uno, en términos generales se reconocen un conjunto de elementos comunes, políticas similares y construcciones teóricas reiteradas, que provienen, la mayoría de las veces, de compartir la visión y propuestas elaboradas desde los organismos mundiales que generan las políticas y los procesos a nivel mundial, por supuesto traduciéndolas y adaptándolas a las condiciones específicas de operación de cada país,<sup>55</sup> amén de que todos comparten el juramento declarado por todos los funcionarios de que la única intención del Estado es el mejoramiento de la calidad de la educación. Este visible conjunto de acciones permite a un importante número de especialistas críticos acuñar el concepto de Estado evaluador.

---

<sup>53</sup> En torno al debate sobre el concepto de cultura de la evaluación es interesante consultar el texto coordinado por Rollin Kent (2002) *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*, particularmente su artículo “Las políticas de evaluación”.

<sup>54</sup> Bastaría con consultar una muy vasta bibliografía al respecto, por citar algunos ejemplos: José Joaquín Brunner, y Cristian Cox para el caso chileno; Adriana Puiggrós, Jorge Balán y Carlos Pedro Krotzsch para Argentina; Lucía Klein y Eunice Durham para Brasil.

<sup>55</sup> Probablemente sea el Banco Mundial el organismo que mayor cantidad de documentos e influencia ha desplegado sobre este tema, suscitando numerosos debates que han perfilado posiciones sumamente encontradas entre sus fieles seguidores y sus certeros críticos. Podemos citar algunos de sus principales documentos, *Educación primaria. Documento de Política del BM*, 1992; *Educación técnica y formación profesional*, 1992; *El desarrollo en la práctica. La enseñanza superior, las lecciones derivadas de la experiencia*, 1995; *El financiamiento en la educación superior en los países en desarrollo*, 1995; *Prioridades y estrategias para la educación. Una revisión del BM*, 1996; *Financiamiento y gestión de la enseñanza superior*, 1998; *La educación superior en los países en desarrollo, peligros y promesas*, 2000.

## **EL ESTADO EVALUADOR**

Dejando atrás la tradicional concepción sobre la evaluación que prevalecía entre pedagogos, educadores y profesionales de la educación de diferentes disciplinas, con el significado que la caracterizaba en las políticas y prácticas de planeación educativa como una práctica constante que permitiera desarrollar procesos integrales de valoración con el fin de retroalimentar y transformar las prácticas educativas en su conjunto, pero que tal vez cayeron en procesos muy rutinarios y poco significativos, apareció en el horizonte hace 20 años una nueva concepción de la evaluación que perfilaba claramente las intenciones estratégicas que permitirían desarrollar nuevas políticas educativas desde el Estado y, a través de ellas, reestructurar al conjunto del sistema educativo. Esta nueva concepción de la evaluación se fue delineando significativamente a partir del momento en que apareció como uno de los elementos clave en todos los lineamientos de política educativa gubernamental, vinculada a conceptos como calidad y a un conjunto de instrumentos, pruebas y tests que permitían cuantificar dicha calidad y, por lo tanto, clasificar a los sujetos y procesos educativos.<sup>56</sup>

En este sentido, la evaluación ha sido sobredimensionada en sus alcances y se ha ido convirtiendo prácticamente en una especie de acción todo poderosa que genera la capacidad de transformar los procesos educativos de manera inmediata, al mismo tiempo que, de manera paradójica, se acota su práctica a ciertas fórmulas cuantitativas preestablecidas que lo único que permiten es clasificar en escalas de medición, sin realmente valorar los significados de los procesos educativos. Hay una literatura tan abundante sobre el tema y es tan polisémico su significado que finalmente ha sido vaciada de todo contenido lógico. Ha venido apareciendo vinculada siempre con otro concepto de difícil aprehensión como lo es el

---

<sup>56</sup> Un autor que ha venido trabajando sistemáticamente desde los años ochenta la vinculación significativa entre evaluación y calidad es, entre otros, Ángel Díaz Barriga, que señala claramente este fenómeno de complementariedad que los sostiene, la calidad es prácticamente un concepto vacío si no se vincula a instrumentos de evaluación que permitan medir y cuantificar a los sujetos y a los procesos educativos, para establecer juicios de valor al respecto. En ello reside precisamente la incongruencia central, pues los procesos de aprendizaje entre sujetos se constituyen mediante construcciones simbólicas complejas difícilmente cuantificables si no son vistas en su conjunto.

de calidad educativa y, finalmente, ambos han encontrado su contenido y significado en una práctica gubernamental sistemática de medir y cuantificar. Podemos señalar claramente que hoy día la evaluación es el mejor instrumento de intervención del Estado en la educación.

De ahí que, por ejemplo, Guy Neave hable de la aparición del “Estado evaluador” desde 1986, el cual se aleja de las tradicionales formas burocráticas de planificación o exclusivamente políticas de control, pretende afinar instrumentos para pilotear la educación desde la distancia, en busca de una,

[...] racionalización y redistribución de funciones entre el centro gubernamental y la periferia institucional, de manera tal que el centro conserve el control estratégico global por medio de palancas políticas menores en número, pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto (Neave, 1990: 125).<sup>57</sup>

Betancur (2002), investigador uruguayo, identifica siete variantes del modelo de Estado evaluador:

- 1. Cambio estratégico:** el Estado promueve cambios institucionales que se articulan con el modelo de desarrollo, utilizando como herramienta un sistema de premios y sanciones vinculados a los resultados obtenidos. Destaca la evaluación de resultados.
- 2. Ordenamiento funcional:** establecer mecanismos permanentes de correctivos funcionales para el sistema y la planeación educativa. La evaluación debe ligarse al financiamiento incrementalista, con un plus que se distribuye de acuerdo con los resultados de la evaluación. Se utilizan mecanismos de auto-evaluación.
- 3. Control político:** buscar centralmente disciplinar a las universidades públicas autónomas más resistentes a los cambios e intervención del Estado, así como al control de las comunidades y actores universitarios.

---

<sup>57</sup> Es interesante señalar, de paso, el uso de las categorías centro-periferia.

4. **Distribución presupuestal:** lograr una mayor racionalidad y objetividad en la distribución de los recursos, es el planteamiento explicitado que muchas veces implica también romper la presión de sectores corporativos, romper compromisos históricos, o bien orientar al sistema en la dirección establecida por el Estado.
5. **Mejoramiento de la calidad:** representa la intencionalidad más comúnmente expresada por los diseñadores de políticas del sector y se autocontiene sin mencionar explícitamente una liga directa con un sistema de sanciones y premios o con objetivos político-financieros.
6. **Responsabilidad pública:** es el típico modelo de acreditación centrado en la *accountability*, término cada vez más asentado en el medio, cuyo propósito aparentemente sería la rendición de cuentas como mecanismo de acceder a la calidad, pertinencia y eficiencia de los productos educativos, términos cada vez más empresariales que invaden y delimitan teóricamente el espacio educativo.
7. **Contracción del Estado:** el Estado evaluador representa el conjunto de las ideas neoliberales en el ámbito educativo, la condición de su “retraimiento”, o como se conoce más coloquialmente su conversión a un Estado “desregulador”, es la de avanzar y establecer los procesos de una nueva racionalización a través de la evaluación, la diversificación de fuentes de financiamiento y la apertura de mecanismos de mercado.

De manera evidente, en los diferentes procesos de implementación de la política educativa a través de la evaluación establecidos en nuestro país, reconocemos prácticamente todos los elementos asentados por Betancur, no es que el Estado-evaluador desarrolla una única de las siete variantes propuestas por el autor, más bien creemos que el Estado despliega varias de estas características en diferentes momentos.

En este mismo sentido, es necesario mencionar también a Javier Mendoza Rojas, investigador del CESU-UNAM, quien publica en el año 2002, el libro *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, en el cual, si bien profundiza en el estudio del proceso universitario, entendemos que es precisamente

una de las partes nodales sobre las que se desenvuelven este conjunto de elementos que caracterizan al Estado-evaluador:

En el caso de México, el establecimiento de mecanismos de evaluación de la educación superior ha tenido distintas intencionalidades, tanto declaradas como ocultas: al propósito declarado de mejoramiento de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la eficacia del sistema de educación, habrá que añadirle otros que corresponden a los modelos de distribución presupuestal, control político y ordenamiento funcional (Mendoza, 2002: 22).

Finalmente, es necesario citar en este sentido a otro conocido investigador, Ángel Díaz Barriga, del CESU, quien plantea claramente:

Desde la perspectiva CEPAL-UNESCO, la evaluación es eminentemente una práctica estatal, una manifestación del tránsito de un Estado benefactor a un Estado evaluador [...] El Estado evaluador, en el fondo, es un estado burocrático, sólo que su burocracia tiene claros sesgos tecnocráticos: la evaluación es empleada bajo criterios de eficiencia, lo que la lleva a centrarse exclusivamente en lo observable y cuantificable, lo que interpone una lente unidimensional que dificulta y trivializa la visión del mundo (Pacheco Méndez y Díaz Barriga, 2000: 16).

Es necesario subrayar que, al construir y asumir las tesis mencionadas conceptuales de un Estado evaluador, se debe establecer en consecuencia que la evaluación, desplazando el papel que jugaba la planificación educativa, se ha convertido ahora en el instrumento de acción, organización e intervención que el Estado desarrolla en su visión estratégica de la educación, determinando incluso sus nuevas orientaciones y funciones sociales. En este sentido, la evaluación deja de ser un elemento más dentro de los procesos educativos y pasa a jugar un papel estructural en el propio funcionamiento del sistema educativo, con ello nos referimos al sentido de necesidad inherente que los sociólogos dan a la noción de estructura.

## **EVALUAR: MEDIR Y CLASIFICAR A LOS SUJETOS Y PROCESOS EDUCATIVOS**

Las estructuras de evaluación se han construido en estos últimos 20 años en torno a tres grandes sectores educativos: evaluación de los docentes de todos los niveles educativos en primer lugar; evaluación de los estudiantes, sobre todo, de la media superior y superior, en segundo lugar; y, finalmente en tercer lugar, de los planes de estudio, programas, certificaciones y procesos académicos en la educación superior en su conjunto.

La evaluación del desempeño docente fue la primera que se estableció necesariamente, ya que los docentes representan, desde el punto de vista del Estado, el actor central del proceso educativo dado su número, función y costo salarial. En 1984, nació el conocido Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y pocos años después le siguió la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), que articuló el Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico, con su enorme y compleja red de sistemas de “auto-evaluación” de las universidades públicas. Una vez probados estos sistemas de evaluación entre los docentes de nivel superior, se procedió a negociar con el Sindicato Nacional para Trabajadores de la Educación (SNTE) su extensión al magisterio de la educación básica, dando lugar a principios de los noventa a la procreación de la Carrera Magisterial.

Se ha generalizado, con ello, a lo largo del Sistema Educativo Nacional (SEN) una importante diferenciación salarial entre el salario de base y los estímulos, quedando totalmente rezagado el primero, ya que puede llegar a generarse una diferencia de más de 100% de sobresueldo para aquellos docentes e investigadores que tengan acceso a los estímulos y que en términos generales representan sólo a 30 % de los maestros.

Es ampliamente conocido que uno de los primeros efectos que se produce, es que la parte correspondiente al ingreso por estímulos no impacta las jubilaciones ni otras prestaciones, éstas se han rezagado igual que el salario de base, por lo tanto, se ha interrumpido el proceso natural de jubilación, ya que éstas han mermado considerablemente y al interrumpirse el proceso de jubilación, se ha distorsionado también la posibilidad

de renovación de las plantas docentes, pues además se ha impuesto una política de restricción y no creación de nuevas plazas.

El resultado generalizado en todas las universidades del sistema es un creciente y alarmante envejecimiento de las plantas docentes. El terror a perder la mitad de los ingresos ha venido generando una especie de “parque jurásico” en las universidades, que únicamente permitirán su renovación al paso del tiempo con su inevitable extinción, tal vez esta afirmación suene bastante descarnada y, sin embargo es cierta. Hay facultades, como la de Filosofía y Letras de la UNAM, cuya planta docente de tiempo completo alcanza ya un promedio de edad cercano a los muy jubilatorios 65 a 70 años, y se ha perdido más de una generación en la incorporación a las instituciones públicas. Estas generaciones se han visto necesariamente desplazadas hacia la educación privada de todos los niveles, sobre todo secundaria, realizando un trabajo docente intenso y generalmente mal pagado.

El segundo aspecto muy negativo que se ha desarrollado, ha sido el de una profunda mercantilización de la actividad académica, y es evidentemente resultado del impacto que generan los inventarios o tablas de actividades y sus correspondientes puntajes, que de manera obvia ejercen un control direccional de las actividades de los docentes e investigadores, encaminando a algunas de alto “rendimiento” monetario y desalentando otras de bajo puntaje. Entre muchos de los efectos negativos que este sistema ha tenido sobre la investigación y la docencia, que también muchos analistas han señalado, uno de los más incisivos es que ha introducido de manera depredadora el mecanismo de competencia individual, así como las más variadas formas de resistencia ficticia como son la capacidad de simulación y la *expertise* en el manejo de constancias y papeles de certificación de un supuesto trabajo académico. A este respecto concluye de manera categórica Eduardo Ibarra Colado, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana:

¿Por qué los académicos son los primeros en resistirse a que se modifique o se cancele este modelo de evaluación? Nuevamente, la razón es clara, porque están en juego jugosas recompensas monetarias que se pueden obtener con el desarrollo de ciertas destrezas y habilidades y con relativa facilidad. La evaluación ha transforma-

do al homo academicus en homo economicus, y al trabajo académico en un conjunto de tareas estandarizadas que son evaluadas a partir de sistemas de certificación burocratizada. Esta tendencia ha reforzado esa universalidad de papel que poco tiene que ver con las finalidades sustantivas de la enseñanza, el conocimiento y la cultura (Ibarra, 2005: 6).

En el proceso de intervenir sistemáticamente en los diferentes sectores educativos para ajustar, reducir costos y moldear un nuevo funcionamiento mediante la evaluación, el segundo espacio al que se le aplicó, los estudiantes, implicó un verdadero reto para el gobierno y en general para las autoridades de las instituciones educativas, pues había que “meter mano” a uno de los procesos “más perniciosos”, según determinaban los especialistas, del aparato educativo y que más había contribuido a mermar la calidad del sistema, al mismo tiempo que implicaba enormes costos: era la famosa “masificación de la educación superior” (que dicho sea de paso a pesar de su “masividad”, nunca había logrado una cobertura en la educación superior ni siquiera al nivel de Cuba, Argentina y Uruguay).

Tomando en cuenta estrechamente las recomendaciones del Banco Mundial, que señalaba que era “necesario establecer un organismo central de exámenes con personal calificado y suficiente para la elaboración de una variedad de pruebas” (Banco Mundial, 1992), se diseñó la implantación de exámenes de ingreso y de medición-certificación de conocimientos a nivel nacional. Fue así que vio la luz el controvertido organismo “autónomo” dirigido por ex funcionarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), que aplicó el primer examen de ingreso a la educación media superior en la ciudad de México en 1996. Posteriormente, se institucionalizaron tres tipos de exámenes nacionales, dos de ingreso a los niveles medio y superior (EXANI I y II respectivamente), y el examen general de calidad profesional. Herramientas todas ellas de certificación que operan por encima de un sistema supuestamente institucional y reconocido de calificaciones, egresos, títulos y reconocimientos otorgados por las escuelas de diferentes niveles y universidades. El CENEVAL, con el enorme poder que le otorga certificar y calificar todos los procesos de ingreso y egreso

de media superior y superior, ha generado un proceso de determinación e influye evidentemente en los procesos curriculares.

Con el mecanismo de examen de ingreso nacional se logró entonces intervenir en los procesos curriculares, desde secundaria hasta media superior, así como discriminar la matrícula y dirigirla, según a los resultados, hacia los diferentes niveles educativos existentes de acuerdo con clasificaciones y normas de calidad, y además, probablemente lo más importante: reducir la matrícula de las escuelas públicas, amén de desintegrar el sentido de los movimientos de rechazados que reclaman su derecho a la educación al convertirlos en reprobados a secas. Con esto culminaba también, de manera muy eficiente, el proceso iniciado con la más reciente reforma del artículo tercero constitucional, por la cual el estado ya no se responsabilizaría de la misma manera frente a la educación media y superior, como sí lo hace en la educación básica, sino solamente por aquellos que la demandaran eficientemente, que por supuesto no son los reprobados y que tampoco son todos los jóvenes en edad de estudiar, ni mucho menos.

Las características de estos exámenes es que, evidentemente, parten de una estandarización de los conocimientos de las formas y mecanismos bajo los cuales operan, lo que no permite establecer realmente las capacidades y procesos cognitivos de los estudiantes, sino un conjunto de destrezas que no podrían justificar de ninguna manera la exclusión del sistema de muchos aspirantes. Finalmente, lo que la mayoría de los investigadores ha señalado es que este mecanismo de exámenes para el ingreso, se ha convertido en el instrumento más eficaz de clasificación de estudiantes, los que aprueban, y de exclusión de un número creciente de jóvenes de las universidades públicas.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Hugo Aboites de la UAM es probablemente el primero en iniciar el estudio sistemático de este tema y publicar una gran cantidad de material al respecto, este año, el día 30 de julio en entrevista en *La Jornada* señalaba que a la fecha cerca de un millón y medio de jóvenes han quedado excluidos, se ha incrementado significativamente la deserción, además de que calculaba que los ingresos del CENEVAL por el cobro del examen seguramente rebasaban los 2 mil 500 millones de pesos.

## **LA EVALUACIÓN Y EL FALSO IMAGINARIO DE LA EXCELENCIA PRIVADA**

Un efecto directo de este proceso ha sido también el crecimiento explosivo de las llamadas “universidades patito”, que atienden a la población de bajos ingresos rechazada pero dispuesta a invertir en su formación bajo la falsa expectativa de que la educación privada es mejor. Las cifras al respecto son significativas, desde que se presentó un crecimiento acelerado en la década de los noventa y en el nuevo siglo, la matrícula de las universidades privadas ha crecido a 30% y las públicas han reducido su presencia a 70%, es interesante también ver el número de universidades privadas que ya rebasan las mil, lo cual responde al esquema popularmente designado y conocido como “universidades garage”, refiriéndose a “universidades” que se instalan en condiciones sumamente precarias, que imparten dos licenciaturas, generalmente administrativas o contables con computación e inglés como adición en la formación. Ejemplo irrefutable de ello son las novedosísimas licenciaturas en Administración de PYMES, o bien, las de Pedagogía en liderazgo empresarial. Por cierto, ahora que tenemos un Presidente egresado de la “Libre de Derecho”, este tipo de escuelas ha pasado a ser de absoluta excelencia, la evaluación no será más que la evidencia del éxito. Tal vez a algunos estos ejemplos y afirmaciones les parezcan “poco serios” en el contexto de un “ascético” documento académico, pero la triste realidad es que lo que es muy poco serio y riguroso es la vigilancia y valoraciones que la SEP practica para certificar todo este enjambre de oportunidades privadas.

El falso imaginario de que el estudiante al pagar, o invertir en su propia formación, genera una actitud de mayor responsabilidad y dedicación, y se agudizan las capacidades y destrezas profesionales, que nos planteaba la conocida teoría del capital humano desde hace tiempo, se ha generalizado de manera sorprendente, y cuando los ciudadanos comunes o a veces los expertos y funcionarios se refieren a las excelencias de la educación privada, parecen reproducir un esquema bajo el cual todas las universidades privadas aparentemente son equivalentes al Tecnológico de Monterrey o a la Universidad Iberoamericana, establecidas como las mejores en el ámbito de las privadas, cuando la triste realidad es que la

inmensa mayoría de las universidades privadas son escuelas comerciales, de computación, secretariales, etc., de muy bajo nivel, para generar empleados medios de las grandes compañías. La realidad es que el gobierno abiertamente fomenta estas opciones, recordemos nada más el reciente escándalo provocado por el subsecretario de Educación Superior, Julio Rubio Oca, cuando apareció en la televisión anunciando la Universidad Tecnológica (UNITEC). La complicidad abierta con este enorme sistema de universidades privadas, que ya abarca a 30% de la matrícula marca claramente el rumbo estratégico de formación profesional en nuestro país.

En este marco se desarrollaron las evaluaciones, en tercer lugar, de las instancias, planes de estudio, programas y certificaciones de la educación superior, estableciendo mecanismos de cuantificación y clasificación que tomaran en cuenta planes, programas y propuestas curriculares; proyectos de investigación, integración docente, a partir de su formación y su productividad; ingreso, egreso y titulación de estudiantes; entre otras variables. Generalmente, cuantificadores establecidos de acuerdo con escalas y mediciones internacionales, es decir, norteamericanas, para discriminar los procesos educativos y clasificarlos en padrones de excelencia o de segunda y tercera, y con ello diferenciar el financiamiento.

La evaluación, que había sido una práctica interna recurrente en los procesos universitarios, dejó de ser importante y ha sido sustituida cada vez más por las evaluaciones externas. En momentos diferentes de nuestra historia, se integró al sistema el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, vinculados a procesos diversos pero que han funcionado generalmente bajo la consigna de evaluación de pares, integran padrones de excelencia, revisan y acreditan procesos educativos (docencia-investigación) algunas veces bajo estándares internacionales, implementan modelos y estímulos de mejoramiento o Fortalecimiento Institucional (PIFI), todo lo cual ha permitido que el mismísimo secretario de educación del sexenio de Fox, Reyes Tamez Guerra, haya llegado al punto de plantear incluso que las universidades que acepten y aprueben

una evaluación externa podrían tener mayores recursos,<sup>59</sup> que podrían incluir un conjunto de financiamientos externos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), etcétera.

Financiamientos que han venido operando bajo modalidades muy diversas, por ejemplo, el BM para proyectos de áreas marginales e indígenas, premios a tesis, becas, conjuntamente con fundaciones como la Ford, etcétera. Todo lo cual permite obviamente concentrar recursos, financieros y humanos, para controlar y certificar los mejores planes con los mejores programas, los mejores alumnos y maestros. La vieja teoría del capital humano.

### **LA EVALUACIÓN Y LA GESTACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRAGMÁTICA**

Guardan razón autores como Díaz Barriga, Puiggrós y Krotsch, Follari y muchos otros que, desde finales de los ochenta y principios de los noventa, en diversas publicaciones, señalaron tempranamente el sentido más amplio de estos procesos en la educación superior:

La evolución y desarrollo de la evaluación educativa en el ámbito de la educación superior se ha gestado en el contexto del pensamiento neoliberal. La evaluación educativa se ha constituido en un excelente instrumento para establecer una serie de prácticas de control sobre la actividad académica. Desde las prácticas de evaluación se busca establecer una nueva racionalidad del trabajo académico en la educación, y se promueve una nueva relación entre Estado e instituciones universitarias y entre autoridades universitarias y personal académico. Esta nueva relación obedece al intento de establecer una orientación diferente en los proyectos universitarios. Así, mientras en la década de los años sesenta la vinculación con la sociedad era concebida como la tarea de vincular a la universidad con los sectores mayoritarios y empobrecidos de nuestras sociedades, en la década de los ochenta, el pensamiento neo-

---

<sup>59</sup> “Para merecer recursos adicionales, las instituciones de educación superior del país deben aceptar someterse a evaluaciones externas de desempeño”, afirmó Reyes Tamez en entrevista con José Galán, *La Jornada* (01/04/2004).

liberal ha gestado la comprensión de la vinculación con la sociedad, como relación entre universidad-industria. Por ello, para entender el significado que asume la evaluación en el contexto neoliberal, es necesario tener una comprensión del sentido en el que busca modificar las prácticas universitarias. Si la Universidad Latinoamericana fue heredera de un conjunto de principios del pensamiento liberal europeo, en particular el francés del siglo pasado, el pensamiento neoliberal utiliza la evaluación como parte de una estrategia para establecer mecanismos de funcionamiento cercanos a la Universidad pragmática gestada en el desarrollo industrial estadounidense (Puigróss y Krotsch, 1994: 21).

Este enorme vuelco en el sentido último, el fin social diríamos, de la educación que se percibe claramente en la educación superior, pero que está presente en todo el sistema y que algunos autores resumen a través del calificativo de: educación para el mercado, ha tomado 20 años en implantarse. De manera muy clara, todos sus aderezos lingüísticos y conceptuales, por lo menos entre las autoridades educativas, aún las autónomas y públicas, y una parte de los académicos, esta nueva cultura empresarial y de construcción de “liderazgo educativo” que marca el nuevo compromiso educativo y en gran medida el sentido profesional universitario, está fuertemente injertada.

Por otro lado, podemos señalar que una característica común a todos estos sistemas de evaluación es que los resultados no son públicos, todos son resguardados celosamente por las diferentes instancias responsables de los mismos y que siempre involucran a funcionarios de diferentes niveles del SEN-SEP. Esto ha representado una faceta diferente de la doble apropiación privada o privatización del proceso educativo, en el sentido de que generalmente las instancias evaluadoras se han constituido como “organismos privados autónomos o ciudadanizados” del estado,<sup>60</sup> aunque mantenidos por el presupuesto estatal generalmente, con el argumento de garantizar su neutralidad, imparcialidad, así como una eficiente *accountability*, y entonces acaparan la información sobre los procesos y resultados evaluados del sistema público para

---

<sup>60</sup> Baste señalar los mas conocidos como son el CONACYT, CENEVAL, INEE.

emitir recomendaciones, propuestas, intervenciones desde este espacio privado privilegiado. Por otro lado, al tener este carácter se convierte en un grave problema la posibilidad de su propia evaluación, ya que por supuesto no hay ninguna manera de evaluar lo evaluado, ni tampoco de evaluar a los evaluadores y, por otro lado, las evaluaciones no cumplen la esperada función de todo proceso de evaluación, que es la de retroalimentar los procesos educativos para enriquecerlos y desarrollar propuestas alternas de formación. Esta sigue siendo solamente una facultad de los evaluadores institucionales.

En contraparte precisa a esta forma en que el Estado ha implementado estos procesos, ha generado una cultura de la evaluación depredadora en muchos sentidos, también ampliamente analizada por diversos investigadores, que ha desmantelado el trabajo de largo plazo y en colectivo, que ha introducido todo tipo de mecanismos mercantiles, sobre todo el de competencia, bajo una supuesta eficiencia que también se reduce a medir el costo o gasto por estudiante y el rendimiento y certificación. Para resistir a las consecuencias que acarrea siempre esta intervención evaluativa, se ha generado, por otro lado, una especie de capacidad de simulación y autocerficación, que permite la reproducción y sobrevivencia de muchos programas y prácticas que efectivamente deberían transformarse, pero que al mismo tiempo hay que proteger de la ingerencia evaluadora oficial, generando una contradicción compleja y difícil de resolver, en una tensión entre la necesidad de resistir y la necesidad de cambiar que impone efectivamente un nuevo horizonte social y nuevas necesidades profesionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, *La educación superior en los países en desarrollo, peligros y promesas*, 2000.
- Banco Mundial, *Financiamiento y gestión de la enseñanza superior*, 1998.
- Banco Mundial, *El desarrollo en la práctica. La enseñanza superior, las lecciones derivadas de la experiencia*, 1995.
- Banco Mundial, *El financiamiento en la educación superior en los países en desarrollo*, 1995.
- Banco Mundial, *Prioridades y estrategias para la educación. Una revisión del BM*, 1995.
- Banco Mundial, *Educación primaria. Documento de Política Educativa*, 1992.
- Banco Mundial, *Educación Técnica y Formación profesional*, 1992.
- Betancur Nicolás, “El estado evaluador en la educación superior, Montevideo, Uruguay, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, 1995”, en J. Mendoza Rojas, *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, CESU-UNAM-Portúa, 2002.

- Ibarra Colado, E., “Homo academicus versus homo economicus” en *Campus Milenio*, Año 3, Núm. 140, 11 agosto de 2005.
- Mendoza Rojas, J., *Transición de la Educación Superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, CESU-UNAM, 2002.
- Neave, Guy, “La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa occidental, 1986-1998”, en *Revista Universidad Futura*, Vol. 2, núm. 5, México, 1990.
- Rollin K., *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*, México, FLACSO-FCE, 2002.
- Pacheco Méndez, Teresa y A. D. Barriga, *Evaluación académica*. México, CESU-UNAM-FCE, 2000.
- Puiggrós A. y C. P. Krotzsch, *Universidad y Evaluación. Estado del Debate*, Buenos Aires, Rei, 1994.

#### **REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS**

*La Jornada*, 01/04/2004.

# LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: CÚSPIDE DEL CRECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA MEXICANA EN EL SIGLO XX

GUADALUPE OLIVIER TÉLLEZ\*

## INTRODUCCIÓN

**E**n las últimas décadas, uno de los grandes rasgos que han caracterizado los procesos de cambio en el sistema de educación superior mexicano, es el crecimiento de las instituciones privadas. Dentro de los diferentes niveles de análisis del desarrollo del sector privado en educación superior, en el presente documento se pretenden establecer algunos elementos de las reformas educativas mexicanas más relevantes en la década de los noventa del siglo pasado. Para los fines de este trabajo se consideran las reformas al artículo 3° de 1993 y las de la Ley General de Educación del mismo año. La idea central del argumento se basa en que estas reformas pueden ser un eje analítico importante que permiten establecer el marco que define la expansión acelerada en los años siguientes.

---

\* Licenciada en Sociología de la Educación, Maestra en Pedagogía y Doctorante en Pedagogía en la línea de sociología de la educación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de tiempo completo de la Universidad Pedagógica Nacional.

Aunque la aparición de este sector no es reciente, podemos sostener que su amplio desarrollo se encuentra ya entrado el siglo xx. Diversos estudiosos de la educación superior en México coinciden en que el gran proceso de expansión de estas instituciones se observa precisamente en la década de los noventa (Kent y Ramírez, 2002; Muñoz, 2000; Rodríguez, 1999), que coincide con la implementación de las reformas citadas en el párrafo anterior. Es por ello que aun reconociendo la trayectoria histórica de las instituciones superiores privadas en México, nos interesa destacar que la gran irrupción del sector privado en la educación superior, en términos cuantitativos, se produce en la última década del siglo, cuya evidencia es el proceso de crecimiento acelerado producto, entre otros factores no menos relevantes, de las modificaciones establecidas en el ámbito normativo para la educación a principios de los noventa.

El documento está organizado en dos partes, en la primera, se analizan algunos aspectos relevantes en la modificación al artículo 3° de 1993 y a la Ley General de Educación, a fin de ubicar un punto de partida que explique, desde este ángulo, la ascendente presencia de establecimientos particulares.<sup>61</sup>

En la segunda parte, se muestran propiamente los procesos de crecimiento del sector privado, en este punto se señalan cuáles han sido las tendencias nacionales de expansión en el periodo señalado y algunas de las variables que han intervenido en el incremento de instituciones de esta índole. Es necesario señalar que en este documento no se pretende ofrecer una visión acabada del estudio del proceso de desarrollo del sector privado en educación superior, se persigue en todo caso, colocar en la mesa del debate rasgos generales que han definido a las instituciones particulares en la década de los noventa y que permitan, a partir de ello, avanzar un poco en la comprensión de las tendencias actuales de la educación superior en su conjunto.

---

<sup>61</sup> En este trabajo se utilizan indistintamente los términos educación privada y educación particular. No obstante que el término educación particular es la denominación formal plasmada en la Constitución del Estado Mexicano y que, por tanto, está así estipulada en los documentos oficiales que aluden a este tipo de educación, el tratamiento académico dentro de los estudios en educación superior por lo regular utilizan el término educación privada. Una de las posibles razones por las que se utiliza así el término, puede ser el predominio de estudios en habla inglesa que aluden a la palabra "private", relacionado al mismo tiempo con el concepto de "privatization".

## **NUEVOS ESPACIOS DE CONFIGURACIÓN PRIVADA DENTRO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LOS NOVENTA**

Algunos de los debates contemporáneos sobre la expansión del ámbito privado de educación superior, concluyen que este proceso se relaciona con una promoción implícita y explícita de los gobiernos mexicanos de los últimos 20 años, por crear nuevos escenarios que facilitarían la inversión de particulares en el nivel superior (Aboites, 2000; 1997). Dentro de los antecedentes que dieron la posibilidad de configurar tales escenarios, tiene un lugar central el proyecto modernizador implementado con fuerza en la década de los noventa. Dicho proyecto nacional trajo consigo procesos de reforma estructural, dentro de los que la idea de privatización ha sido uno de los factores importantes presentes en la dinámica institucional. Esto implicó la transformación paulatina de las prácticas tradicionales de las instituciones, sobretodo, si tomamos en cuenta el conjunto de estrategias y modelos organizacionales asociados a las empresas que han penetrado en los diversos ámbitos de la sociedad y los servicios públicos.

En el ámbito educativo, la privatización cobró diversos matices, la incorporación de criterios y mecanismos relacionados con la excelencia comenzaron a dar giros importantes en las dinámicas de las instituciones. Uno de los ejes principales que permitió la creación de nuevas condiciones que transformaron la regulación del Estado en el nivel superior, fue la introducción de reformas sustanciales dentro de la Constitución Política, que se analizarán con detalle más adelante. Esta situación permitió la entrada de nuevos actores sociales no sólo en la inversión del sistema superior, también en la evaluación y acreditación de las instituciones. Del grupo de factores que dominan el sentido de la educación superior privada ante estos procesos, sobresale el desarrollo educativo de nuevos modelos académicos y niveles profesionales emergentes que correspondieron a la implementación del proyecto modernizador (Martínez, 2001).

Los cambios importantes en las políticas públicas han propiciado el gran desarrollo de la educación superior privada en el último tercio del siglo xx. Como se ha venido señalando, dentro de estos cambios, fueron fun-

damentales las reformas al artículo 3° que precedieron a la Ley General de Educación de principios de los noventa.<sup>62</sup> La regulación jurídica de la educación particular está contenida en la Ley General de Educación (LGE), sus fines y supuestos se sostienen en las reformas constitucionales al artículo 3° desde 1917. En los noventa, los cambios que se presentaron tuvieron como antecedente los acuerdos para la modernización educativa y los convenios entre los gobiernos estatales, el federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que vinieron desarrollándose desde mayo de 1992.

En este sentido, conviene señalar que en el siglo xx fueron tres las grandes modificaciones al artículo 3° que impactaron el sentido de la acción educativa de los particulares en la educación en general y que, al mismo tiempo, han afectado de manera directa su papel y regulación. La primera modificación importante se presentó en 1934, la segunda en 1946 y la tercera en 1993, de la que nos ocuparemos ahora.

Esta reforma en realidad conjunta dos procesos consecutivos: la derogación de la fracción iv (28 de enero de 1992), que prohibía a las corporaciones religiosas, ministros de culto y sociedades con algún credo religioso a participar en la educación primaria, secundaria y normal, y la del 5 de marzo de 1993 en la que se destaca:

- La distinción entre los términos impartir y atender a la educación. El término impartir está asociado a la responsabilidad del Estado por proporcionar educación gratuita a los niveles primaria y secundaria. Con el término atender se integra un nuevo significado que deslinda el carácter gratuito de la educación pública respecto a la educación superior.
- La incorporación del federalismo, en la que se otorga mayores facultades al Ejecutivo Federal a través de la SEP, en los sistemas de educación primaria, secundaria y normal, para determinar los planes y programas de estudio y en la educación superior para atender y promover la atención a la investigación, la cultura y en especial

---

<sup>62</sup> Referida a la del 13 de julio de 1993.

ofrece seguridad jurídica para los particulares que inviertan en el nivel superior.

- Se reitera el derecho de los particulares a impartir educación en todos los tipos y modalidades.
- Se define al reconocimiento de validez oficial de estudios como el parámetro de regulación de la educación privada en todos sus niveles. Al mismo tiempo, se plantea la facultad de otorgarlo o retirarlo como un principio de legalidad y no retroactividad.

Algunas de las disposiciones contenidas en el capítulo v de la Ley, tienen ligeros matices que intentan hacer una distinción entre los niveles educativos. Por ejemplo, la categoría autorización se refiere principalmente a un uso dentro de la educación básica. En cambio, el término reconocimiento de validez oficial, incluye a cualquier modalidad educativa, el eje que articula a la educación particular con la validez oficial es la categoría incorporación (LGE, 1993, Arts. 60°-64°). De manera que en la educación superior pueden existir estudios con reconocimiento de validez oficial y estudios incorporados, sin que esto implique necesariamente la utilización del término autorización.

Dentro del marco constitucional, en las instituciones de educación superior privada el término incorporación más bien hace alusión a una especie de afiliación al Sistema Educativo Nacional (SEN), como un subsector nacional y estatal de educación superior, más que al de una dependencia pública, en tal sentido aunque cualquier institución de educación superior particular es reconocida dentro del sistema de educación superior, únicamente son sus programas académicos y planes de estudio los que se incorporan, una vez que éstos han sido reconocidos bajo la validez oficial de estudios. Lo que se valida, o incorpora en dado caso, son programas de estudio no instituciones.

La fracción VI del artículo 3° otorga un nivel amplio de autonomía a las instituciones de educación superior particular, pues ofrece la posibilidad de que sean los propios dueños o autoridades educativas quienes opten, según sus finalidades, por obtener el reconocimiento de validez oficial.

Indudablemente, este aspecto posibilita la existencia de establecimientos que ofertan programas sin validez oficial y, bajo estos paráme-

tros, no se encuentran en la ilegalidad, sobretodo en carreras que no requieren una certificación para poder ejercer la profesión. El tratamiento algunas veces diferenciado y en otras no explícito, de las modalidades y tipos educativos contemplados tanto en el 3° Constitucional como en la Ley General de Educación (LGE), provocan impactos y consecuencias importantes en el control del sistema privado, principalmente en el superior.

Un ejemplo de ello es el relativo al ejercicio docente; las restricciones y condicionamientos para el nivel de educación básica es muy específico al respecto; sin embargo, para el sistema superior en términos estrictamente legales, son las instituciones superiores las que bajo sus propios criterios establecen los requerimientos que satisfagan el ejercicio docente de sus programas (Fracc. III, Art. 3° constitucional).

Incluso el artículo 2° de la Ley de Profesiones vigente, únicamente condiciona el ejercicio de la docencia en los niveles básicos (Ley Reglamentaria del artículo 5° Constitucional, 1974). De esta forma, se presentan dificultades de definición de las Instituciones de Educación Superior (IES) particulares que plantean cierta discrecionalidad en un buen número de aspectos: en las formas de operación, en el perfil del personal docente, las condiciones pedagógicas, de seguridad, de infraestructura mínima, entre otras que marcan una amplitud en las prácticas cotidianas muy heterogéneas.

La debilidad de la definición normativa al respecto, propicia que el tratamiento hacia las instituciones sea hasta cierto punto discrecional, ya que pueden presentarse resoluciones de excesiva laxitud o rigidez, dependiendo de las exigencias de las entidades federativas donde se encuentran las instituciones particulares. Este proceso, incluso, puede propiciar un tratamiento desigual dentro de las mismas entidades federativas, pues la ley establece que los criterios para el ejercicio profesional de la docencia a nivel superior, dependen de las autoridades federales, estatales y locales, cuyas facultades incluyen el otorgamiento de la validez oficial de estudios.

El elemento crucial radica en que en la fracción III del artículo 3° solamente faculta a la autoridad federal para determinar los planes y programas de estudio del nivel básico, y explícitamente libera a las modalidades de educación superior. En última instancia, este aspecto reve-

la un obstáculo para la regulación de los programas que se imparten en las instituciones privadas (Blanco, 1994). En los noventa, las reformas fueron determinantes para el desarrollo del sistema privado, pues generó un sentido de seguridad jurídica para los particulares basada en las eliminaciones de las restricciones en el otorgamiento, revocación y retiro de autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios (LGE, 1993).

Aunque en cierto sentido los requisitos y obligaciones impuestas a los particulares fueron similares a los elementos constitucionales que precedieron a la reforma, los cambios adicionales no han subsanado el problema de la regulación, pues éstas se asentaron desde un inicio en una regulación que establece lineamientos muy generales para todos los tipos y modalidades<sup>63</sup> de la educación privada (LGE, 1993). Desde el punto de vista de la Ley, todos los tipos integrados por niveles y modalidades que componen el SEN son potencialmente campo de intervención de agencias humanas distintas al Estado, incluso en el artículo 28° se dispone que todas las inversiones realizadas en materia educativa son de interés social, indistintamente si han sido hechas por el Estado o sus organismos descentralizados como por las de grupos privados.

En términos de incentivos a los particulares para la inversión en cualquier tipo y modalidad educativa, se incluye en la fracción x del artículo 33 que se otorgarán estímulos a las asociaciones civiles que se dediquen a la enseñanza, aunque no se especifican tácitamente cuáles son estos estímulos, se intuye por lo menos el relacionado a la deducibilidad fiscal, en tal sentido el aparato gubernamental no puede realizar alguna acción que implique una “desestimulación” a la inversión privada en educación (LGE, 1993). El artículo 10° de la Ley General de Educación señala que la educación impartida tanto por el Estado como por los particulares es un servicio público. Aunque, en el artículo 3°, Constitucional, se señala que la educación es un servicio público en la medida que es impartida por el Estado. A pesar de ello, es importante

---

<sup>63</sup> Como “Tipos Educativos” se entienden los señalados en páginas anteriores como restringidos (nivel básico) y no restringidos (todos los distintos a la básica). Como “Modalidades” se señalan la escolar, no escolar y mixta (Artículo 46 del capítulo IV de la Ley General de Educación, SEP, 1993).

señalar que también se establece en este mismo artículo que impartir educación privada o particular es un derecho individual.

Para diversos autores, las implicaciones de que la educación es un servicio público son imprescindibles para distinguir los ámbitos público y privado. La forma en cómo se expresa el carácter público y privado en la Ley General de Educación y en el artículo 3º, propician confusiones en este sentido. Víctor Blanco (1994) sostiene, que si toda la educación es pública de manera estricta, entonces los grupos de particulares que invierten en educación serían concesionarios del Estado más que sujetos que ejercen un derecho individual. El marco jurídico vigente es uno de los grandes problemas que se revelan tanto para el estudio del sistema de educación superior privado como tal, como para el de su regulación. En este sentido podemos destacar algunos elementos críticos de la regulación jurídica para el sector privado:

1. Aparentemente, se da un tratamiento homogéneo a todos los niveles y modalidades de educación privada, aunque como ya se ha demostrado, hay algunos matices para la educación superior que a la larga tienden a dispersar su organización y desarrollo. Como consecuencia, el nivel superior, por sus fines y formas en las que se desenvuelve, más bien ha tendido a desarticularse. La mayoría de los establecimientos privados en México se han dispersado e irregularizado conforme más acelerada ha sido su reproducción (Martínez, 2001).
2. Cuando en la Ley General de Educación de 1993 se enfatiza que la educación superior pública se encuentra fuera del ámbito de sus facultades, la regularización del sistema superior a través del aparato estatal queda debilitado, incluso, deja fuera el tema de la autonomía para el sector privado, lo cual presenta confusiones que imposibilitan una definición concreta y clasificación certera de estas instituciones (Blanco, 1994).
3. Los elementos que se han señalado, pueden llegar a complicar los términos de la validez oficial de estudios, pues bajo este amparo puede suponerse que los programas académicos que tienen el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) tienen calidad

académica, como mera deducción, lo cual no necesariamente está presente en muchos de los programas profesionales que ofertan algunas instituciones superiores particulares. Un buen número de estas instituciones pueden ofrecer estudios profesionales teniendo una combinación de programas validados oficialmente y otros no, sin embargo esta situación no las coloca en la ilegalidad.

4. Pueden propiciarse movimientos académicos sumamente irregulares, no necesariamente ilícitos desde el punto de vista de la Ley General de Educación. La contraparte es que la autoridad estatal puede tener procedimientos discrecionales en cuanto a la fijación de condiciones que deben cumplir los establecimientos de régimen privado, lo cual coloca a las instituciones en un margen de indefinición y difícil ubicación en el sistema general de educación superior.
5. En términos específicamente normativos, es inconstitucional que alguna autoridad federal o estatal determine y formule planes y programas de estudio para el nivel superior, tanto público como privado. Son las propias instituciones las que, según la Ley General de Educación, definen libremente sus planes, programas y organización interna (Blanco, 1994).
6. La falta de especificaciones para los niveles y modalidades del sistema superior privado, genera incongruencias en la práctica, aunque en última instancia existe un margen amplio en el procedimiento de legalidad que favorece a los particulares, a pesar de que la Ley General de Educación tácitamente no tiene como objetivo fomentar la oferta privada (LGE, 1993, Arts. 54-59).

En síntesis, los establecimientos privados de educación superior no se regulan a través del concepto de incorporación, son sus programas de estudios los que se reconocen a través de la validez oficial, este reconocimiento puede ser otorgado tanto por la autoridad local como por la federal. En teoría, se define a partir del principio de ejercicio profesional, marcado en la Ley de Profesiones, la cual otorga a estas mismas autoridades la facultad de definir qué profesiones requieren de certificación para poder ser ejercidas en la demarcación de su incumbencia, pues dentro de la ley todos los estudios que se realicen dentro del SEN

tienen validez oficial. Las instituciones incorporadas al SEN tienen derecho a expedir certificados, títulos, diplomas y a otorgar grados (LGE, 1993, Arts. 60-64).

Es importante resaltar que los elementos que se encuentran en los capítulos V y VI de la Ley General de Educación vigente –relacionado el primero con la participación de los particulares en educación, y el segundo, relativo a la revalidación y validez de estudios–, proporcionan un marco poco definido para los diversos niveles educativos. Para el caso del nivel superior, puede propiciar el funcionamiento de instituciones en un marco difuso de legalidad.

## **EL PROCESO DE EXPANSIÓN PRIVADA**

Ante el impacto de las políticas institucionales basadas en la supremacía de la educación como sustento de legitimación del Estado benefactor, se generó una demanda sin precedentes en educación superior en las décadas de los setenta y ochenta. Este fenómeno se enfrentó a un desarrollo estructural del sistema que no tenía las suficientes condiciones para cubrir tales demandas, el proceso de expansión, como consecuencia, se reflejó en la emergencia de instituciones privadas.

Al mismo tiempo que el sistema mantenía un rápido crecimiento, surgían diversos tipos de instituciones que, aunque ubicadas en el sistema terciario, no fueron, la mayoría de ellas, instituciones universitarias. Con la aparición de estos espacios no universitarios se generó un dinamismo importante al sector privado, pues fue el ámbito de mayor crecimiento ofreciendo alternativas inmediatas a las demandas sociales.

De Moura y Navarro (2002) sostienen que un aspecto relevante en la aparición de las instituciones superiores privadas entre los ochenta y noventa fue el relevante papel que los gobiernos jugaron en torno a los mecanismos heterogéneos (incluyendo los fiscales) que permitieron su instauración. Las consecuencias fueron las diversas formas organizacionales, académicas y de gestión de las instituciones.

Para comprender tales procesos, es necesario señalar que el contexto en el que se formularon las políticas nacionales en los noventa, estuvo marca-

do por el enfrentamiento de problemas graves de desempleo y empleos de baja productividad, así como una fuerte desaceleración económica y crisis recurrentes antecedidos por el bajo crecimiento económico, entre 1981 y 1994, de 1.4% (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 131).

Debido a la rigidez estructural de la economía de principios de los ochenta, se dieron algunas medidas que intentaron recuperar la economía, iniciándose un proceso de apertura comercial y corrección de las finanzas públicas. A partir de 1988, se aceleró el proceso de ajuste estructural generalizándose la apertura comercial, abriendo campos para la inversión privada mediante la privatización de las empresas públicas.

Es importante aclarar que lo que señalamos no afirma que las instituciones de educación superior pública fueran entregadas a particulares, lo que sí puede sostenerse es que de manera implícita se debilitó la responsabilidad del gobierno federal en la creación de nuevas instituciones, dando posibilidades a grupos privados. En 1994, este sector tuvo un crecimiento de 37.01% en la totalidad del sistema superior y, de tal porcentaje, 80.24% eran instituciones no universitarias, lo que constituía 34.19% del total nacional. En cuanto a la matrícula, el ámbito privado contenía 25.23% de estudiantes, de los cuales 55.77% cursaba en establecimientos no universitarios (De Moura y Navarro, 2002).

El Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 definió su posición ante el crecimiento económico en la incorporación de la participación de particulares en este crecimiento. Como estrategia fundamental –señalada en el punto 5.5.1 del capítulo 5° de dicho plan–, se formuló, una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada. La iniciativa tenía como objeto que la actividad económica mantuviera un sistema financiero solvente para estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro.

La modernización implicó una tendencia explícita para alentar la concurrencia de fondos privados en investigación, desarrollo tecnológico y educación (De Moura y Navarro, 2002). A pesar de las intencionalidades plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, la proporción del gasto público educativo dentro del PIB mostró una caída importante en el sexenio, pues de 5.1% en 1994 pasó a 4.9% en 1999.

Contrariamente, el crecimiento en proporción al gasto privado en educación representó en 1994 0.5%, en 1999 alcanzó 1.2% (V Informe

de Gobierno, 1999). La expansión de la oferta privada impactó favorablemente al crecimiento global del nivel superior a fines del siglo xx, pues la matrícula universitaria total creció en 7% a razón de 20% en el ámbito público, y más de 60% en las instituciones privadas (*ibid.*). En 1994, de cada 100 estudiantes 78 cursaban sus estudios superiores en instituciones públicas y 22 en privadas, para finales del sexenio, la relación cambió a 72 en establecimientos públicos y 28 en privados. El total de las instituciones privadas en relación con el sistema superior en su conjunto aumentó a 52%.<sup>64</sup>

Si bien la multiplicación de oferta privada de educación superior tiene su fundamento en los desarrollos observados en los ochenta, sin duda la etapa de mayor expansión se presentó en la década de los noventa. Aunque ya se ha señalado sobre la dificultad de los gobiernos para satisfacer la demanda de educación superior, hay que añadir la existencia de algunas limitaciones burocrático-administrativas del sector público. Los giros en la política económica derivaron en un desplazamiento de las actividades educativas superiores al sector privado.

La intervención de los gobiernos en el sistema de educación superior, a pesar de todo, ha sido dominante a lo largo de dicho siglo, en esa medida ha tenido una fuerte responsabilidad en la creación de las instituciones públicas; pero, al mismo tiempo, no puede evadir tanto su responsabilidad en el desarrollo del sector privado como en la falta de mecanismos de regulación del mismo. Los establecimientos privados de menores niveles tanto académicos como estructurales, a la vez que fueron los más numerosos y de crecimiento más rápido, también fueron los de menor interés y alcance por parte del aparato estatal (De Moura y Navarro, 2002). Sin embargo, la demanda del sector en su conjunto tuvo alcances importantes en el sistema superior nacional.

La población escolar tuvo un comportamiento distinto entre los sectores público y privado en estos años. Mientras en el sector público la matrícula decreció paulatinamente, en ese mismo sentido se presentó

---

<sup>64</sup> Estos datos fueron señalados en el Comunicado número 17 del Observatorio Ciudadano de la Educación, el 24 de septiembre de 1999.

un incremento importante en el sector privado. El crecimiento de la matrícula en la educación superior pública tuvo una etapa de estancamiento entre 1985 y 1988, fenómeno similar en la educación superior privada. Sin embargo, en términos globales, el crecimiento del sector privado es mayor que el del sistema público desde 1980, presentándose un dinamismo bastante superior al segundo. A partir de 1989, se revela que la población escolar de la educación privada superior tiene una elevación porcentual importante, a excepción de 1994, donde el crecimiento es de 1.9%, el más reducido desde finales de los ochenta. Si estos datos se comparan en ese mismo año con el sector público, éste tiene una tasa negativa del -0.51% (ANUIES, 1994).

En la década de los ochenta, existió en promedio un ritmo de crecimiento de la matrícula del sector privado de 1.8% anual. En la década siguiente el promedio fue notablemente más elevado, alcanzando en promedio un crecimiento anual de 6.23%. Desde 1988, hay una tendencia en la educación superior pública de reducir el número de población que asiste a sus aulas, encontrándose en toda la década de los noventa índices de decrecimiento, caso contrario al sistema privado, en el que además de encontrar índices positivos en todo el periodo, se encuentran, en varios años, los mayores índices de crecimiento en la totalidad del sistema, oscilando entre 8.17% y 8.75% (ANUIES, 1992-1998).

Se presentó en estos años un fenómeno cíclico de máximos crecimientos cada cinco años: 1990: 8.75%, 1995: 8.17% y 1999: 8.2%. Si comparativamente con el sector público, la matrícula del sector privado es menor a pesar de los decrecimientos observados en este último, el número de instituciones privadas tuvo un desarrollo significativo en estos 20 años, resaltando el mayor crecimiento a partir de 1994 (ANUIES, 1992-1999).

El gran desarrollo que se observa justamente en 1994, puede asociarse a las reformas al artículo tercero del 28 de enero de 1992 y del 5 de marzo de 1993, que impactaron, como se ha señalado en el apartado anterior, en la Ley General de Educación. Los cambios y agregaciones respecto a la regulación del sector privado favorecieron la implementación de nuevas instituciones que, incluso, tuvieron que ser registradas bajo nuevas denominaciones, como institutos, centros y escuelas.

A finales de los noventa y primeros años del siglo XXI se observa una distribución de crecimiento de la educación superior privada a nivel nacional, encontrándose establecimientos en entidades que hasta principios de los noventa no contaban con instituciones de este tipo como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche y Tabasco, por mencionar sólo algunas (Olivier, 2005). En términos de matrícula, el ingreso de estudiantes tuvo un comportamiento sumamente acelerado. Las instituciones que se encontraban tradicionalmente en entidades con grandes ciudades y de alto ingreso económico no fueron las únicas que crecieron, incluso en ellas se observa un crecimiento más lento que en ciudades con características geo-económicas menos favorecidas.

Las entidades del centro del país son las que en números totales tuvieron mayor tasa de primer ingreso en el régimen privado, aunque en toda la República se registraron entidades con cifras de crecimiento acelerado entre 1997 y 2001. Tabasco es la entidad que presentó un desarrollo mayor en la captación de estudiantes de nuevo ingreso, registrando en esos años un crecimiento de 389.0%. En el rango que rebasa una tasa superior a 100%, se encuentra San Luis Potosí con una cifra espectacular en cuatro años de 383.6%. Mientras entidades como Morelos, Campeche y Oaxaca recibieron un nuevo ingreso que varía entre 173% y 183%, estados como Colima, Distrito Federal, Baja California Norte y Jalisco tuvieron las cifras más bajas de crecimiento, aunque mantuvieron un desarrollo promedio de 8.5%. El caso excepcional fue el estado de Tlaxcala, que entre 1997 y 2001 decreció en 13.5% (ANUIES, 1992-1999).

La creciente demanda de educación superior y esta dificultad estatal, como señala Philip Altbach “voluntaria o inercial”, de financiar al sistema, se asocian a otros factores circunstanciales que impulsaron al sector privado en educación y la creciente inversión de grupos no gubernamentales en las mismas.

La educación superior privada está ligada a la ideología de la privatización, por eso su influencia es mundial y está vinculada a la necesidad del recorte del gasto público. Por estas razones, la expansión de la educación superior privada es inevitable (Atalbach, 2000: 22).

En México, la expansión de la educación superior privada se incrementó considerablemente en el Distrito Federal y la zona Metropolitana.

na; en términos nacionales aumentó la matrícula entre 1970 y 1995 de 5 a 14 % (Rollin y Ramírez, 2002). Hacia 1991, en la zona conurbada existían 66 universidades privadas y 13 públicas que, en apariencia, representaron las primeras, 83.6%, y las segundas 16.4%, mostrándose una cantidad superior al servicio público. Es importante señalar que aunque el número de establecimientos era mayor, las instituciones públicas tenían la supremacía en cuanto al número absoluto de estudiantes que se matricularon, pues a nivel nacional sólo concentraban 33% (Rollin y Ramírez, 2002).

En 1960, operaban 19 instituciones privadas con una matrícula de 7 mil 357 estudiantes en todo el país, 30 años después esta cifra se elevó a 215 instituciones y alrededor de 190 mil estudiantes. En la última década del siglo, se presentó el mayor incremento a razón de más de 600 establecimientos a principios de 1999, y entre mayo del mismo año a marzo de 2000 se reportaron 254 centros más (Salinas, 2000). Tan sólo en la década de los ochenta, las instituciones que ofrecían menos de cinco carreras pasaron de 77 a 162, lo que significa que cada año se crearon alrededor de siete centros educativos. Además, en 1995 se reportaron aproximadamente 135 instituciones que contaban con un solo profesor de tiempo completo; 98 ofrecían menos de tres licenciaturas y 43 más, todas en el Distrito Federal, carecían de bibliotecas (Salinas, 2000).

Desde 1975, el crecimiento de este sector presentó una participación porcentual paulatina y significativa en el nivel de licenciatura, principalmente. En este año, la matrícula que atendía ocupaba 11.7% del total nacional,<sup>65</sup> y para 1999 aumentó a 27.6 %. El ritmo de crecimiento entre 1997 y 1998 se elevó considerablemente a 13.8%, mientras que en las instituciones públicas sólo se alcanzó 4.9% (ANUIES, 2000).

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Hasta la década de los ochenta, en México, la educación superior era un espacio atendido básicamente por el Estado. El sector privado, en

---

<sup>65</sup> No se considera la educación formal.

las décadas recientes, ha adquirido mayores espacios de intervención en el sistema, fruto de diversos procesos de transformación de las políticas educativas, entre las que destacan, las reformas constitucionales de los noventa. Existen evidencias empíricas que demuestran que el incremento de las instituciones privadas ha sido muy importante iniciado el siglo xx, a pesar de que el mayor peso de la matrícula universitaria sigue concentrándose en las instituciones de régimen público. En este sentido, la lógica de las políticas educativas vigentes, pueden predisponer una tendencia al crecimiento de establecimientos de educación superior particular similar al de la década de los noventa.

Es necesario señalar que las reformas contenidas en el artículo tercero constitucional y en la Ley General de educación que se han analizado, dieron un margen amplio para la instrumentación de políticas, que si bien favorecieron la inversión de particulares en educación en los noventa, al mismo tiempo contienen disposiciones que ofrecen condiciones de participación del sector privado a largo plazo.

Por otra parte, hay que mencionar que este proceso principalmente permitió el desarrollo de instituciones de educación superior privada en zonas de alta urbanización. Para Rollin Kent y Rosalba Ramírez (2002), la distribución de instituciones privadas tuvo un desarrollo desigual, pues se ha observado que las instituciones que gozan de prestigio y tienen mayores recursos estructurales no se ubicaron, por lo regular, en las regiones menos favorecidas de la República Mexicana. No obstante, puede observarse que conforme avanza el proceso de expansión de los establecimientos de educación superior particular, tiene una mayor cobertura en todas las regiones del país. El crecimiento más pronunciado evidentemente se ha ubicado en las zonas urbanas más desarrolladas de la nación, pues rebasan numéricamente al resto de las entidades federativas, estableciéndose asimismo las instituciones de mayor prestigio.

Hay que considerar también que el crecimiento de instituciones privadas de educación superior, viene acompañado de una fuerte demanda, factor innegable en los últimos años. En las regiones donde el desarrollo económico de las entidades federativas es más favorable, la presencia de establecimientos privados ha sido constante desde hace más de 20 años.

Desde finales de los noventa, ha surgido un nuevo proceso. En regiones que tienen condiciones menos favorables en términos socioeconómicos, han presentado desarrollos más acelerados. Aunque la distribución de la oferta privada en todo el territorio nacional no ha sido homogénea, pese a la elevada cantidad de instituciones que en su totalidad se encuentran en México, el mayor número de planteles se encuentra, hasta los datos registrados por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en el 2003, en cinco entidades federativas del centro del país: Distrito Federal, Puebla, Estado de México, Veracruz y Guanajuato.

Las posibilidades de crecimiento de las instituciones de educación superior privada, se han incrementado de manera importante con el paso del tiempo. Uno de los grandes retos a los cuales se enfrenta el sistema de educación superior en su conjunto, es que el crecimiento diferenciado de las instituciones de educación superior particular, ha propiciado la dispersión y la falta de control de la calidad de los servicios que se ofrecen.

La falta de integración de todas las instituciones de educación superior privada en un sistema de regulación y clasificación, propicia de inicio dos consecuencias, por una parte hace de la educación superior un nivel educativo sumamente complejo con dificultades para la identificación de las partes que la constituyen, y que en última instancia complica el establecimiento de un proyecto educativo que contribuya al mejoramiento de los servicios de educación superior particular.

Una segunda consecuencia es que los problemas de dispersión y falta de regulación de las instituciones de educación superior privada, dentro de los que se incluye la ausencia de información pública respecto a estas instituciones, complican su estudio. Esto puede explicar de algún modo lo incipiente de las investigaciones en este terreno en nuestro país. No obstante, su amplio desarrollo, nos muestra la apremiante necesidad de generar investigaciones que permitan establecer mayores acercamientos al sistema de educación superior privado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Hugo, “Empresarios y Burócratas: El pacto sobre la educación superior en México”. Ponencia. Congreso Internacional: Educación y cambio en América Latina. Asociación de Educadores de América Latina y el Caribe, UAM, Colegio Interamericano de Postgrados, 2000, 21 de Julio.
- \_\_\_\_\_, *Viento del norte. TLC y privatización de la educación superior en México*, México, Plaza y Valdés, 1997.
- Albach, Philip (coord.), *Educación Superior Privada*, México, CESU/Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- ANUIES, *La educación Superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México, ANUIES, 2000.
- \_\_\_\_\_, Anuarios Estadísticos de la ANUIES, México, ANUIES, 1982-2002.
- \_\_\_\_\_, Anuarios Estadísticos de la ANUIES, México, ANUIES, 1994.
- \_\_\_\_\_, Anuarios Estadísticos de la ANUIES, México, ANUIES, 1992-1998.
- \_\_\_\_\_, Anuarios Estadísticos de la ANUIES, México, ANUIES 1992-1999.

- Blanco Fornieles, Víctor, *La educación privada en el marco de la Ley General de Educación*, México, Instituto de Fomento e Investigación Educativa (IFIE), 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1994.
- De Moura Castro, Claudio y Juan Carlos Navarro, “¿Puede la mano invisible del mercado reparar la educación superior privada?”, en *Educación Superior Privada*, Philip Altbach (coord.), México, CESU/UNAM, 2007.
- Guevara Niebla, Gilberto, *La educación socialista en México (1934-1945)*, México, SEP/Caballito, 1985.
- Kent Rollin y Rosalba Ramírez, “La educación superior privada en México: crecimiento y diferenciación” en: Philip Altbach (coord.), *Educación Superior Privada*, México, CESU/UNAM, 2002.
- Martínez Romo, Sergio, “La educación superior privada en México contemporáneo”, en: *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, Tomo I, 2001, p. 190.
- Muñoz, Humberto [coord], “La universidad hoy: Idea y tendencias de cambio”, en *Universidad: política y cambio institucional*, Seminario de educación superior, México, Centro de Estudios sobre la Universidad/Porrúa, 2005.
- Observatorio Ciudadano de la Educación, La educación en el V Informe de Gobierno. Comunicados 16 y 17, México, septiembre 10 y 24, 1999.
- Olivier T., María Guadalupe, *Educación superior privada en México. Veinte años de expansión 1982-2002*, Tesis para optar por el grado de Maestra en Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2005.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995), Gobierno Federal.
- Poder Ejecutivo Federal (1999), *V Informe de Gobierno*.
- Rodríguez Gómez, Roberto, *La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI*, OEI, septiembre-diciembre, 1999.
- Salinas, Martha, “Entrevista a Javier Mendoza Rojas. Universidades privadas: entre la excelencia y el fraude académico”, NOTIMEX, México, mayo, 2000.

Secretaría de Educación Pública, Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 13 de julio de 1993.

Esta primera edición de *Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión* 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 en XXXXXX de 2007 en los talleres gráficos de XXXXXXXXXXXX.

El tiraje fue de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.