

Luz Marina Ibarra Uribe
Joaquín Mercado Yebra
(coordinadores)

Política educativa en México

Análisis y prospectiva



JUAN PABLOS EDITOR

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

ediciones  mínimas

Política educativa en México

Análisis y prospectiva

Política educativa en México

Análisis y prospectiva

Luz Marina Ibarra Uribe
Joaquín Mercado Yebra
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
JUAN PABLOS EDITOR
México, 2014

Esta publicación fue financiada mayoritariamente con recursos del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) 2012 y con un complemento del Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2013.

Política educativa en México : Análisis y prospectiva / Luz Marina Ibarra Uribe, Joaquín Mercado Yebra, coordinadores. -- México : Universidad Autónoma del Estado de Morelos : Juan Pablos Editor, 2014.

283 p. - - (Colección ediciones mínimas. Educación; 5)

ISBN 978-607-8332-16-8 UAEM

ISBN 978-607-711-204-4 Juan Pablos Editor

1. Educación y estado – México 2. México – Política educativa
3. Educación – México I. Ibarra Uribe, Marina, coord. II. Mercado Yebra, Joaquín, coord. III. título. IV. serie.

LCC LC92.M4

DC 379.72

POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO.

ANÁLISIS Y PROSPECTIVA

Luz Marina Ibarra Uribe

y Joaquín Mercado Yebra (coordinadores)

Primera edición, 2014

D.R. © 2014, Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Av. Universidad 1001

Col. Chamilpa

62210, Cuernavaca, Morelos

<editorial@uaem.mx>

D.R. © 2014, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19,

Col. del Carmen, Del. Coyoacán, 04100, México, D.F.

<juanpabloseditor@gmail.com>

Imagen de portada: Marcos Límenes, *Plegaria núm. 6* (fragmento),
técnica mixta sobre madera, 2006

ISBN: 978-607-8332-16-8 UAEM

ISBN: 978-607-711-204-4 Juan Pablos Editor

Impreso en México

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza
de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)

Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

ÍNDICE

Introducción	9
Percepción de los docentes-tutores sobre la tutoría en dos universidades públicas <i>Ana Esther Escalante Ferrer,</i> <i>Rosana Santiago García</i> <i>y Luz Marina Ibarra Uribe</i>	13
Redes de expertos en academias del Instituto Politécnico Nacional <i>Juan Manuel Herrera Caballero</i>	39
Viejos problemas y nuevos retos de la Educación Media Superior hacia su universalización <i>César Darío Fonseca Bautista</i>	61
Algunas reflexiones teóricas sobre la importancia de la política educativa en la reducción de las inequidades sociales <i>Gloria Moreno Álvarez</i> <i>y Alejandra Montes-de-Oca-O'Reilly</i>	91
Gestionar la formación de directores de escuela: del modelo inductivo a la construcción de una política pública <i>Carmen Leticia Borrayo Rodríguez</i> <i>y Miguel Ángel Díaz Delgado</i>	117
Cultura organizacional en los cambios de las políticas educativas de las IES en México <i>Pablo Guerrero Sánchez</i>	141

Las posibilidades de vincular las políticas de educación, ciencia y tecnología: algunas reflexiones <i>Alejandro García Garnica</i>	173
Atravesando la educación: cohesión social y democracia <i>Miguel Guerrero Olvera</i>	203
Nacionalismo y construcción de ciudadanía en la educación pública de México <i>Héctor Gómez Peralta</i>	227
Los retos y tareas pendientes de la educación. El futuro de la educación en México <i>José G. Vargas-Hernández</i>	259

INTRODUCCIÓN

La educación constituye una de las principales preocupaciones y ocupaciones del Estado y la sociedad mexicana personificada por los padres de familia, directivos de centros de educación, estudiantes, empresarios y diversos grupos de interés. A lo largo de la historia de nuestro país se han diseñado, instrumentado y puesto en marcha diversas políticas y modelos educativos que han pretendido responder a los requerimientos de cada época.

Los gobiernos posteriores a la Revolución de 1910 establecieron los principios de laicidad y democracia a los diferentes modelos educativos que se implementaron y alcanzaron extremos como la educación socialista (durante el gobierno del general Cárdenas), por un lado, y la educación en contextos neoliberales y globales de nuestros días. La preocupación inicial fue alfabetizar a la mayoría de la población, la de hoy es que esa educación sea de calidad en todos sus niveles y tipos educativos; como quiera que sea, la prioridad ha sido lograr la mayor cobertura en educación básica y se ha rezagado la cobertura en la educación media superior y superior.

El libro *Política educativa en México. Análisis y prospectiva* analiza precisamente la problemática de la educación media superior y superior desde la perspectiva de las políticas públicas y propone opciones; los temas relevantes de la política se relacionan con la calidad, de ahí que la obra parta de uno de los medios para alcanzarla, como son las tutorías y la formación de redes de investigadores para lograr sinergias. Se analizan políticas muy concretas, como la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), en la perspectiva de los requerimientos adicionales y como instrumento para avanzar en la equidad.

La educación superior se estudia en el contexto de la innovación, de su vinculación con el mercado laboral, la formación de directivos, la justicia y la cohesión social, así como la prospectiva. Todas las

investigaciones tienen como gran fondo el neoliberalismo y la globalización, que condicionan el diseño e instrumentación de las políticas educativas actuales y tienen en común que proponen políticas muy puntuales de transformación.

“Percepción de los docentes-tutores sobre la tutoría en dos universidades públicas”, de Escalante, Santiago e Ibarra, analiza los resultados de una encuesta aplicada a tutores de dos universidades públicas estatales: Autónoma de Chiapas y Autónoma del Estado de Morelos, para conocer la percepción que sobre la tutoría tienen los docentes-tutores. A partir de los hallazgos se hacen recomendaciones que se espera incidan en la mejora de la acción tutorial.

“Redes de expertos en academias del Instituto Politécnico Nacional”, de Herrera, identifica una red social en las academias de la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA) del IPN, estudia los principales mecanismos de percepción que influyen en dicha identificación y analiza datos reticulares de la red para localizar a expertos. Para hacer la medición de las variables involucradas, el autor diseñó y utilizó un test sociométrico con el fin de identificar expertos en las academias de la UPIICSA. Los resultados obtenidos indicaron que fue posible la identificación de expertos mediante el análisis de redes y se registraron los principales mecanismos de percepción que influyen en el reconocimiento de un experto.

En el capítulo “Viejos problemas y nuevos retos de la Educación Media Superior hacia su universalización”, Fonseca analiza los principales rubros que debe atender la autoridad educativa en la operación de la educación media superior (EMS), y en particular en los ajustes necesarios en la RIEMS, que debe avanzar y corregir sobre la marcha sus limitaciones y vacíos, particularmente aquellos que se manifiestan en el plano local del subsistema (los planteles) y que advierten problemas en el mejoramiento de este tipo educativo.

Moreno Álvarez y Montes-de-Oca-O’Reilly, en “Algunas reflexiones teóricas sobre la importancia de la política educativa en la reducción de las inequidades sociales”, contextualizan la problemática de la educación media superior en México, estudian la desatención por parte del Estado mexicano y analizan el derecho a la educación como un derecho humano fundamental y de su naturaleza como un bien público; ambos conceptos, como ingredientes principales para valorar críticamente la orientación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

En “Gestionar la formación de directores de la escuela: del modelo inductivo a la construcción de una política pública”, Borrayo y Díaz estudian la gestión de la formación para directores escolares ofrecida por la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco. A través de la revisión de sus antecedentes y el análisis crítico mediante la comparación del entramado problemático en el que este modelo se desenvuelve, proponen una política educativa para la formación de cuadros directivos.

Por su parte, Pablo Guerrero, en el capítulo “Cultura organizacional en los cambios de las políticas educativas de las IES en México”, estudia la forma en que se estandarizan los requerimientos para todo tipo de instituciones de educación superior, federales y estatales, que no comprenden ni abarcan las particularidades regionales que provocan culturas organizacionales diversas, con múltiples lógicas, objetivos, percepciones y formaciones de grupos con diversidad de intereses.

Alejandro García, en el capítulo “Las posibilidades de vincular las políticas de educación, ciencia y tecnología: algunas reflexiones”, describe y analiza los vínculos que existen entre la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación en el nivel conceptual, así como las políticas públicas que se ligan a estos procesos. De manera especial, estudia el papel de las universidades en la sociedad del conocimiento y las políticas públicas ligadas al desarrollo de la ciencia, la tecnología, la educación y la innovación.

En “Atravesando la educación: cohesión social y democracia”, Miguel Guerrero estudia la implicación de la política educativa en cuanto a los riesgos de fragmentación de la sociedad encubiertos en el grado de competitividad adquirida como resultado del proceso educativo, lo que ha dejado de lado la formación de sujetos cooperativos educados para la democracia; asienta que hoy día la fragmentación social prevalece con individuos que hacen de la competencia el motivo principal de todos los campos de sus relaciones sociales y un medio para la obtención de la mayor ganancia posible.

“Nacionalismo y construcción de ciudadanía en la educación pública de México”, de Gómez Peralta, busca responder a preguntas como: ¿por qué los Estados, desde sus orígenes, se han interesado en educarnos? ¿Cuáles han sido los propósitos de las elites estatales de México para construir y desplegar un sistema de educación pública? ¿Qué tipo de ciudadanos ha pretendido crear el Estado mexicano mediante la educación pública? Para ello, primero expone

los instrumentos que utilizan y han utilizado los Estados para lograr obediencia y hegemonía sobre la población que habita el territorio que controlan. Posteriormente muestra las visiones que han tenido diferentes elites estatales en la historia de México, con el fin de tener un panorama amplio sobre las bases ideológicas del sistema de educación pública.

“Los retos y tareas pendientes de la educación. El futuro de la educación en México”, de Vargas-Hernández, explica cómo en la era de la globalización la función de las IES es la generación y aplicación del conocimiento que sustente el orden social y el crecimiento económico mediante la producción de saberes científicos, tecnológicos y culturales, y de la gestión del talento humano capaz de generar una economía dinámica, integrada y competitiva. Por ello, señala el autor, el principal desafío imperativo de las IES en los próximos años será romper con la continuidad de las políticas educativas que se implementan con las reformas estructurales por mandato de intereses extraños al desarrollo sustentable de la sociedad mexicana.

Expresamos nuestro agradecimiento a los dictaminadores de esta obra, todos ellos académicos de reconocida experiencia y trayectoria profesional, quienes aportaron su valioso tiempo para realizar minuciosas revisiones a cada uno de los trabajos, lo que sin duda permitió a los autores realizar las correcciones necesarias y pertinentes para mejorar sus contribuciones a esta obra. Si bien la responsabilidad final es de cada autor y de los coordinadores de este libro, la lectura imparcial, objetiva y crítica de los dictaminadores fue la característica de la actividad desempeñada por: Andrés Valdez Zepeda (UdeG), Anita Cecilia Hirsch Adler (UNAM), Juan Martín López Calva (UPAEP), Juan Carlos Cabrera Fuentes (UNACH), Pedro José Canto Herrera (UADY), Leticia Pons Bonals (UNACH), Rodrigo López Zavala (UAS), Martha Leticia Gaeta González (UPAEP), Serafín Ángel Torres Velandia (UAEM), Amelia Molina García (UAEH), Eustolia Durán Pizaña (UAS) y Verónica Medrano Camacho (INEE).

También dejamos constancia del apoyo que, en la labor de gestión, recibimos de parte del personal del Comité Editorial de la UAEM, encabezado por su titular, la doctora Lydia Elizalde.

Finalmente, reconocemos que este esfuerzo se cristalizó gracias a los recursos aportados por el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), del Plan Institucional de Desarrollo de la UAEM y de la administración de la contadora pública Rosario Jiménez Bustamante, directora del IPRO-UAEM.

PERCEPCIÓN DE LOS DOCENTES-TUTORES SOBRE LA TUTORÍA EN DOS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

*Ana Esther Escalante Ferrer**

*Rosana Santiago García***

*Luz Marina Ibarra Uribe****

INTRODUCCIÓN

En este capítulo presentamos la valoración de la tutoría desde la percepción de los docentes-tutores de programas de acción tutorial de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) y de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). El contenido es parte de un proyecto más amplio en el que se evaluarán los programas en general. En este avance exponemos la percepción de uno de los actores de la tutoría, los docentes-tutores, y a corto plazo se tendrán los resultados de la evaluación completa, que incluirá también a los estudiantes tutorados.

Los docentes-tutores, previamente capacitados, han participado en la creación de los programas de acción tutorial, de los materiales con los que se trabaja, además de tomar parte en su implementación, por lo que es relevante conocer su apreciación sobre la importancia y operación de los programas.

El objetivo general de este capítulo es valorar los programas de acción tutorial de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UNACH, del Instituto Profesional de la Región Oriente (IPRO) y del Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) de la UAEM, desde la mirada de los docentes-tutores. Se partió de la hipótesis de que los programas de acción tutorial llevados a cabo en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH y en los institutos, Profesional de la Región Oriente y Ciencias de la Educación de la UAEM, son principalmente producto del interés personal de los docentes-tutores, más que una iniciativa impulsada institucionalmente, y se espera que logren re-

* Profesora-investigadora del ICE-UAEM.

** Profesora-investigadora de la FCS-UNACH.

*** Profesora-investigadora del IPRO-UAEM.

sultados positivos en la formación integral de los estudiantes al contar con el personal capacitado para tal efecto.

Este documento presenta el contexto nacional en el que surgen los modelos de tutoría que han sido socializados fundamentalmente por la ANUIES, se analizan las condiciones de programas de acción tutorial de dos universidades públicas, se hace una reflexión en torno a los modelos de tutoría como política pública, arribando a la conceptualización de la tutoría para enfatizar el rol del tutor. A partir de ello se valoran los programas de acción tutorial desde la perspectiva de los tutores, con base en los resultados de una encuesta aplicada a docentes-tutores en tres unidades académicas.

CONTEXTO NACIONAL

En 1988, ante la crisis de las instituciones de educación superior mexicanas debido a los altos índices de deserción y rezago educativo, así como los bajos índices de desempeño, eficiencia terminal y titulación, Pablo Latapí llamó la atención acerca de la escasez de propuestas viables para hacer frente a esa situación y planteó la creación de lo que años después conoceríamos como los sistemas tutoriales.¹

En México, a finales de la década de los noventa, algunos académicos empezaron a centrar su atención en los niveles de eficiencia terminal de la población escolar universitaria, tal es el caso de Ragueb Chaín,² quien desarrolló estudios para identificar los principales problemas de la trayectoria escolar y la eficiencia terminal en la Universidad Veracruzana. En 1999, Chaín reportaba que de 100 estudiantes que ingresaban a la licenciatura 25 abandonaban sus estudios sin haber acreditado las asignaturas correspondientes al primer semestre. Además, la mayoría de ellos iniciaba una carrera

¹ Pablo Latapí, "La enseñanza tutorial: elementos para una propuesta orientada a elevar la calidad", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 68, 1988, disponible en <<http://publicaciones.anui.es/revista/68/1/1/es/la-ensenanza-tutorial-elementos-para-una-propuesta-orientada-a-elevar>>, consultado en agosto de 2012.

² Ragueb Chaín y Concepción Ramírez M., "Trayectoria escolar; la eficiencia terminal en la Universidad Veracruzana", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 102, 1997, disponible en <<http://publicaciones.anui.es/revista/102/2/2/es/trayectoria-escolar-un-estudio-sobre-la-eficiencia-terminal-en-la-uv>>, consultado en agosto de 2012.

marcada por la reprobación y bajos promedios de calificación, lo cual contribuía a que en el tercer semestre la deserción alcanzara hasta 36 por ciento, cifra que se incrementaba semestre a semestre hasta alcanzar 46 por ciento al término del periodo de formación; a la fecha, esta situación no ha mejorado sustancialmente.

Un año antes Díaz de Cossío³ notaba algo similar, pues de cada 100 jóvenes que iniciaban estudios de licenciatura, entre 50 y 60 concluían las materias del plan de estudios de su licenciatura cinco años después de haber ingresado, y de éstos, tan sólo 20 lograban obtener el título profesional. Además, tan sólo dos lo hacían en la edad que podría considerarse como la deseable o de una trayectoria ideal —entre 24 y 25 años—, los demás lo lograban entre los 27 y los 60 años de edad.

Con base en cifras oficiales reportadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)⁴ a lo largo de 11 ciclos educativos, de cada 100 niños que iniciaron su educación primaria en el ciclo escolar 1999-2000, 64 llegaron a sexto grado de primaria, 60 comenzaron el primer grado de secundaria, 51 arribaron a tercero de secundaria y 46 estuvieron en posibilidades de cursar el primer grado de educación media superior en 2011. Por su parte, la misma Secretaría de Educación Pública (SEP)⁵ reporta que, de éstos, sólo 28 lograron ingresar a la licenciatura y la proyección es que ocho la terminarán.

Al final de la recién concluida administración federal (2007-2012), el porcentaje de cobertura, según fuentes oficiales,⁶ llegó a 32.8 por ciento de la población en edad de estudiar la licenciatura, sin embargo sigue siendo una cobertura limitada y ello, sin considerar la calidad de la formación de sus egresados.

³ Roger Díaz de Cossío, “Los desafíos de la educación superior mexicana”, en *Revista de la Educación Superior*, núm. 106, 1998, disponible en <<http://publicaciones.anui.es.mx/revista/106/1/1/es/los-desafios-de-la-educacion-superior-mexicana>>, consultado en agosto de 2012.

⁴ Véase Mexicanos Primero, informe *Metas. Estado de la Educación en México 2011*, México, Mexicanos Primero, 2011, p. 16, disponible en <http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_pagina_principal/mp_no_te_lo_pierdas/Metas.%20Estado%20Educacion%202011Internet_ISBN.pdf>, consultado en abril de 2013.

⁵ SEP, *Principales cifras ciclo escolar 2010-2011*, SEP, México, 2011, p. 145, disponible en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/principales_cifras_2010_2011.pdf>, consultado en abril de 2013.

⁶ *Idem*.

Según Pérez,⁷ independientemente de las causas que inciden en los bajos índices de eficiencia terminal en la educación superior, este fenómeno representa una importante fuente de frustración personal, de exclusión y discriminación, sin considerar la pérdida de recursos económicos, físicos y humanos de la sociedad mexicana en su conjunto. Uno de los mecanismos a través de los cuales se considera pertinente abordar esta problemática es la tutoría.

Las autoras sostenemos que no es suficiente decretar una actividad para que ésta logre sus objetivos, sino que es necesario analizar en los contextos particulares lo que ocurre con las propuestas, por ello realizamos el estudio de la acción tutorial en escenarios específicos: dos universidades públicas estatales.

CONDICIONES DE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN TUTORIAL ESTUDIADOS

La Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) es una de las tres universidades públicas existentes en ese estado del país, no obstante, es la institución de educación superior pública más importante, tiene el nivel de cobertura más amplio y la mayor diversidad de oferta educativa. Fundada en 1975, producto de una política pública de apoyo a la educación superior impulsada en el país y particularmente promovida por el gobierno del estado, la UNACH está conformada por 16 dependencias de educación superior (DES) distribuidas en nueve *campi*, cada uno de ellos ubicado en una ciudad distinta en el estado.

El Campus III se localiza en San Cristóbal de las Casas, una de las principales ciudades del estado de Chiapas, circundada por un importante número de localidades indígenas, cuya población migra a la ciudad ya sea para educarse o para trabajar. En este campus hay cuatro DES: la Facultad de Derecho, la Escuela de Lenguas, la Escuela de la Licenciatura en Gestión y Autodesarrollo Indígena y la Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Esta última fue fundada en 1976 y en 2013 su matrícula es de 1 230 estudiantes distribuidos en cuatro licenciaturas: Antropología Social, Economía, Historia y Sociología.

⁷ Jorge Pérez, "La eficiencia terminal en programas de licenciatura y su relación con la calidad educativa", en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4, núm. 1, 2006, pp. 130-148, en <http://www.rinace.net/arts/vol4num1/art9_htm.htm>, consultado en abril de 2013.

Ofrece programas educativos evaluados por los CIEES en el nivel 1 y planes de estudio reestructurados en 2010; cuenta además con un programa de maestría inscrito en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la maestría en Desarrollo Local.

En términos de infraestructura, la FCS tiene instalaciones propias que trabajan en dos turnos. Para la realización de las actividades académicas y la atención integral de los estudiantes, cuenta con una biblioteca, dos centros de cómputo, un departamento psicopedagógico, una sala virtual y un departamento de tutoría con dos aulas para realizar la acción tutorial. No obstante, las aulas son insuficientes para la atención de la matrícula existente.

El Programa de Tutorías se inició en 2004 por iniciativa de un grupo de seis profesores formados por la ANUIES un año antes. Lagunas en el conocimiento de la tarea tutorial por parte de directivos y docentes que no se formaron, hicieron que el programa enfrentara rechazos de algunos docentes y estudiantes. Debido al escaso número de tutores, se tomó la decisión de arrancar el programa con la modalidad grupal (grupos de ocho a diez estudiantes), la tutoría individualizada se brindó, de ser necesaria, a solicitud del estudiante.

Por su parte, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) es también una de las 43 instituciones educativas que ofrecen educación superior pública en el país y que son autónomas en su régimen de gobierno. La UAEM, como se le conoce por sus siglas, fue creada en mayo de 1953 y funcionó en el centro de la ciudad de Cuernavaca hasta 1967, cuando el entonces presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, inauguró las instalaciones del denominado campus Chamilpa.⁸

En 1985 la UAEM buscó expandir sus servicios a diferentes regiones de la entidad a través de la apertura de otros *campi*. Dicha expansión se inició con la creación del Instituto Profesional de la Región Oriente (IPRO), el cual se localiza en el municipio de Ayala, a sólo seis kilómetros de la ciudad de Cuautla, Morelos, segunda ciudad en importancia en el estado. El IPRO ofrece servicios educativos a 16 de los 32 municipios que conforman la entidad y a localidades de los estados de Puebla y México. Se creó como una estrategia para detonar el desarrollo integral del estado, a partir de ofrecer formación

⁸ Ana Escalante, "El Instituto Profesional de la Región Oriente desde sus actores sociales", en Alejandro García *et al.* (coord.), *Perspectivas económicas y sociales de Morelos. Un enfoque regional*, México, UAEM, 2007.

profesional apta para generar el autoempleo y atender la demanda educativa de la región oriente del estado. Según Escalante,⁹ a casi 30 años de su creación, el IPRO ha contribuido a resolver el problema del acceso a la educación superior en su región de influencia, sin evidenciar de manera contundente su relación con el desarrollo regional.

La institución se ha ido consolidando como una oferta educativa de calidad con seis programas educativos evaluados por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), en nivel 1. Cuenta con programas de posgrado (maestría y doctorado) inscritos en el PNPC del Conacyt. Actualmente el Instituto atiende en sus instalaciones a 1 214 estudiantes, distribuidos en 15 licenciaturas,¹⁰ y coordina dos sedes regionales en las que se ofrecen otras seis licenciaturas.¹¹

En términos de infraestructura el IPRO cuenta con dos edificios donde se trabaja en dos turnos. Para la realización de las actividades académicas y la atención integral de los estudiantes, se cuenta además con una biblioteca, un centro de cómputo, una sala virtual y recientemente se adaptó un área para atender las tutorías. Los espacios son insuficientes, por lo que las salas de tutoría de acompañamiento se usan también para otros fines, por ejemplo, se ocupan para las tutorías del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) y asesoría de tesis del posgrado.

A finales de 2008, por iniciativa propia, los integrantes del Cuerpo Académico Estudios Estratégicos Regionales presentaron una propuesta de Plan de Acción Tutorial (PAT), convocaron a Profesores de Tiempo Completo (PTC) y Profesores de Tiempo Parcial (PTP) de las distintas licenciaturas del Área de Ciencias Sociales y Administrativas del IPRO, para formar el primer grupo de tutores denominado Grupo Tutorial (GT), y en el primer semestre de ese año lectivo se instauró el Programa Piloto de Tutorías (PPT).

El Instituto de Ciencias de la Educación de la UAEM surgió también en 1985, aunque bajo otra lógica, fue resultado del Decreto Presidencial

⁹ *Idem.*

¹⁰ Sociología, Economía, Contaduría Pública, Administración, Relaciones Públicas, Fitosanidad, Producción Vegetal, Psicología, Educación Física, Biología y las ingenierías en Química, Mecánica, Industrial, Eléctrica y Química Industrial.

¹¹ Totolapan y Tetela del Volcán, sedes que cuentan con una matrícula adicional de 231 estudiantes en el ciclo escolar 2011-2012.

de 1984, de Miguel de la Madrid Hurtado, en el que se designaba como función del gobierno federal la formación de profesores de educación básica, por lo que las universidades públicas dejaron de impartir esa formación. Ante la desaparición de las normales de la UAEM y por gestiones del entonces rector, se estudiaron alternativas de formación de docentes para educación media superior y superior, lo cual dio origen al ICE.¹²

Actualmente la oferta educativa del ICE se compone de las tres licenciaturas con las que inició (Ciencias de la Educación, Tecnología Educativa y Docencia con especialidad en el área humanística), más tres que se crearon posteriormente (licenciaturas en Enseñanza del Inglés, Enseñanza del Francés y Educación Física); la matrícula asciende a 986 estudiantes, en total se presentan seis licenciaturas. En posgrado se ofrece la especialidad en Herramientas Básicas para la Investigación Educativa, la maestría en Investigación Educativa y el doctorado en Educación. En términos de la calidad educativa, de los seis programas de licenciatura, tres ostentan el nivel 1 de los CIEES y otros tres están en nivel 2. La maestría en Investigación Educativa y el doctorado en Educación se encuentran en el Padrón del PNPC del Conacyt.

Los planes de estudio de licenciatura reestructurados operan desde el año 2010, esta reestructuración corresponde a los principios planteados en el Modelo Universitario de la UAEM.¹³ Con la reestructuración de los planes de estudio del ICE se implementó, como estrategia formativa, el Plan de Acción Tutorial (PAT), a través del cual se apoya a los estudiantes en su trayectoria escolar en la búsqueda de mejoramiento de la calidad académica. El PAT es resultado del trabajo de 15 profesores¹⁴ que, a partir de su asistencia a tres talleres formativos, se comprometieron a formular el Plan e implementarlo. No obstante, una de las principales limitantes para el PAT es que no cuenta con el apoyo de un Programa Institucional de Tutorías (PIT) el cual si bien fue formulado de manera colectiva por profesores de diversas unidades académicas, estuvo en revisión desde

¹² Martha Luz Arredondo y Mauricio Santoveña, *Voz viva de la universidad*, México, UAEM, 2004.

¹³ Universidad Autónoma del Estado de Morelos, *Modelo Universitario*, Adolfo Menéndez Samará, Cuernavaca, Morelos, 2010.

¹⁴ Se aprovechó la experiencia adquirida de los profesores y profesoras del ICE en otras unidades académicas de la UAEM, particularmente de la propuesta de PAT del Instituto Profesional de la Región Oriente.

2009 por la administración central de la UAEM y fue aprobado por el H. Consejo Universitario hasta el 21 de junio de 2013.¹⁵

El sistema de enseñanza de los planes reestructurados considera al currículo como elemento y eje de cambio; el ICE implementó un currículo flexible, dinámico e integral, centrado en el aprendizaje, el cual posibilita un proceso formativo integrador que articula teoría y práctica, saberes, realidad social, sujetos y contextos. Un currículo basado en los pilares de educación propuestos por la UNESCO (aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser) donde se destaca el aprender a hacer, es decir, generar competencias para la vida.¹⁶ En este sentido, los programas tutoriales constituyen una de las estrategias fundamentales para potenciar la formación integral del alumno: es un recurso de gran valor para facilitar la adaptación del estudiante al ambiente universitario, mejorar sus habilidades de estudio y de trabajo, incrementar la aprobación y la regularidad, pues atiende puntualmente los problemas específicos de las trayectorias escolares.¹⁷

Los programas de acción tutorial desarrollados en las tres unidades académicas estudiadas (FCS-UNACH e ICE-IPRO-UAEM), fueron creados con el objetivo de reducir los índices de deserción, reprobación y bajo aprovechamiento, y elevar los de eficiencia terminal y titulación al brindar acompañamiento y apoyo a los estudiantes en el transcurso de su vida escolar.

Independientemente de que los tres programas fueron creados en diferentes fechas, respondieron a una inquietud común de los docentes-tutores formados como tales, quienes creyeron en la propuesta de la tutoría como palanca que puede potenciar la formación integral de los estudiantes y como consecuencia de ello revertir los índices negativos de la institución. Los programas iniciaron atendiendo a sólo una pequeña parte de la matrícula; se observa que paulatinamente se ha incrementado el nivel de atención y se pretende lograr una cobertura total en el largo plazo.

¹⁵ Universidad Autónoma del Estado de Morelos, *Programa Institucional de Tutorías*, Cuernavaca, Morelos, UAEM, 2013.

¹⁶ Jacques Delors, *La educación encierra un tesoro. Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, Santiago, UNESCO, 1996.

¹⁷ ANUIES, *Programas Institucionales de Tutoría. Una propuesta de la ANUIES para su organización y funcionamiento en las instituciones de educación superior*, México, ANUIES, 2001.

Así, los programas de acción tutorial tienen como meta primordial proveer de acompañamiento y apoyo sistemático al estudiante a lo largo de su proceso formativo, para desarrollar las capacidades que le permitan enfrentar los problemas actuales de la juventud, hacerse responsable de su propio aprendizaje y estar consciente de la importancia de un buen desempeño profesional al egreso. Por su parte, los docentes-tutores requieren los conocimientos y habilidades que se describen en el apartado del rol del tutor de este texto.

LA TUTORÍA COMO POLÍTICA EDUCATIVA

Durante varias décadas el reto de la política educativa del Estado mexicano ha sido el aumento de la cobertura, no obstante dicho aumento por sí mismo no es suficiente pues debe ir acompañado de mayor calidad educativa, lo cual implica garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, cubriendo los parámetros correspondientes, es decir, la adquisición de una formación integral lograda en el tiempo propuesto por los planes y programas de estudio, para que puedan incorporarse a la vida productiva del país en las mejores condiciones posibles.

Hace un par de décadas, desde una perspectiva crítica, las instituciones de educación superior empezaron, de manera sistemática, a estudiarse ellas mismas en los principales problemas que las aquejan, independientemente de los estudios institucionales que dan cuenta de la deserción, baja eficiencia terminal y rezago sistémico. Al iniciar el presente siglo, frente a la similitud y coincidencia de problemas en las instituciones mexicanas, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) hizo confluir esfuerzos institucionales y rendir sus primeros frutos en lo que se denominó el Programa Institucional de Tutorías (PIT), el cual surgió como:

[...] una estrategia para reubicar al estudiante en el centro de la acción universitaria, lugar que había perdido debido a las transformaciones sufridas por las IES como consecuencia de la asunción de funciones que compiten con ventaja con la docencia, por ejemplo, la investigación que reditúa más prestigio y recursos económicos a los académicos que la docencia.¹⁸

¹⁸ Magdalena Fresán y Alejandra Romo, *Programas institucionales de tutoría. Una propuesta de las ANUIES*, México, ANUIES, 2011, p. 8.

Dentro de las primeras acciones del PIT se buscó diferenciar el término “tutoría” del de “asesoría académica” y “orientación académica”, y se le conceptualizó como:

[...] proceso de acompañamiento durante la formación de los estudiantes que se concreta mediante la atención personalizada a un alumno o a un grupo reducido de alumnos por parte de académicos competentes y formados para la tutoría y tiene como objetivo principal identificar problemas individuales que afectan el desempeño del alumno, aconsejarlo, y, de ser necesario, canalizarlo a las instancias o programas especializados para la atención de los problemas detectados así como dar seguimiento a su trayectoria a lo largo de su formación.¹⁹

En el año 2001, la Secretaría de Educación Pública en su Programa Sectorial de Educación (2001-2006) planteó, como uno de los grandes retos, incrementar la cobertura de educación superior con equidad y mejorar significativamente la calidad de dicho servicio.²⁰

Fresán y Romo²¹ rememoran cómo la ANUIES, sin proponerse impulsar una propuesta de política educativa, sino más bien con la intención de promover entre sus agremiados la generación de programas particulares a partir del PIT, inició la tarea de difundir los beneficios que podría aportar a las universidades el diseñar e implementar programas institucionales de tutoría.

Sin embargo la SEP, al integrar la figura institucional de la tutoría en los programas federales —Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (Pifop) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep)—, confirió al PIT alcances nacionales y permanentes, no sin los rechazos, resistencias y cuestionamientos naturales de toda propuesta de cambio, máxime cuando la irrupción de la tutoría en algunas de las universidades significó una carga adicional de trabajo para el académico, lo cual alteró su estado de comodidad y lo obligó a iniciar un proceso de aprendizaje para desempeñarse como tutor.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP, 2001.

²¹ *Idem.*

Tal y como lo establece la ANUIES²² en los nuevos modelos, diseños y esquemas pedagógicos y curriculares, es posible percibir la manera en que la educación superior está incursionando en sistemas de aprendizaje centrados en los estudiantes, en los que los programas institucionales de tutoría han cobrado un peso relevante, ya que se considera que parte de los principales problemas que aquejan a los estudiantes de educación superior pueden disminuir y revertirse mediante la acción tutorial.

A poco más de una década de haberse puesto en marcha el PIT, se ha acumulado conocimiento y experiencia para asegurar que el abandono escolar, el rezago educativo, la baja eficiencia terminal y los bajos índices de titulación en las universidades mexicanas son problemas multifactoriales, aunados a problemáticas emergentes como la violencia, la descomposición social, transformaciones en el mundo del trabajo, el aumento de los índices de desempleo, etc. Lo anterior fortalece la apuesta por los programas de tutorías, en donde las relaciones entre tutores y tutorados pueden coadyuvar a la solución de las problemáticas planteadas.

LA TUTORÍA

Actualmente, no obstante la diversidad de contextos, se mantiene como un rasgo característico de la acción tutorial la relación entre dos personas: tutor y tutorado. Sabemos que la figura de tutor no es nueva y ha sido conceptualizada de diversas maneras a lo largo del tiempo:

El término *tutor*, del latín *tutor*, proviene del verbo *tueor*, algunos de cuyos significados son: *mirar por, representar a, tener bajo protección a alguien, defender, velar por, tener encomendado y bajo la propia responsabilidad a otra persona...* con lo que puede comprobarse que, ya desde su etimología, un tutor es *quien representa a alguien, quien cuida, protege, vela o tiene bajo su responsabilidad a otro*. En síntesis, un tutor es *quien guía a alguien*, dado que la tutoría, en cualquier caso, supone siempre tutela, guía, asistencia, apoyo y ayuda a una persona mediante la orientación y el asesoramiento.²³

²² ANUIES, *Programas Institucionales de Tutoría... op. cit.*

²³ Narciso García, "La función tutorial de la Universidad en el actual contexto de la Educación Superior", en *Revista Interuniversitaria de Forma-*

En el ámbito educativo actual el docente-tutor es aquel que tiene especialmente encomendado a un estudiante o a un grupo de estudiantes para acompañarlo(s) y ayudarlo(s) en los problemas que se les pudieran presentar en el transcurso de su vida escolar. El docente-tutor, paralelamente a sus funciones docentes, lleva a cabo un conjunto de actividades de acompañamiento, encaminadas al mejor desarrollo posible del estudiante en los aspectos socio-afectivos, psicológicos, personales, familiares y académicos.

En la actualidad en muchas instituciones de educación superior la tutoría es entendida como parte de la responsabilidad docente, en la que se establece una interacción personalizada entre el docente y el estudiante, con el objetivo de guiar su aprendizaje adaptándolo a sus condiciones individuales y a su estilo de aprender; de modo que alcance el mayor desempeño posible. Según Lázaro²⁴ el tutor es aquel “profesor que tutela la formación humana y científica de un estudiante y le acompaña en sus procesos de aprendizaje”. En las IES mexicanas, la tutoría ha tenido como meta principal coadyuvar a la atención de problemáticas básicamente escolares, tales como reprobación, deserción, eficiencia terminal y rezago. El discurso institucional de la política educativa apuesta a que con el binomio tutor-tutorado se atenuarán dichos problemas.

Sin embargo, de acuerdo con De la Cruz, Chehaybar y Abreu,²⁵ existen nuevas tendencias que advierten la necesidad de explorar de manera holística aspectos estructurales tales como el andamiaje teórico con una actitud crítica y reflexiva, que sirva de marco a la acción tutorial materializada en los programas y la normatividad. Otro elemento importante por considerar es la parte operativa, compuesta por la infraestructura y su instrumentación debidamente contextualizada. Finalmente, el factor humano es el que le da sentido a la acción tutorial y demanda la negociación de subjetividades que dan cuenta de lo que socialmente representa la tutoría.

ción de Profesorado, vol. 22, núm. 1, 2008, pp. 21-48, disponible en <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2541038>>, consultado en abril 2013.

²⁴ Ángel Lázaro, “Competencias tutoriales en la universidad”, en Francisco Michavila y Javier García (eds.), *La tutoría y los nuevos modos de aprendizaje en la Universidad*, Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, 2003, pp. 107-128.

²⁵ Gabriela de la Cruz, Edith Chehaybar y Luis Abreu, “Tutoría en educación superior. Una revisión analítica de la literatura”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. 40, núm. 157, enero-marzo de 2011, pp. 189-209.

EL ROL DEL TUTOR EN EL PROCESO TUTORIAL

Wilson²⁶ subraya que no obstante el trabajo extenso que se ha desarrollado sobre la tutoría en los últimos 25 años, la investigación y los aportes que dan cuenta de las cualidades y características de un tutor efectivo —y más aún las que indagan y aportan información acerca de las características y cualidades del tutorado—, es todavía limitada. Por ello, aportamos el análisis de la percepción de los tutores sobre la creación, implementación y funcionamiento de la tutoría en tres distintas unidades académicas, que permiten identificar las particularidades en que se llevan a la práctica las políticas educativas.

Fazey propone que un tutor debe ser capaz de “ofrecer una orientación académica pro-activa que implique activamente al estudiante en el fomento de su aprendizaje”.²⁷ En el mismo sentido, la Universidad de Barcelona prescribe que el tutor debe asumir tres funciones: la informativa, la de seguimiento académico y la de orientación.²⁸

La primera consiste en proporcionar información útil a los estudiantes en su incorporación a la vida universitaria, como sería el caso de la normatividad y los planes y programas de estudio. Esta función informativa tiene la posibilidad de ser un puente entre los estudiantes y la administración escolar. La segunda está relacionada con el seguimiento académico del estudiante al considerar su procedencia y sus necesidades formativas particulares. Por último, la tercera función, denominada de orientación, tiene como objetivo colaborar con el estudiante para que realice la mejor planificación de su itinerario escolar, sobre todo ante currículos flexibles.

Para realizar sus funciones de formación, orientación y gestión que permitan llevar a cabo los procesos de planificación y organización de la tutoría, se espera que el tutor domine los siguientes conocimientos, habilidades y actitudes:

²⁶ P. Wilson citado por Gabriela de la Cruz, Edith Chehaybar y Luis Abreu, “Tutoría en educación superior. Una revisión analítica de la literatura”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. 40, núm. 157, 2011, pp. 189-209.

²⁷ Della Fazey, “Academic Advice and Personal Tutoring at the University of Wales, Bangor”, en *Personal Tutoring and Academic Advice*, University of Wales, Bangor, 1996, p. 11.

²⁸ Universidad de Barcelona, *Documento marco sobre la tutoría en la Universidad de Barcelona*, Barcelona, UB, 2004, p. 6., disponible en <http://www.upm.es/innovacion/cd/02_formacion/talleres/accion_tutorial/documento_marcotutoria_en_UB.pdf>, consultado en febrero de 2013.

Conocimientos

- Información institucional (Modelo Universitario, procedimientos administrativos, servicios institucionales, normatividad institucional y del programa educativo).
- Información disciplinar (plan de estudios, salidas terminales, campo laboral, especializaciones, etcétera).
- Necesidades académicas y personales recurrentes de la población estudiantil (guía de entrevista al tutorado al inicio de la tutoría, con detección de necesidades e historial académico del tutorado).
- Procesos de aprendizaje (énfasis en la autoformación y estilos de aprendizaje).
- Etapas de desarrollo del estudiante (incorporación a la vida universitaria, realización de los estudios e inserción al mercado laboral).
- Estrategias de apoyo al estudiante (hábitos de estudio, estilos de aprendizaje, trabajo en equipo, eventos académicos, talleres, conferencias y posibilidades de desarrollo integral del estudiante en grupos de danza, poesía, música, equipos deportivos, etcétera).
- Información y formación necesaria para la canalización del estudiante (primeros auxilios psicológicos y conocimiento sobre enfermedades más recurrentes en jóvenes).

Habilidades

- Comunicación (escucha activa, asertividad y ambiente de confianza).
- Emocionales (control de emociones y automotivación).
- Sociales (empatía, relaciones interpersonales, motivación, autonomía, liderazgo y crítica).
- Manejo de entrevista.
- Técnicas de trabajo grupal.
- Cognitivas (observación, identificación de necesidades, planeamiento de estrategias, creatividad, toma de decisiones y planeación).
- Manejo de información (uso, registro e interpretación).

Actitudes

El tutor deberá contar con actitudes que favorezcan una adecuada relación con los estudiantes a fin de generar confianza y promover una trayectoria estudiantil que cumpla con los objetivos de la educación superior. El tutor debe mostrar: compromiso, respeto a la diversidad estudiantil, responsabilidad, compañerismo, trabajo en equipo, interés en el apoyo que se brinda al estudiante, confidencialidad, flexibilidad, honestidad, autenticidad, disposición para capacitarse en las funciones tutoriales y apertura al cambio.

En síntesis, debido a que la formación integral de los estudiantes es la razón de ser de la tutoría, es indispensable que el tutor cuente con los recursos para conocerlos, comprenderlos y generar las condiciones que permitan alcanzar dicha formación, lo cual requiere que los tutores estén en posibilidades de:

1. Utilizar los recursos institucionales (humanos, materiales, información, instrumentos técnicos, servicios, actividades académicas, culturales y deportivas) con que cuente la institución para atender las necesidades, intereses y requerimientos de los estudiantes.
2. Garantizar el conocimiento en los tutores para ofrecer a los estudiantes el acompañamiento, comunicación y atención personalizada y permanente a lo largo de sus estudios profesionales por un tutor, que promueva su formación integral y de calidad.
3. Desarrollar las habilidades intelectuales, valores y actitudes, que admitan una práctica docente en la que el estudiante reciba la orientación y el acompañamiento por parte del tutor, de manera que se facilite su integración y tránsito en la universidad.
4. Descubrir las características de los estudiantes de manera tal que se logre un acompañamiento positivo para obtener la formación integral del mismo, atendiendo oportunamente las dificultades de la vida universitaria y en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
5. Aplicar los conocimientos y habilidades para detectar las necesidades de los estudiantes en problemáticas pedagógicas, psicológicas y sociales, con el fin de apoyarlos en la resolución de las dificultades más comunes en el área de formación respectiva o en la canalización para su atención más conveniente.

Si los tutores están en posibilidades de ofrecer los cinco aspectos mencionados anteriormente a sus tutorados, entonces podrán realizar una acción tutorial en la que el estudiante reciba orientación y acompañamiento que lo apoye a lo largo de su estancia en la universidad, objetivo de la tutoría.

METODOLOGÍA

Desde el año 2000 y con base en la recomendación emitida por la ANUIES, las universidades (sobre todo las públicas) decidieron diseñar los PIT. Estos programas trajeron consigo la necesidad de implementar en cada una de las Dependencias de Educación Superior (DES) de las IES diversos programas de acción tutorial, la mayoría orientados por la formación impartida por la ANUIES; éste es el caso de los programas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH, y los institutos Profesional de la Región Oriente y Ciencias de la Educación de la UAEM.

No obstante su implementación, en ninguna de las tres sedes estudiadas se ha hecho una evaluación integral del funcionamiento, ni de los resultados de la tutoría, por ello es importante e imprescindible realizarla. Los resultados aquí presentados forman parte de un proyecto más amplio, el cual incluye la evaluación completa de los programas en mención, en donde se analizan los contextos, contenidos de los programas de acción tutorial, la relación institucional, tutores y por supuesto tutorados. Consideramos empezar con una parte muy importante de los alcances y resultados de la tutoría, la cual está directamente relacionada con la función del tutor, actor fundamental del desarrollo de la misma; es por ello que resulta interesante conocer la valoración que hacen los protagonistas de su desempeño como docentes-tutores de las dos instituciones objeto de estudio (UNACH y UAEM), en los programas de acción tutorial referidos (FCS, IPRO e ICE).

Para llevar a cabo esta investigación, se tomó como referencia la metodología planteada por la ANUIES²⁹ que consiste en mostrar un panorama general del contexto en el que se desarrolla la tutoría, además de aplicar una encuesta a los tutores y a los tutorados,³⁰ para conocer su percepción sobre el desarrollo del programa y realizar las

²⁹ ANUIES, *Programas Institucionales de Tutoría... op. cit.*, p. 84.

³⁰ El análisis de la encuesta a estudiantes se encuentra en proceso.

mejoras necesarias al mismo. No obstante, como mencionamos anteriormente, en este capítulo se hace una valoración únicamente desde la perspectiva de los tutores, al respecto ANUIES recomienda que:

[...] la posibilidad de mantener una dinámica de mejora de la acción tutorial descansa en la reflexión y discusión colectiva de experiencias acumuladas [...] por lo anterior se recomienda realizar reuniones semestrales o anuales con todos los tutores participantes del programa para recoger sus impresiones y experiencias, aunque esto está sujeto a los tiempos de los tutores, por ello además sugiere la aplicación de un cuestionario a los tutores para evaluar las dificultades de la acción tutorial.³¹

Por su parte Romo,³² en su libro *Evaluación del programa de tutoría de estudiantes indígenas*, para evaluar los programas aplica una entrevista a tutores con la finalidad de conocer el ejercicio de la tutoría y los procesos de selección y capacitación a tutores. Una de las partes fundamentales de nuestra investigación fue el diseño de una entrevista, construida a partir de la propuesta de encuesta planteada por ANUIES y Romo y complementada por las autoras, con preguntas de carácter cualitativo, con ello pudimos conocer de manera más profunda la valoración que los tutores hacen de la tutoría desarrollada. Los tópicos de la entrevista versaron sobre las condiciones en las que se desarrollan los programas de acción tutorial, los problemas por los que han atravesado los programas, conocer la percepción sobre el funcionamiento de los mismos y plantear elementos para su mejora. Para ser entrevistado se debían tener tres características: 1) formar parte del padrón de docentes-tutores de las unidades académicas, 2) estar formados para la acción tutorial y 3) haber realizado la acción tutorial. La entrevista se aplicó a 28 tutores de las tres sedes.

RESULTADOS

La primera experiencia de acción tutorial fue en la FCS durante el segundo semestre del año 2004, posteriormente la del IPRO en 2007

³¹ ANUIES, *Programas Institucionales de Tutoría... op. cit.*, pp. 106-109.

³² Alejandra Romo López, *Evaluación del programa de tutoría de estudiantes indígenas*, México, ANUIES, Colección Biblioteca de la Educación Superior, 2006.

y en 2010 la del ICE. Es importante destacar que, independientemente de la institución y del inicio de la actividad tutorial, hay cuatro años en los que se da una mayor incorporación de tutores a los programas, éstos son: 2004, 2005, 2009 y 2012, con 14.3 por ciento, 10.7 por ciento, 10.7 por ciento y 32.1 por ciento, respectivamente. Los años 2004, 2005 y 2009 coinciden con el incremento de la capacitación impartida por la ANUIES en las instituciones estudiadas, con la cual los docentes se habilitaron para convertirse en tutores. Para el año 2012, el incremento se debió, en el caso de la UNACH, a los requerimientos de Promep, y en la UAEM, a que hubo algunos cursos financiados por el PIFI y otros fueron pagados con recursos propios de profesores que estaban dispuestos a invertir en su formación.

Es importante apuntar que tanto las autoridades de la UNACH como de la UAEM se han ocupado de promover cursos de capacitación para formar tutores, con la finalidad de incorporar al servicio de tutorías al mayor número posible de estudiantes. Una diferencia importante es que mientras en la UNACH se ha tratado de incorporar como tutores a docentes de tiempo completo, en las dos unidades académicas de la UAEM se han capacitado mayoritariamente profesores de tiempo parcial. La preocupación por formar tutores desconoce el mito de que un docente, por el hecho de serlo, también cuenta con las habilidades, conocimientos y actitudes para realizar la acción tutorial.

En general el incremento de tutores responde a varias causas; por un lado, se relaciona con los requerimientos de los sistemas de evaluación docente, y por otro, se presiona a las instituciones a realizar tutoría con la finalidad de garantizar el acompañamiento a los estudiantes de licenciatura y posgrado, para lograr una mejora de la calidad.

A partir del modelo de tutorías de la ANUIES compartimos la concepción de que la tutoría es el acompañamiento que se da al estudiante para que en su tránsito y egreso de la universidad cuente con la información y la guía que le ayude a solventar las circunstancias de adaptación a la vida universitaria, el desarrollo de su trayectoria académica más conveniente, así como el conocimiento de sus derechos, obligaciones y los trámites para su egreso, titulación e incluso de algunas posibilidades para su incorporación al mercado de trabajo.

Por su parte, las instituciones en estudio realizan estas funciones de la siguiente manera. El tutor imparte la modalidad grupal aten-

diendo a estudiantes de diversas licenciaturas, eso sí de la misma unidad académica. El caso más común (46.4 por ciento) es que asistan con un tutor estudiantes de cuatro diferentes licenciaturas, 14 por ciento de los tutores reciben de una a dos licenciaturas, 10 por ciento de los tutores reciben estudiantes de tres a cinco licenciaturas y cinco tutores (18 por ciento) tutoran a jóvenes de seis programas distintos. Esta situación, aseguran los tutores, fortalece las relaciones interpersonales en programas cuyo currículum es flexible y la interacción que se genera en esta práctica ha resultado muy enriquecedora.

Los profesores, en general, se refieren a que el tutor es un acompañante, guía y apoyo al estudiante en el transcurso de su vida escolar; es el concepto de tutor que tienen. Observamos en el cuadro 1 cómo los docentes-tutores se asumen principalmente como “un acompañante del estudiante durante su trayectoria universitaria” y un “apoyo necesario para contribuir en la formación integral del estudiante universitario”, lo cual no se ve afectado porque un tutor atienda a estudiantes de diversas licenciaturas.

CUADRO 1
¿QUÉ ES PARA USTED UN TUTOR?

<i>Concepto de tutor</i>	<i>Porcentaje</i>
Un acompañante del estudiante durante su trayectoria universitaria	57.1
Un apoyo necesario para contribuir en la formación integral del estudiante universitario	35.7
Un orientador que apoya el proceso enseñanza-aprendizaje del estudiante universitario	3.6
Profesional que guía y orienta	3.6
Total	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada a docentes-tutores de FCS-CIII-UNACH e ICE-IPRO-UAEM, agosto de 2011-julio de 2012.

Es importante destacar que la mayoría de los tutores (89.3 por ciento) refirieron que reciben apoyo para la realización del ejercicio tutorial. El apoyo que se les otorga es fundamentalmente de carác-

ter administrativo y de infraestructura, en un 20 por ciento y 60 por ciento respectivamente, lo cual indica que los tutores tienen, en general, un espacio para la realización de las actividades tutoriales y cuentan con cierto apoyo administrativo, como material de oficina. De ellos, 10 por ciento reportaron recibir una compensación económica por esta función, suponemos que son los profesores de tiempo parcial del ICE, unidad académica en la que sí se les está remunerando económicamente a los tutores por estar considerada en el plan de estudios, salvo para el caso de los profesores de tiempo completo, para quienes la tutoría es una actividad más de las cuatro que tienen asignadas dentro de su carga de trabajo.

Los PTC piensan que para la institución la tutoría es asumida como algo extra y poco importante, es decir, no se le reconoce como un espacio académico, lo cual multiplica la carga de horas frente a grupo de los PTC. En algunas ocasiones el tiempo de la tutoría cubre espacios en los horarios de clases, de tal manera que el tutor es un comodín para la administración, es decir, le resuelve a la administración problemas de horarios, espacios, etcétera.

Los profesores de asignatura, por su tipo de contratación, requerirían un pago adicional por realizar la tutoría, sin embargo —al menos en dos de las unidades académicas estudiadas— sólo se les paga por las horas en materias curriculares, lo cual limita su participación en el programa, aunque es importante destacar que algunos de ellos participan aun sin contar con un pago. Todo esto nos permite deducir que los programas de acción tutorial funcionan más en virtud del interés y la buena voluntad de los docentes-tutores, que por el impulso institucional que deberían recibir.

En los tres casos estudiados se cuenta con material especializado para llevar a cabo la acción tutorial (85.7 por ciento), y éste, así como todos los formatos, también ha sido elaborado por los propios docentes-tutores; el material de los tres PAT es similar, está centrado en la atención a los problemas y necesidades que se presentan a los estudiantes de educación superior. En el caso de la FCS, existe un manual *ex profeso* para dar la tutoría, en el caso del IPRO y del ICE, cada tutor elabora su Plan Operativo del Tutor (POT) con base en las problemáticas y necesidades del o los estudiantes en tutoría. No obstante, 10.7 por ciento de los tutores dijeron que dan la tutoría sin material especializado porque los problemas que los estudiantes reportan son en general de tipo pedagógico y pueden resolverse sin material especial.

De acuerdo con la propuesta tutorial planteada por la ANUIES, resulta indispensable que los tutores tengan acceso a la información de sus estudiantes tutorados; si bien la mayoría (67.9 por ciento) de los docentes aseveraron que sí tienen acceso a la información, 32.1 por ciento refirieron que no tienen acceso a ella, lo cual dificulta la tarea. Por lo tanto, es indispensable que las instituciones reflexionen sobre la importancia de tener este tipo de información disponible y al alcance de los tutores, de esta manera el programa puede desarrollarse con mayor eficiencia y eficacia.

Ahora bien, desde el planteamiento de la ANUIES la tutoría puede darse de manera presencial o a distancia y a pequeños grupos o de forma individual; en los casos estudiados la mayor parte de tutores imparte la tutoría de forma presencial y grupal. Tal como se ha mencionado, la tutoría se da de manera presencial por 96.4 por ciento de los tutores, sólo 3.6 por ciento lo hace a distancia, los tutores consideran que la tutoría presencial no sólo es necesaria, sino indispensable, dado que las relaciones cara a cara con los estudiantes son muy importantes para generar confianza y empatía; se recurre a la tutoría a distancia únicamente para casos especiales en los que los estudiantes se encuentran de intercambio académico o cuando por incapacidad médica no pueden asistir a la universidad.

Reconocemos que la tutoría individualizada tiene sus ventajas, no obstante, la poca existencia de tutores obliga a que la tutoría se imparta de manera grupal, incluso en su mayoría se trata de grupos mayores a 20 estudiantes, lo cual, a pesar de no ser lo idóneo, reporta beneficios a los participantes.

Utilidad de la tutoría según los tutores

Uno de los objetivos centrales de la investigación fue conocer las percepciones de los docentes sobre la utilidad y los resultados que representa la acción tutorial; en los tres casos los programas fueron planteados para abatir y/o revertir indicadores negativos que está presentando la educación superior: altos niveles de rezago educativo y deserción escolar y bajos niveles de egreso y titulación. Desde la perspectiva de los tutores, como se observa en el cuadro 2, en su mayoría la tutoría es percibida como una actividad útil (57.1 por ciento), otro 17.9 por ciento la considera muy útil, pero 21.4 por ciento la valora como inútil.

CUADRO 2
CONSIDERACIONES DE LOS TUTORES ACERCA
DE LA UTILIDAD DEL EJERCICIO TUTORIAL

<i>El tutor considera la tutoría</i>	<i>Porcentaje</i>
Inútil	21.4
Útil	57.1
Muy útil	17.9
No contestó	3.6
Total	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada a docentes tutores de FCS-CIII-UNACH e ICE-IPRO-UAEM, agosto de 2011-julio de 2012.

Quienes consideran la tutoría útil o muy útil, en general argumentaron en las preguntas abiertas del cuestionario que:

La tutoría es muy útil porque permite al estudiante darse cuenta de que sus problemas son comunes a sus compañeros y sobre todo que tienen solución, lo cual conduce a que junto con el tutor busquen salidas a sus problemas y permanezca en la universidad una vez habiéndolos resuelto.

Es la tutoría el mecanismo a través del cual el alumno se siente parte de su facultad, es decir, deja de considerarse un extraño, se identifica con sus pares y con sus maestros, todo ello le facilita su permanencia y lo motiva a seguirse superando.

O bien señalan que:

Los estudiantes son por demás desorganizados y desinformados, la tutoría les da la posibilidad de preguntar sobre dudas que a lo mejor son muy sencillas, pero que por no hacerlas en otros contextos los llevan a reprobado y hasta desertar, me parece que la tutoría es indispensable como apoyo a los alumnos.

Quienes la consideran inútil indicaron:

Yo no he visto resultados, los alumnos llegan por obligación, es decir, porque Pronabes los obliga, así que no les interesan los contenidos, no se comprometen y no hay resultados positivos.

Es inútil porque los docentes-tutores aún no hemos entendido lo que significa ser un tutor y entonces se toma la actividad muy a la ligera, lo que no permite resultados importantes.

Las respuestas anteriores de los tutores muestran diversas experiencias y actitudes frente al ejercicio tutorial, que en su mayoría son valoradas como útiles. Ahora bien, si los docentes-tutores consideran a la tutoría necesaria, es decir, si la valoración que hacen de ella es positiva, suponemos que esto incide en la permanencia y desarrollo de los programas de acción tutorial en las instituciones estudiadas, siempre que se cuente con el soporte de la administración escolar. La consideración sobre su utilidad se corresponde de manera directa con la necesidad de su existencia, ya que 35.7 por ciento la consideran necesaria y 28.6 por ciento indispensable, lo cual es un indicador positivo para la permanencia del programa por lo menos en el mediano y largo plazo. Los docentes que la consideran no necesaria lo hacen por las mismas razones por las que la consideran inútil, véase el cuadro 3.

CUADRO 3
CONSIDERACIONES DE LOS TUTORES ACERCA
DE LA NECESIDAD DEL EJERCICIO TUTORIAL

<i>El tutor considera a la tutoría</i>	<i>Porcentaje</i>
No necesaria	25.0
Necesaria	35.7
Indispensable	28.6
No contestó	10.7
Total	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada a docentes tutores de FCS-CIII-UNACH e ICE-IPRO-UAEM, agosto de 2011-julio de 2012.

Según la percepción de los docentes, para la mayoría de los estudiantes la tutoría es útil (84.7 por ciento). Únicamente 14.3 por ciento supone que es inútil; los docentes que piensan esto refieren que los estudiantes participantes no asisten a la tutoría por voluntad

propia, sino porque los obligan a asistir por medio del Pronabes (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
UTILIDAD DE LA TUTORÍA PARA LOS ESTUDIANTES
DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS DOCENTES

<i>Utilidad de la tutoría</i>	<i>Porcentaje</i>
Inútil	14.3
Útil	71.4
Muy útil	14.3
Total	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada a docentes tutores de FCS-CIII-UNACH e ICE-IPRO-UAEM, agosto de 2011-julio de 2012.

Finalmente, la percepción general sobre los programas de acción tutorial que tienen los docentes-tutores es positiva para la mayoría (89.3 por ciento). Consideraron a la tutoría como una actividad positiva, incluso los docentes-tutores del IPRO institución en la que el PAT está en receso (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
PERCEPCIÓN GENERAL SOBRE LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN TUTORIAL

<i>Percepción sobre el programa</i>	<i>Porcentaje</i>
Negativo	10.7
Positivo	89.3
Total	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada a docentes tutores de FCS-CIII-UNACH e ICE-IPRO-UAEM, agosto de 2011-julio de 2012.

No obstante que cada PAT considera una periodicidad diferente de las sesiones, en un caso hay una sesión cada dos meses, en otro cada mes y en otro cada dos semanas, coincidiendo únicamente en que las sesiones tienen una duración de dos horas, las opiniones de los docentes-tutores son muy consistentes.

CONCLUSIONES

Estamos seguras de que sobre la tutoría existen muchas propuestas ideales, no obstante aquí presentamos las percepciones de los docentes-tutores que han desarrollado tres programas de acción tutorial con base en la propuesta de la ANUIES y cuya implementación ha tenido como característica fundamental el interés de los docentes-tutores comprometidos con el desarrollo de la actividad tutorial.

El análisis de la aplicación de los programas de acción tutorial, desde la visión de los tutores, muestra la importancia de estos actores protagónicos en la acción tutorial, su disposición a la capacitación, la participación en la elaboración de los PAT, así como las actitudes positivas hacia la utilidad y la necesidad de este proceso de acompañamiento; no dejan duda de que el funcionamiento de la tutoría está en sus manos, siempre y cuando cuenten con el apoyo administrativo de sus instituciones.

A pesar de que los mecanismos de atención son diversos, es importante destacar que en general los programas de acción tutorial estudiados han requerido dar tutoría grupal, en virtud del reducido número de tutores y sólo en casos especiales, a solicitud del estudiante, se brinda tutoría individualizada. El ideal de los programas estudiados es trascender de la tutoría grupal a la individualizada.

Es importante hacer notar que únicamente el programa de acción tutorial del ICE ha logrado incluir en sus planes de estudio la tutoría, lo cual consideramos adecuado, ya que de esta manera esta actividad se institucionaliza y coadyuva a la formación integral del estudiante. Se espera en el mediano plazo lograrlo en los casos de la FCS y del IPRO.

En síntesis, el análisis de las percepciones de los docentes-tutores desde sus experiencias confrontadas con las políticas públicas, explica que el surgimiento, desarrollo y consolidación de sistemas tutoriales institucionales en la educación superior mexicana sean desiguales, puesto que si bien se cuenta con una rica experiencia acumulada en algunas instituciones, en otras todavía no se ha logrado implantar un programa institucional de tutorías, o bien tan sólo se reportan programas en fase experimental o piloto y en otros casos han tenido una existencia efímera.

Lo primero que debe existir en la comunidad educativa y en los directivos de una institución es la voluntad y la certeza de las bondades que puede reportar para la vida de su institución un programa

tutorial, pues en no pocas ocasiones la puesta en marcha de estos programas obedece a requerimientos de procesos de evaluación o certificación institucional, a una moda, o incluso sólo se hace por simulación.

Finalmente, se debe considerar que la capacitación de los tutores es un compromiso permanente, y que con ella se podrán clarificar algunas confusiones de lo que es y no es la tutoría, y que todavía prevalecen en algunos tutores, directivos y estudiantes. Esto permitirá que los resultados de la tutoría sean más provechosos y se evalúen en términos de sus objetivos precisos.

REDES DE EXPERTOS EN ACADEMIAS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

*Juan Manuel Herrera Caballero**

INTRODUCCIÓN

El Instituto Politécnico Nacional desde su creación en 1937 es la institución educativa laica y gratuita, rectora de la educación tecnológica pública en México, líder en la generación, aplicación, difusión y transferencia del conocimiento científico y tecnológico. Para lograrlo, su comunidad forma integralmente profesionales en los niveles medio superior, superior y posgrado, realiza investigación y extiende a la sociedad la aplicación de sus resultados.

Así las jefaturas de Academias en Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA) adquieren un papel fundamental como protagonistas de la preparación académica de los alumnos, ya que la actividad de la docencia cubre una de las principales funciones de la escuela superior en la formación profesional y de la investigación. Su importancia destaca aún más si se reconoce que los profesores que desarrollan dicha función constituyen un actor social permanente del sistema escolar.¹

El propósito principal de UPIICSA es formar especialistas en campos relacionados con la producción, la economía y la administración industrial, así como realizar investigaciones científicas y tecnológicas para el desarrollo industrial en México.² Se requiere un trabajo intenso por parte de las jefaturas de academias y surge la necesidad de identificar a expertos en cada una de las academias que conforman

* Profesor-investigador de la UAM-Iztapalapa.

¹ Mario Rueda, Frida Díaz-Barriga y Mónica Díaz Pontones, *Evaluar para comprender y mejorar la docencia en la educación superior*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2003, p. 15.

² Enrique G. León, *El Instituto Politécnico Nacional. Origen y evolución histórica*, México, IPN, 1986, p. 23.

esta unidad profesional. Un experto debe contar con el reconocimiento de otros especialistas para conferirle autoridad y estatus, debe tener un conocimiento amplio o aptitud en un área particular del conocimiento y ser así maestro de un conocimiento, sobre todo para la transmisión de habilidades y herramientas a los alumnos para su desempeño profesional.

En años recientes, el IPN ha planteado la intención de implementar un Modelo Educativo (ME). Algunas de las características más significativas del ME propuesto por el IPN, de acuerdo con el documento denominado “Un nuevo modelo educativo para el IPN. Materiales para la reforma”, de 2004, son las siguientes.

Está centrado en un tipo de aprendizaje que promueva una formación integral y de alta calidad científica, tecnológica y humanística; combine equilibradamente el desarrollo de conocimientos, actitudes, habilidades y valores; proporcione una sólida formación que facilite el aprendizaje autónomo, el tránsito de los estudiantes entre niveles y modalidades educativas, instituciones nacionales y extranjeras y hacia el mercado de trabajo; se exprese en procesos educativos flexibles e innovadores con múltiples espacios de relación con el entorno, y permita que sus egresados sean capaces de combinar la teoría y la práctica para contribuir al desarrollo sustentable de la nación.

Otra característica del nuevo modelo educativo es que busca atender necesidades formativas y ritmos de aprendizaje distintos, tomando en cuenta a una población estudiantil heterogénea, debido a que en la actualidad los programas que rigen la educación conciben a la población estudiantil como un grupo homogéneo; poner mayor interés en los procesos de planeación y evaluación con apoyo y complementos externos, teniendo en cuenta que de esta forma se dará un flujo de experiencias, información, conocimientos y recursos, que repercutan en la calidad de los procesos académicos que contribuyan a ubicar nacional e internacionalmente al Instituto en una posición más relevante.

Propone una forma de trabajo colaborativo, horizontal, flexible, dinámico y coordinado, una forma organizada de trabajo colaborativo en red.

Debido a que los elementos descritos del denominado modelo educativo implican tanto una conceptualización como una puesta en marcha diferente del proceso educativo que los docentes del IPN

han realizado desde su fundación, consideramos que estamos ante un proceso de cambio organizacional, ya que la supervivencia de una organización depende de la capacidad de extraer del medio los materiales para mantener sus operaciones y para sobrevivir a las crisis, y debe de mantener los mecanismos internos necesarios para hacer frente a cualquier desafío. Y en ello, un modelo de organización que aprende se hace necesario para poder diseñar organizaciones de una manera menos burocrática y más útil e imprevisible. Se trata de introducir una perspectiva alternativa en el paradigma de la educación y un pensamiento reflexivo sobre los procesos de la organización.³

Por tal razón, nos parece importante conocer una estructura de red de los docentes que puede ser útil en la intención del modelo educativo, sin embargo, el IPN es demasiado extenso como para, en un primer intento, abarcarlo todo, por lo que únicamente se centró el enfoque en la UPIICSA.

La actividad de la docencia cubre una de las principales funciones de la escuela superior en lo referente a la formación profesional, incluyendo la formación para la investigación. Su importancia destaca aún más si se reconoce que los profesores, quienes desarrollan dicha función, constituyen un actor social permanente del sistema escolar.⁴ Sin dejar de lado que el docente, aparte de transmitir conocimiento también da ejemplos en su práctica cotidiana y transmite valores científicos y éticos, en otras ocasiones trata de relacionar el proyecto educativo de la institución con las características de sus alumnos.⁵

La práctica docente del IPN es, en lo general, tradicional y centrada en la enseñanza. El Instituto tiene el reto de construir una nueva cultura del trabajo académico que dinamice la docencia y su relación con la investigación y la extensión sobre la base de profesores con la formación idónea para el nivel que atienden, teniendo como fundamento un modelo educativo.⁶

³ Mats Alvesson, *Cultural Perspectives on Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 51.

⁴ Mario Rueda, Frida Díaz-Barriga y Mónica Díaz, *Evaluar para comprender y mejorar...*, op. cit., p. 21.

⁵ ANUIES, *Anuario estadístico, 2004*, en <<http://www.anui.es.mx/>>, consultado en febrero de 2013.

⁶ Instituto Politécnico Nacional, *Un nuevo modelo educativo para el IPN*, México, IPN, 2004, p. 2.

Resultó interesante, tanto para los investigadores como para la escuela superior, estudiar el escenario de las academias, puesto que éstas constituyen un motor del proceso de enseñanza-aprendizaje. En las academias, a través de reuniones periódicas se reflexiona constantemente sobre el quehacer educativo actual. En ellas se generan propuestas de progreso y reorganización de la actividad docente. La finalidad es mejorar sustantivamente el nivel académico de la institución y, por consiguiente, abatir los índices de reprobación, deserción, así como lograr que los egresados satisfagan excelentemente los requerimientos del mercado laboral.⁷

OBJETIVO

El objetivo general de la presente investigación fue reconocer expertos a través de una estructura de redes en la UPIICSA del IPN. El objetivo particular fue registrar los mecanismos de percepción en la identificación de expertos.

La UPIICSA cuenta con un total de 13 academias de los departamentos de Ciencias Sociales (3), Ingeniería (6) y Ciencias Básicas (4). El estudio general se orientó a todas las academias. El estudio específico, presentado aquí, se enfocó en el análisis del Departamento de Ciencias Sociales con sus tres academias.

En el rediseño del programa de formación y actualización del personal docente se espera contar con un profesorado que se considere también en su papel de facilitador de experiencias de aprendizaje y no únicamente como transmisor de información, actualizado en los contenidos de la profesión o disciplina que ejerce y claramente ligado con su entorno, pero teniendo los elementos didácticos y el conocimiento en el uso de herramientas de información y comunicación para construir espacios de aprendizaje en su relación con los estudiantes.

En esta tarea destaca la conveniencia de la detección de los expertos, así como los reconocidos como buenos docentes por parte de los mismos profesores. De tal manera que ellos puedan ser integrados con el fin de fortalecer las actividades académicas.

⁷ Sonia Comboni Salinas, José Manuel Juárez Núñez, María Dolores París Pombo y Hugo Aboites, *¿Hacia dónde va la universidad pública? La educación superior en el siglo XXI*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2002, p. 18.

Para asumir ese papel, los profesores deberán realizar nuevas actividades: utilizar la investigación y la solución de problemas como estrategias de formación; definir y utilizar vías diversas para fomentar la creatividad y la capacidad emprendedora; estimular el desarrollo de habilidades y la orientación con los principios de la institución asociados al desarrollo interdisciplinario.

CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES

Una red es un conjunto de nodos y de ligas entre esos nodos, donde cada uno tiene características propias, y cada liga es portadora de flujos de relación de intensidades y características particulares.

En la sociedad globalizada del siglo XXI, las redes de conocimiento constituyen las máximas expresiones del ser humano como productor de conocimientos y su necesidad de intercambiar y transferir lo que aprende y lo que crea, a partir de la interacción social dentro de un escenario y un contexto de organización. Esto quiere decir que no puede ser indiferente a lo que le rodea; aprende de lo que tiene enfrente, y se da cuenta que existen otros individuos que también se encuentran en su mismo contexto a los cuales no puede dejar fuera de su proceso de aprendizaje y aprehensión de conocimiento.⁸ La interacción entre individuos es fundamental para el conocimiento puesto que el ser humano no existe de manera aislada, siempre está en contacto con otras personas que le permiten intercambiar puntos de vista y de concebir a la organización a la que se pertenece.

La producción de conocimiento científico está estrechamente relacionada con las organizaciones formales que se crean para ello, los procesos de investigación que se desarrollan en ellas son el resultado de una integración tanto de recursos intelectuales como financieros. Esta integración tiene como objeto producir conocimiento a partir de las necesidades integrales de la sociedad.⁹

El tipo de necesidades de una organización determinará cómo trabajarán las redes en las que se vinculan los distintos agentes interesados. De acuerdo con las necesidades que surgen de los cambios constantes, se conciben nuevas maneras de colaborar para mejo-

⁸ Morton Deutsch y Robert Krauss, *Teorías en psicología social*, México, Paidós, 1990, p. 28.

⁹ Alicia Hernández y Manuel Miño, *Historia de la ciencia y la tecnología*, México, El Colegio de México, 1991, p. 34.

rar el sistema en el que confluyen sus ideas y actividades. Y se debe aprender a enfrentar los retos y exigencias de las demás redes que existen en otras organizaciones.

Artiles¹⁰ concibe las redes de conocimiento como aquellas que se establecen entre los individuos, los grupos y las organizaciones, donde no solamente son importantes las relaciones bilaterales sino también la integridad de las actividades desempeñadas por la propia red de conocimientos.

Para Coleman¹¹ estas redes implican tanto la formación de redes profesionales y de entrenamiento como de difusión y transmisión de conocimientos o de innovaciones, que estarían dando lugar a la formación de espacios regionales de conocimiento.

Lo que quiere decir es que las redes de conocimiento son un vínculo entre dos o más agentes que forman una red por medio de la cual integran sus distintas actividades para compartir conocimientos en aras de un objetivo común. La información es el punto fundamental dentro de estas redes pues es la que ayuda a tomar decisiones y alimenta la generación de proyectos. Con ella se puede definir qué tipo de cambios deben realizarse y son necesarios para innovar y modificar determinadas prácticas.¹²

Dentro de un contexto más social y dinámico, las redes sociales de conocimiento son las interacciones humanas en la producción, almacenamiento, distribución, transferencia, acceso y análisis de los conocimientos producidos por el hombre de manera sistemática dentro de una organización o por el interés personal o grupal por compartir datos de cualquier índole y a través de cualquier medio, generalmente electrónico, con el objeto de desarrollar sus capacidades de creación, entendimiento, poder, estudio y transformación de la realidad que lo rodea en un ámbito territorial y en un contexto económico-social determinado.¹³

¹⁰ Sara Artiles, "Las redes del conocimiento como producto de la gerencia de información en ambientes académicos", en R. Faloh Bejerano y M. C. Fernández de Alaiza (coords.), *Gestión del conocimiento: concepto, aplicaciones y experiencias*, La Habana, Empresa de la Gestión del Conocimiento y la Tecnología (GECYT), 2002, p. 36.

¹¹ James Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, p. 54.

¹² Carlos Sluzki, *La red social: frontera de la práctica sistémica*, Barcelona, Gedisa, 1998, p. 57.

¹³ Ikujiro Nonaka e Hirotaka Takeuchi, *La organización creadora de conocimiento*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 60-103.

Las redes de expertos sirven, entre otras cosas, para promover estratégicamente hallazgos de investigación en organizaciones y tener actividades clave, ya que estas redes pueden integrar a expertos reconocidos de un campo en reuniones e interacción electrónica regulares con otras redes. Asimismo, se pueden detectar dentro de las organizaciones o entre éstas y las instituciones, donde las organizaciones están integradas por individuos orientados hacia el cumplimiento de metas comunes y las instituciones, por su parte, sancionan el comportamiento de los individuos.¹⁴

ANÁLISIS DE DATOS RETICULARES

El análisis de redes sociales reside tanto en cuestiones conceptuales o teóricas como en el aprendizaje de la mecánica de transformación de datos.¹⁵

Así, las redes o grafos se constituyen como la herramienta principal para presentar las interacciones entre individuos o grupos de individuos de forma ilustrativa y amigable.

Como señala Hanneman,¹⁶ los datos sociológicos tradicionales se representan en una matriz rectangular en donde se inscriben las mediciones. En las filas se ubican los casos u observaciones (personas, organizaciones, países, etc.), y en las columnas, las variables seleccionadas (edad, tipo de organización, población, etc.). En cambio, en el análisis de redes sociales constituyen una matriz cuadrada de mediciones. Las filas de la matriz son los casos, sujetos u observaciones; las columnas son el mismo conjunto de casos, sujetos y observaciones y ahí está la diferencia clave con los datos convencionales. En cada celda de la matriz se describe una relación entre los actores.¹⁷

¹⁴ Pedro C. Solís y Carlos Pérez, *Las redes de conocimiento en la internacionalización de la investigación en administración*, México, UAM-I, 2004, p. 13.

¹⁵ Vasja Vehovar, Katja L. Manfreda, Gasper Koren y Valentina Hlebec, "Measuring Ego-Centered Social Networks on the Web: Questionnaire Design Issues", en *Social Networks*, vol. 30, núm. 3, julio de 2008, pp. 213-222.

¹⁶ Robert A. Hanneman, "Introducción a los métodos del análisis de redes sociales", Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside, 2000, en <<http://www.redes-sociales.net/materiales>>, consultado en febrero de 2013.

¹⁷ Alejandro Velázquez y Norman Aguilar G., "Manual introductorio al análisis de redes sociales", 2005, en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_ARS.pdf>, consultado en febrero de 2013.

LAS ORGANIZACIONES

La organización es un conjunto de comportamientos cuyas reglas deben sujetarse a todos sus miembros y así valerse del medio que permite a una empresa alcanzar determinados objetivos.¹⁸

Comprenden un sistema de actividades conscientemente coordinadas formado por dos o más personas, donde la cooperación entre sus diferentes partes es esencial para la existencia de la organización. Una organización existe cuando hay personas organizadas, capaces de comunicarse y que están dispuestas a compartir recursos para lograr las metas deseadas.

Las organizaciones tienen una finalidad, objetivos de supervivencia; pasan por ciclos de vida y enfrentan dificultades de crecimiento. Tienen una personalidad, necesidades, un carácter y se les considera en algunas ocasiones como microsociedades que tienen sus procesos específicos de socialización, normas y una historia relacionada con la cultura que ellas mismas desarrollan.

Al respecto, Robbins¹⁹ plantea que la idea de concebir a las organizaciones como culturas en las cuales hay un sistema de significados comunes entre sus integrantes constituye un fenómeno que ha llamado la atención. Hace diez años las organizaciones eran, en general, consideradas simplemente como un medio racional utilizado para coordinar y controlar a un grupo de personas, con niveles verticales, departamentos, relaciones de autoridades, etc. Pero las organizaciones son algo más que eso, como los individuos; pueden ser rígidas o flexibles, poco amistosas o serviciales, innovadoras o conservadoras. Una u otra tienen una atmósfera y carácter especiales que van más allá de los simples rasgos estructurales. Los teóricos de la organización le han otorgado un lugar en la cultura al reconocer la importante función que ésta desempeña entre sus miembros.

REDES DE EXPERTOS EN ORGANIZACIONES

Las redes de expertos, por su parte, cumplen una función productiva en la sociedad del conocimiento. Cada vez un mayor número de

¹⁸ Stephen Robbins, *Comportamiento organizacional*, México, Prentice-Hall, 2004, p. 37.

¹⁹ *Ibid.*, p. 38.

puestos de trabajo en instituciones públicas y privadas exigen el desarrollo de redes de conocimiento apoyadas telemáticamente en expertos, para el establecimiento de las relaciones profesionales entre diversos puestos clave y externos a la propia organización.

Las organizaciones estudian las posibilidades de construcción del conocimiento y desarrollo del aprendizaje colaborativo dentro de los procesos de cambio que se están produciendo en el trabajo cotidiano y las vías para apoyar las necesarias redes de conocimiento.

En este cometido, los sistemas educativos contribuyen a preparar al alumnado para participar en la sociedad de la información, en la cual el conocimiento es el recurso básico para el desarrollo personal, social y económico, y donde la pericia de los especialistas estará cada vez más distribuida en redes de conocimiento. Por lo tanto, las instituciones escolares tienen que encontrar los métodos pedagógicos más adecuados para enfrentar estos nuevos desafíos.

Generalmente la innovación en una organización tiene que ver con su propio desarrollo y crecimiento. A diario surgen nuevas tecnologías dentro del conjunto de todos los recursos y quienes los transforman, que requieren un cambio en el área de actividad de los individuos para poder competir y estar a la altura de las nuevas exigencias. Para ello es indispensable la innovación social y cultural dentro de una organización de cualquier tipo para poder crecer incluso económicamente.

Las redes sociales de conocimiento reposan en las distintas organizaciones humanas creadas para tal propósito, ya que éstas son capaces de ordenar coherentemente las ideas, distribuir recursos, aplicar métodos regulados y obtener resultados orientados a la innovación y desarrollo de las distintas áreas de actividad social; esto responde al carácter institucionalizado y colectivo de la ciencia, sin embargo, dichas redes reconocen también el carácter individualista creador del hombre en lo que se conoce como ciencia popular o conocimiento no científico, igualmente importante en el flujo de información en dicha red.²⁰

Se puede decir que las redes sociales de conocimiento son el resultado de la actividad humana conformada en esencia para pro-

²⁰ Riitta Toivonen, Lauri Kovanen, Mikko Kivelä, Jukka-Pekka Onnela, Jari Saramäki y Kimmo Kaski, "A Comparative Study of Social Network Models: Network Evolution Models and Nodal Attribute Models", en *Social Networks*, vol. 31, núm. 4, octubre de 2009, pp. 240-254.

ducir, gestionar y transferir los resultados de la investigación científica al mejoramiento de la sociedad y del individuo.²¹

Las universidades y los centros de investigación, para poder vincularse en espacios híbridos con la industria y participar en los circuitos internacionales de conocimientos, requieren de una capacidad para redimensionar sus fronteras organizacionales y adquirir la competencia en el diseño de formas organizacionales en red.

METODOLOGÍA

La investigación llevada a cabo fue de tipo exploratorio, transversal, descriptivo no experimental, con una sola medición.²²

El lugar donde se realizó la investigación fue la UPIICSA, del Instituto Politécnico Nacional.

Se trató de ver, si es posible, la identificación de expertos en las academias de la UPIICSA del IPN a través de un análisis de datos reticulares de la red.

Se tomó una muestra no probabilística²³ de 33 sujetos de una población aproximada de 131 docentes que conforman las tres academias de Administración, Derecho y Economía del departamento de Ciencias Sociales, en la UPIICSA del IPN. La distribución de los docentes quedó conformada de la siguiente manera:

<i>Academia</i>	<i>Número de docentes</i>
Administración	6
Derecho	10
Economía	17

INSTRUMENTO

El instrumento utilizado inicialmente tuvo ocho preguntas abiertas dirigidas a la identificación de expertos, para efectos de esta

²¹ Amparo Ruiz, *Educación superior y globalización. Educar, ¿para qué?*, México, Plaza y Valdés, 2002, p. 41.

²² Fred N. Kerlinger, *Investigación del comportamiento*, México, McGraw-Hill, 1988, p. 56.

²³ Roberto Hernández Sampieri, *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill, 2001, p. 78.

investigación, la cual tiene como objetivo principal integrar la red en las tres academias de UPIICSA e identificar expertos. Se retomó el instrumento y se agregaron dos preguntas más, también abiertas, donde se da a los docentes la libertad de contestar dichas preguntas, nombrando a sus compañeros o nombrándose incluso a sí mismos (véase anexo). Y por otro lado mencionan su percepción de lo que ellos consideran es un experto, definido por su dominio y destreza en su especialidad, así como un buen docente, definido por el reconocimiento de los alumnos y de los profesores mismos, sin dejar de lado su motivación hacia el trabajo conjunto.

PROCEDIMIENTO

La aplicación del instrumento en la UPIICSA se dio en las juntas de academia, donde se reúnen la mayoría de los profesores, ya que estas juntas son indispensables para exponer las necesidades del área y además se convierten en un foro adecuado para la comunicación y la participación. Las juntas de academia se llevaron a cabo en forma periódica una vez por mes y la estancia para la recolección de información duró cinco meses, ya que las juntas de academia se efectuaban con diferentes profesores y en los turnos matutino y vespertino.

Se solicitó permiso al subdirector académico, así como a los jefes de departamento para poder estar en las reuniones y se esperaron las indicaciones de cada jefe de academia para poder entrar en las reuniones. Por otra parte, también se identificó a algunos profesores que fueron entrevistados en sus lugares de trabajo.

En total se logró una participación de 33 personas, suficientes para integrar una red e identificar expertos, ya que permitieron reconocer una estructura de red y llevar a cabo un análisis de datos reticulares, ya que fueron mencionados también profesores que no contestaron el cuestionario y con la información de las entrevistas fue posible identificar los mecanismos de percepción en dicha detección.

Cuando se obtuvieron los datos, se codificaron. Se efectuó un análisis descriptivo en el programa SPSS para el conocimiento de la muestra. Veintiséis cuestionarios son los que identifican expertos y siete permiten hacer un análisis de contenido para la descripción de mecanismos de percepción.

Para efectos de este estudio se construyeron matrices cuadradas de mediciones, como lo sugiere Hanneman,²⁴ donde se incluyó a todos los profesores de cada academia, aunque no hubieran contestado el cuestionario existía la posibilidad de ser elegidos como expertos. Éstas se hicieron en Excel y después se exportaron al programa donde en NetDraw se crearon las redes para su análisis.²⁵

Hecho esto, se describieron cada una de las redes por pregunta; posteriormente se hizo una comparación entre redes para responder a las preguntas de investigación y por último se realizó un análisis de contenido, donde se tiene un carácter de simplicidad por el número de menciones que se dan en las respuestas de cada una de las interrogantes.

RESULTADOS

Los nombres que aparecen a continuación no son reales, ya que los originales fueron sustituidos por otros, a fin de conservar la confidencialidad del estudio en cuestión.

En Administración, Héctor Magdaleno Ramírez considera expertos en su especialidad y al mismo tiempo buenos docentes a Francisco Huerta Jiménez, José Moreno Fernández, José Enrique Martínez y Martha Garduño López (véanse las figuras 1 y 2).

Olga Huerta Medellín considera expertos en su especialidad y al mismo tiempo buenos docentes a José Enrique Martínez, Héctor Magdaleno Ramírez y Martha Garduño López (véanse las figuras 1 y 2).

Isaac Novelo Albarrán considera experto y buen docente a Antonio Javier Pineda, mientras que sólo expertos a Martha Garduño López, Ma. Luisa Pulido Méndez y José Alfredo Arredondo (véase la figura 1) y buen docente a Marco Antonio Estrada (véase la figura 2). Marco Antonio Estrada considera experto y buen docente a Mario Carranza y Julio Mercado, mientras que sólo experto a Jesús Ramírez Reyes y buen docente a Mónica Navarro Mendoza (véanse las figuras 1 y 2).

²⁴ Robert A. Hanneman, "Introducción a los métodos de análisis de redes sociales", *op. cit.*

²⁵ José Luis Molina, "Operaciones básicas con Unicet 6", 2005, en <<http://revistaredes.rediris.es/webredes/talleres/opbauci.pdf>>, consultado en febrero de 2013.

FIGURA 1
CONSIDERADOS EXPERTOS

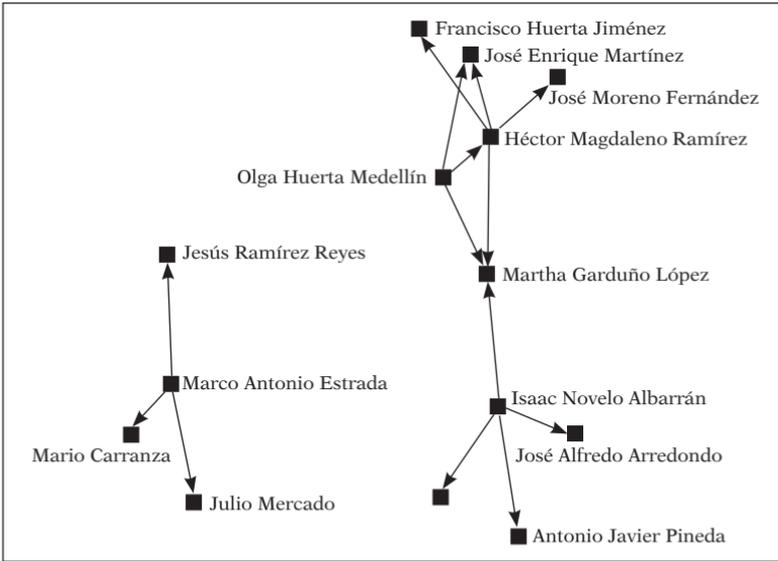
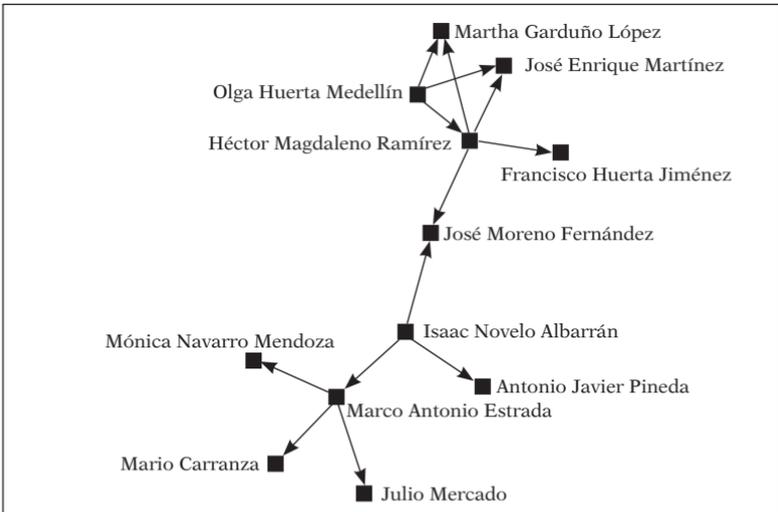


FIGURA 2
CONSIDERADOS BUENOS DOCENTES



En Derecho, las personas que son reconocidas en ambas redes son Alma Obdulia San Miguel, Ma. Luisa Maya Ruiz y Carlos Beltrán Lara, esto se puede observar en las redes donde se señalan con la dirección de las flechas (véanse las figuras 3 y 4).

Alma Obdulia San Miguel es reconocida como experta en su especialidad y también como buena docente, son las mismas personas que la reconocen en ambas preguntas excepto por Sara Morales Rosado, que la ve como experta pero no como buena docente, y Otto Velasco Vélez que sí la considera buena docente pero no como experta (véanse las figuras 3 y 4).

Ma. Luisa Maya Ruiz también es reconocida en ambas redes por Maira Sáenz López, sin embargo Ma. Irma Martínez Vega la ve como experta (véase la figura 3) no como buen docente, contraria a Otto Velasco Vélez, que sí la ve como buena docente (véase la figura 4) y no como experta.

Carlos Beltrán Lara es reconocido con mayor frecuencia como experto que como buen docente, sin embargo se presenta en ambas redes (véanse las figuras 3 y 4).

Los académicos que aparecen en la red de aquellos que son considerados como buenos docentes sin presentarse en la red de expertos son Maira Sáenz López, Mario A. Alavez Flores y José Guerra Coronado (véase la figura 4).

FIGURA 3
DERECHO, CONSIDERADOS EXPERTOS

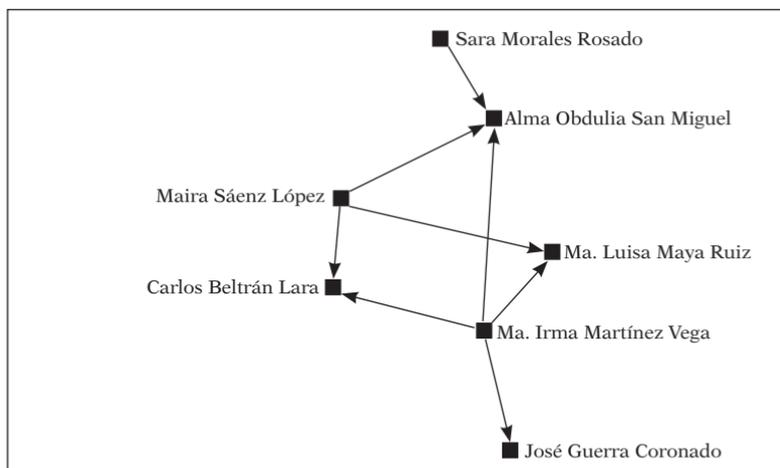
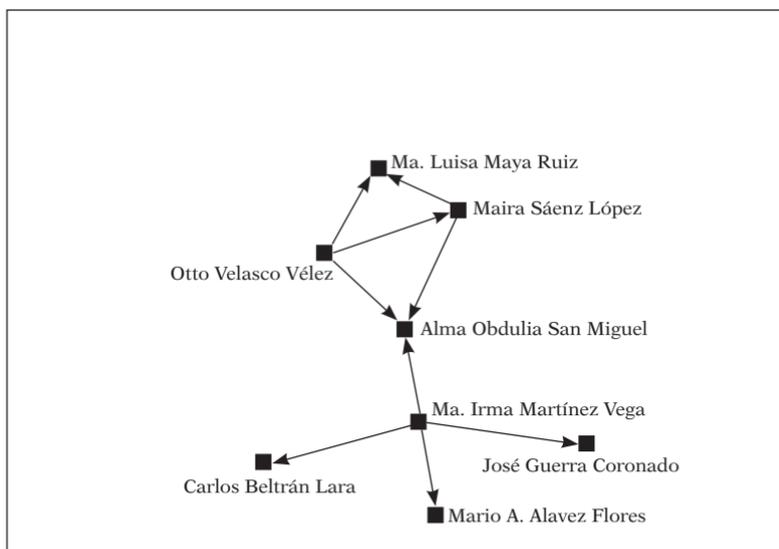


FIGURA 4
CONSIDERADOS BUENOS DOCENTES



En Economía, Elvira Rosas Alemán considera expertos y buenos docentes a Juan Gómez, Dolores Garza García, Carmen Guzmán Ávila, Rita Flores, Rafael Robles A. y Gerardo Huerta Cruz (véanse las figuras 5 y 6).

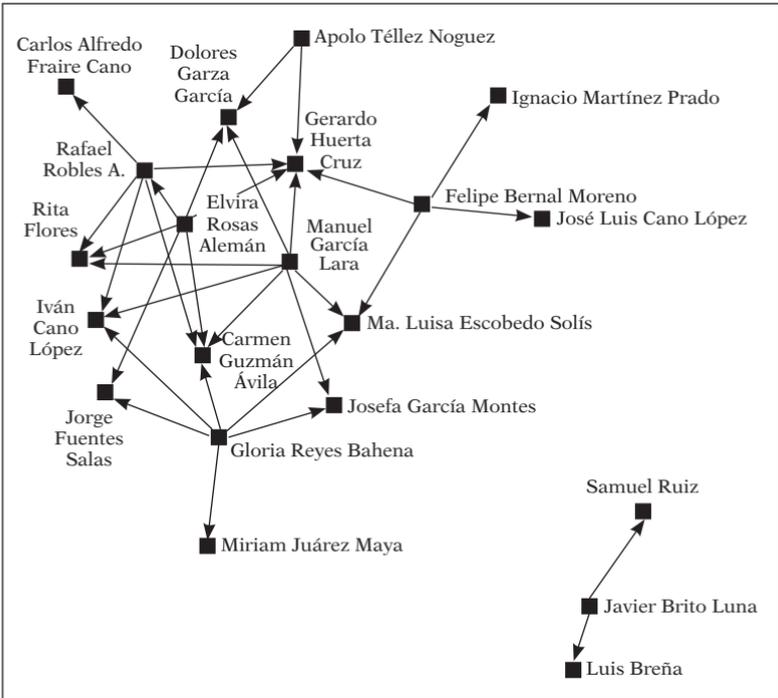
Rafael Robles A. considera expertos y buenos docentes a Iván Cano López, Gerardo Huerta Cruz, Juan Gómez, Carlos Alfredo Fraire Cano y a Carmen Guzmán Ávila (véanse las figuras 5 y 6).

Gloria Reyes Bahena considera expertas y buenas docentes a Miriam Juárez Maya, Ma. Luisa Escobedo Solís; considera sólo expertos a Rita Flores, Josefa García Montes, Iván Cano López y Carmen Guzmán Ávila (véase la figura 5) y buenos docentes a Rafael Cruz Pérez y Gerardo Huerta Cruz (véase la figura 6).

Manuel García Lara considera expertos y buenos docentes a Josefa García Montes, Ma. Luisa Escobedo Solís e Iván Cano López, y sólo expertas a Carmen Guzmán Ávila y Rita Flores, y buen docente a Gerardo Huerta Cruz (véanse las figuras 5 y 6).

Javier Brito Luna difiere al considerar expertos a Samuel Ruiz y Luis Breña (véase la figura 5) y buenos docentes a Iván Cano López y Rafael Cruz Pérez (véase la figura 6).

FIGURA 5
ECONOMÍA, CONSIDERADOS EXPERTOS

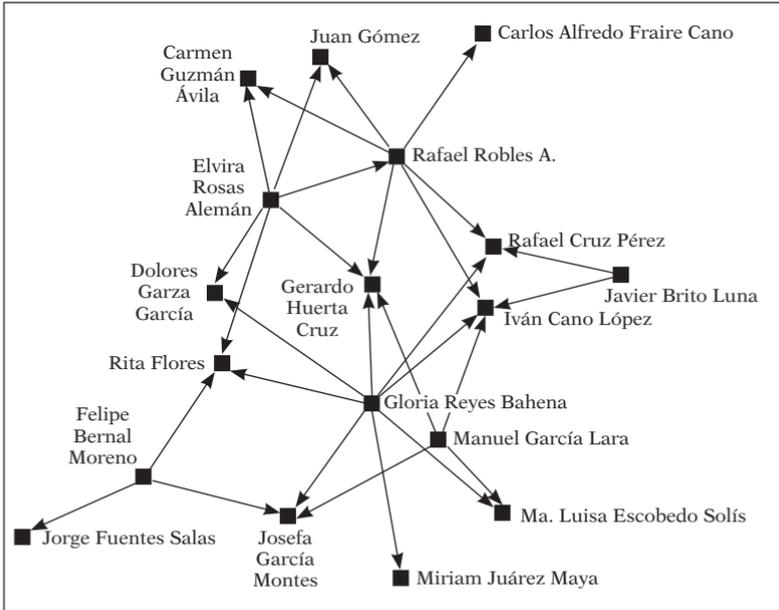


Felipe Bernal Moreno difiere al considerar expertos a José Luis Cano López, Ignacio Martínez Prado, Gerardo Huerta Cruz y Ma. Luisa Escobedo Solís (véase la figura 5), mientras que considera buenos docentes a Jorge Fuentes Salas, Rita Flores y Josefa García Montes (véase la figura 6).

De acuerdo con la recolección de datos que se hizo en el Departamento de Ciencias Sociales de la UPIICSA en el IPN, 33 personas contestaron el cuestionario para la detección de expertos, de éstas 51.5 por ciento pertenecen a la academia de Economía, 30 por ciento a la academia de Derecho y sólo 18 por ciento a la Academia de Administración.

En su mayoría son hombres representados con 58 por ciento, mientras que las mujeres con 42 por ciento, sólo dos personas no contestaron. El grado académico con el que cuentan es principal-

FIGURA 6
CONSIDERADOS BUENOS DOCENTES



mente licenciatura con 58 por ciento, mientras que 39 por ciento tienen maestría y una sola persona representa tres por ciento, con doctorado.

El primer objetivo de la investigación fue integrar la red social en las academias de la UPICSA del IPN, lo cual se logró con los datos del cuestionario y el programa Ucinet.²⁶ Con los objetivos del análisis de datos reticulares de la red para la identificación de expertos en la UPICSA del IPN, se lograron los siguientes resultados:

EXPERTOS CON MAYOR RECONOCIMIENTO

Administración: Martha Garduño López y José Enrique Martínez.

Derecho: Alma Obdulia San Miguel, Carlos Beltrán Lara y Ma. Luisa Maya Ruiz.

²⁶ *Idem.*

Economía: Gerardo Huerta Cruz, Carmen Guzmán Ávila, Dolores Garza García, Ma. Luisa Escobedo Solís, Iván Cano López y Juan Gómez.

A los académicos Martha Garduño López y José Enrique Martínez también se les reconoce en la academia de Economía al desear trabajar con ellos.

En el objetivo “Describir los mecanismos de percepción en la identificación de expertos” se obtuvo lo siguiente:

En las tres academias son las mismas personas las que son reconocidas como expertos y buenos docentes por sus compañeros. Estas redes están muy relacionadas. Asimismo, en las tres academias se manifiesta un trato personal con los docentes que son reconocidos como expertos.

En cuanto al trabajo regular que se da entre los académicos las redes siguen relacionadas pero en menor grado, ya que existen personas que dicen trabajar con unos profesores y consideran expertos a otros con los que no necesariamente trabajan.

En el objetivo “Precisar si el conocimiento de un experto coincide con la facilidad y flexibilidad para el trabajo conjunto con él” se obtuvo lo siguiente:

En general sí existe una relación entre estas redes ya que en las tres academias al menos dos personas coincidieron en señalar que les gustaría trabajar con profesores que al mismo tiempo consideraban expertos. Cabe aclarar que también existen personas que sólo consideran expertos a unos y no mencionan algún interés por trabajar con ellos.

En la academia de Administración y Derecho, el hecho de considerar expertos a unos profesores no implicó no desear trabajar con ellos, o al menos no lo expresaron así las personas que contestaron, ya que muchas evadieron esta pregunta.

En Administración sí se dio una relación con un académico, Héctor Magdaleno Ramírez, que reconoce como expertos a Francisco Huerta Jiménez y a José Moreno Fernández, sin embargo manifiesta que no le gustaría trabajar con ellos.

En cuanto a la relación entre las redes que implican considerar a un buen docente y si les gustaría trabajar con él también existe en algunos casos, pero esto no es general. El hecho de considerar a alguien como un buen docente y expresar el no querer trabajar con él, se da en la academia de Economía, nuevamente con Manuel Gar-

cía Lara, quien nombra en ambas redes a Ma. Luisa Escobedo Solís y a Josefa García Montes.

Se responde afirmativamente a la pregunta de si es posible identificar expertos, ya que fue posible hacer un análisis de datos reticulares mediante la creación de matrices cuadradas de acuerdo con Hanneman.²⁷

Se responde afirmativamente a la pregunta de si existen expertos en las academias de UPIICSA desde la posición de cada uno de los académicos, ya que ellos accedieron a nombrar a quienes consideran expertos. La identificación de un experto se relaciona en gran medida con el reconocimiento de un buen docente, ya que en las tres academias son las mismas personas a las que se les reconoce como expertos y al mismo tiempo como buenos docentes.

Cuando Morales²⁸ señala las diferencias entre estas dos percepciones, de objetos y de personas, acierta al afirmar que las personas son semejantes y esto permite realizar una serie de inferencias que no se pueden realizar con los objetos, y la percepción de personas suele darse en interacciones que poseen un carácter dinámico dentro de cada academia.

Los académicos de la UPIICSA tienen una convivencia como individuos sociales y como partes de la organización, al ser semejantes no sólo en su carácter de individuos sino en sus actividades y nuevamente como partes de la organización; esto permite realizar las inferencias para reconocer la posición de los actores.

Al conocerse y conocer parte de su trabajo y de sus actividades, los académicos que cooperan con el estudio no vacilaron en reconocer a quienes consideran expertos.

Para los entrevistados, las cualidades que debe tener un experto son principalmente su experiencia, su preparación, que se actualice constantemente y que tenga colaboraciones en libros, ya que ello se refleja en los estímulos y becas que reciben por parte de la institución y en las publicaciones que edita el IPN.

Sin embargo en esta investigación se planteó también la pregunta: ¿cómo se percibe a los expertos?, donde se pudo encontrar que para reconocerlos no necesariamente debían contar con las cuali-

²⁷ Robert A. Hanneman, "Introducción a los métodos de análisis de redes sociales", *op. cit.*

²⁸ José Francisco Morales y Miguel Carlos Moya, *Tratado de psicología social*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, p. 26.

dades mencionadas. Hubo académicos reconocidos como expertos con un mínimo de años en la docencia, en contraste con algunos que llevan más de 30 años en el ejercicio y en la misma área que no fueron nombrados; ahora bien, lo que se pudo observar es que efectivamente existían otros mecanismos de percepción como son las relaciones interpersonales, el rol o papel social, y la autoatribución (aunque esta última no fue muy significativa). Asimismo, el reconocimiento también se relacionó con la variable “motivación hacia el trabajo”, donde se encontró que el reconocimiento tenía que ver con la disposición al trabajo conjunto, con la persona reconocida.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con Salazar,²⁹ en la percepción de personas se da una formación de impresiones. A partir de la información perceptual del conocimiento sobre el sujeto, el contexto y la experiencia pasada, se infiere la existencia de ciertos atributos en la persona percibida.³⁰ Una vez identificados ciertos rasgos en la persona y partiendo de un criterio o modelo, el sujeto genera expectativas sobre su posible comportamiento. En efecto, se pudo observar esto en el proceso de reconocimiento de expertos, pero también intervienen las relaciones interpersonales, el rol social y la motivación hacia el trabajo, los cuales se convierten en mecanismos de percepción en la identificación de expertos.

El proceso de atracción señala que como consecuencia de los procesos anteriores se establece una evaluación positiva o negativa de las personas que se traduce en conductas de búsqueda, acercamiento o, por el contrario, de rechazo, razón por la cual algunos docentes se posicionaron dentro de la red.

La investigación resultó ser de utilidad, ya que no se había realizado un estudio de este tipo en la unidad profesional. A pesar de la complejidad con que se recabaron los datos, se lograron amplios resultados gracias al análisis de datos reticulares con la herramienta pertinente,³¹ lo cual sirve para identificar las redes que pueden ser

²⁹ José Miguel Salazar, *Psicología social*, México, Trillas, 1979, p. 45.

³⁰ José Francisco Morales, *Psicología social*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, p. 64.

³¹ Josep A. Rodríguez y Fredesvinda Mérida, “Guía práctica de redes sociales”, Universidad de Barcelona, Departamento de sociología y análisis

utilizadas como promotoras del funcionamiento del modelo educativo, ya que especifican estructuras de las relaciones sociales (en las áreas académica en estudio). Esta detección puede ser ampliada a todas las estructuras dentro de la institución educativa, a fin de dar seguimiento en la implantación de las políticas educativas dentro del Instituto Politécnico Nacional.

de las organizaciones, 2005, en <<http://www.ub.edu/epp/redes/guia.DOC>>, consultado en febrero de 2013.

VIEJOS PROBLEMAS Y NUEVOS RETOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR HACIA SU UNIVERSALIZACIÓN

*César Darío Fonseca Bautista**

INTRODUCCIÓN

Una constante en la historia contemporánea de las modernas sociedades occidentales ha sido la apuesta por la educación escolarizada como recurso y mecanismo para resolver toda clase de problemas sociales, económicos, políticos y culturales, si tan sólo se logra proveer educación de calidad. En otras palabras, la educación¹ y su espacio tradicional por excelencia, la escuela, han jugado un papel central y estratégico en el discurso político de los Estados nacionales como reivindicación y legitimación del papel social de dichas organizaciones políticas. Así, la educación y la escuela han sido depositarias de las más legítimas aspiraciones y esperanzas para transformar a la sociedad, por lo que ocupan un lugar importante en la agenda del desarrollo de la política social de los Estados para avanzar hacia el progreso social y cultural de sus pueblos.

Las sociedades actuales son prácticamente impensables sin la existencia de escuelas y de lo que ahí se realiza cotidianamente. Aun cuando no haya suficiente claridad y conocimiento de cómo suceden en ese espacio las relaciones, los procesos de inculcación y de socialización que garantizan la reproducción social de la sociedad, la escuela es todavía un bien público y social, legitimado y demandado por la población. Sin embargo, en la construcción de la gran utopía que ubica a la escuela como la panacea para casi todos los problemas sociales complejos y propios de nuestro tiempo, dicha

* DGETI/Morelos-CBTis No. 76.

¹ Aun cuando se reconoce la amplitud del concepto *educación* y su trascendencia más allá del espacio institucional de la escuela, para efectos del presente trabajo, cuando se haga referencia a dicho término se estará haciendo referencia a la educación escolarizada.

institución aparece permanentemente en deuda con la sociedad, que debe asumir costos, señalamientos y demandas por todo aquello que no ha sido capaz de hacer, tanto lo que sería parte de su responsabilidad como de otras cosas sobre las cuales sería injusto pedirle que resuelva o responda.

Por ende, la forma institucionalizada que han creado los Estados para reorientar el rumbo, redoblar la eficacia, la eficiencia y mejorar los resultados del quehacer educativo son las políticas públicas, que en el campo de lo educativo identificamos como políticas educativas y que se materializan regularmente a través de reformas educativas, las cuales se suceden de manera permanente y periódica en prácticamente todos los países, algunos de los cuales —los menos— generan la orientación, los elementos y la finalidad de cada reforma que marque el rumbo para la mayoría de los países. Hoy es difícil encontrar en el mundo occidental un país que no tenga en su agenda política el tema de la educación y de las reformas educativas.

El propósito de este trabajo es presentar algunos de los principales problemas de la educación media superior (EMS) considerados prioritarios para ser atendidos y operados por parte de la autoridad educativa. Igualmente se ponen a consideración algunos elementos de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) que sería necesario conciliar o modificar a cinco años de su puesta en marcha.

Ante la carencia de una evaluación institucional de la reforma, se requieren investigaciones sin pretensiones generalizables a todo el país, que den cuenta de su desarrollo en el nivel local, que adviertan sobre problemas y obstáculos en el avance y mejoramiento de este tipo educativo.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los estudios acerca de las políticas públicas (PP) como tarea gubernamental iniciaron su conformación, como campo de estudio y preocupación académica, a mediados del siglo pasado, fundamentalmente en países occidentales de tradición democrática y liberal, y con la finalidad de hacer de la gestión pública una tarea racional y técnica que arroje resultados con mucha más eficiencia y eficacia en lugar de responder sólo de manera intuitiva a las demandas sociales.

Una de las definiciones más sencillas y simples de lo que son las PP la proporciona Dye,² quien señala: “Public policy is whatever governments choose to do or not to do”, cuya traducción más conocida es: “Política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, ya que en ocasiones no tomar una decisión es también una respuesta política frente a un problema. Hogwood y Gunn³ proponen algunas definiciones para el concepto de política pública a partir de dispensarle un tratamiento polisémico, ya que para ellos el concepto permite describir un campo de actividad, un propósito general o propósitos específicos; también se emplea para señalar decisiones de gobierno, programas, productos o resultados de la acción gubernamental y sus efectos.

Las PP se expresan también como procesos, aun cuando sus acciones puedan no estar contenidas normativamente en algún documento. Para Rizvi y Lingard⁴ las PP son mucho más que una prescripción documentada, son también proceso y producto. Además de ordenar y guiar las acciones de gobierno en beneficio de una comunidad, el Estado y su gobierno, a través de sus PP, buscan representar y expresar futuros imaginados o deseados como parte del interés público y social, por lo que en la disputa política entre intereses diversos, una PP también puede omitir o esconder sus verdaderas intenciones de manera deliberada y verse envuelta en conflictos y discrepancias tanto en su diseño y promoción como en su entrada en vigor. Toda política pública implica adoptar una posición, ya que su diseño lleva de manera implícita la asignación autoritaria de determinados valores que promoverán y de otros que negarán.

Por lo anterior, para Rizvi y Lingard⁵ las PP tienen una función social y política más allá de la atención y satisfacción de una demanda. A partir de la década de los años noventa del siglo XX, en América Latina —incluido por supuesto México— surgió la promoción de un determinado tipo de PP enmarcadas en una lógica y racionalidad técnica dirigidas al campo de lo educativo, como

² Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood-Cliffs, Prentice-Hall, 1992, p. 2.

³ Brian Hogwood y Lewis Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, 1984, p. 13.

⁴ Fazal Rizvi y Bob Lingard, *Políticas educativas en un mundo globalizado*, Madrid, Morata, 2013, p. 27.

⁵ *Ibid.*, p. 32.

respuesta a diversos diagnósticos externos solicitados o sugeridos por los gobiernos locales de cada nación.

La expresión de dichas PP se concretó en reformas educativas, las cuales partieron de postulados de cierto corte pragmático y/o economicista, consensuadas en la comunidad internacional a través de los denominados organismos internacionales, los cuales están vinculados directamente con entidades económicas de nivel mundial, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre los más conocidos y que difunden un determinado tipo de valores, estrategias, paradigmas, reformas y políticas educativas muy similares, por no decir las mismas, en todos los países de la región. El peso económico y geopolítico que hay detrás de dichos organismos ha permitido que de alguna manera dicten el contenido de las reformas educativas en el mundo, que intervengan y decidan en asuntos educativos internos de los países a través de procesos de evaluación de los sistemas educativos nacionales y la asignación de empréstitos y apoyos para mejorarlos y aumentar su eficiencia y calidad.

Estas políticas públicas y reformas educativas encontraron amplia receptividad en algunas estructuras de la alta burocracia tecnócrata formada en países desarrollados. Atender, extender y mejorar la educación de todos los seres humanos, en especial de aquellos que se encuentran en una situación de marginación extrema o de vulnerabilidad social, ha sido la orientación de planteamientos, sugerencias y recomendaciones propuestas y difundidas por dichos organismos, dirigidas hacia las políticas educativas, especialmente de países denominados periféricos o subdesarrollados y que, se asume, requieren orientación, asesoría y apoyo para hacer factible que todo ser humano tenga acceso a una educación pertinente y de calidad.

En la primera década del presente siglo, el Estado mexicano diseñó una serie de políticas educativas con la intención de sincronizar su sistema educativo con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente. Así, hemos visto cómo se han sucedido una a una las reformas para cada nivel educativo obligatorio (preescolar, primaria, secundaria, bachillerato), e incluso las instituciones de educación superior han incursionado en diseños y rediseños de sus modelos educativos. Todas estas innovaciones, más allá de la originalidad de su diseño, se enmarcan en presiones y demandas que enfren-

ta el Estado mexicano para responder a las exigencias políticas de los mencionados organismos internacionales y de la población que exigen más escolaridad con mayor calidad.

REFORMA EDUCATIVA

Hablar de reformas educativas remite a la idea de cambio y transformación para alcanzar situaciones y condiciones que no se tenían antes. Las RE buscan impactos macrosociales y son concebidas para obtener una mejoría en alguno de los diferentes elementos que componen la vida educativa de las instituciones escolares. Para Viñao⁶ la expresión “reforma educativa” posee una evocación positiva, remite a una idea de mejoría, innovación, avance y progreso; tiene un sentido lineal y ascendente: a nadie se le ocurre pensar en una reforma regresiva, en crear una reforma para estar peor que antes.

Otros autores, como Torres,⁷ definen una RE como el conjunto de políticas encauzadas de forma vertical para generar cambios en el sistema educativo en su conjunto, independientemente del calificativo que acompañe su denominación: mejoramiento, modernización, transformación, o bien de su complejidad o profundidad para generar cambios radicales, parciales o superficiales. Por su parte, para Carnoy y Moura⁸ las RE obedecen sobre todo a momentos, situaciones, tendencias y coyunturas históricas específicas; por lo general son contenidas presupuestalmente, surgen en contextos de crisis económicas con la misión de hacer de la eficiencia y la competitividad el rasgo que las distingue en el propósito de preparar el capital humano para dar respuesta a las demandas de un escenario mundial globalizado.

Por tanto, a partir de elementos aportados por los especialistas se puede establecer que una RE se crea y promueve como un

⁶ Antonio Viñao, *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Madrid, Morata, 2002.

⁷ Rosa Torres, “De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina”, en *Perspectivas*, vol. XXX, núm. 2, pp. 282-299, Ginebra, UNESCO, junio de 2000, disponible en <<http://www.frotesis.org/documentos/torres2000ar.pdf>>.

⁸ Martin Carnoy y Claudio de Moura, “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?”, presentado en el Seminario sobre Reforma Educativa, Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

modelo idealizado para implantar una orientación e incidir favorablemente en la operación, desarrollo, funcionamiento y resultados de la educación a partir de elementos en particular (planes de estudio, paradigma pedagógico, metodología, evaluación, currícula, etc.). López y Flores⁹ identifican a Chile como el gran laboratorio experimental de la más reciente oleada de RE en América Latina. Empleando el argumento de la ineficiencia de los sistemas educativos de carácter público de la región, los organismos internacionales promovieron una serie de orientaciones y cambios en pos de una pretendida modernización de sus estructuras educativas.

Los mismos autores afirman que los primeros procesos llevados a cabo en el país andino corrieron en paralelo justamente con la fundación y el funcionamiento del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación, cuyos resultados permitieron justificar una disminución del presupuesto estatal destinado a la educación pública. Este esquema, denominado *modernizador*, se aplicó casi simultáneamente en Chile, Argentina, Colombia, Uruguay, Venezuela, El Salvador, Costa Rica, Panamá y México, con variaciones en el nombre pero con las mismas intenciones y propósitos.

Destaca también la implantación en la región de una cultura de la evaluación, la cual sirvió para enfatizar la necesidad de formar a la comunidad escolar en valores como la competencia, la utilidad y el pragmatismo. Lo anterior se acompañó de políticas dirigidas a los alumnos, estudiantes y docentes, que se tradujeron en becas, *vouchers* educativos, bonos de calidad, deshomologación salarial, estímulos al desempeño, a la dedicación y a la productividad docente, así como la gradual y paulatina exaltación del prestigio de las escuelas privadas, en detrimento de las públicas.

En el primer lustro de la década de los noventa se suceden estos cambios en los países de la región. Como puede observarse en la tabla 1, en un periodo de cuatro años (entre 1991 y 1994) se modificaron los marcos normativos de siete países latinoamericanos. Tal y como lo afirma Braslavsky,¹⁰ es evidente la simultaneidad con que se llevaron a cabo las reformas legislativas constitucionales en el

⁹ Susana López y Marcelo Flores, "Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 1, 2006, disponible en <<http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-lopez.html>>, consultado el 20 de octubre de 2010.

¹⁰ Cecilia Braslavsky, "La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos", en *Revista Ibero-*

campo de la educación y que se denominó la “intención refundacional” de los sistemas educativos de la región.

TABLA 1
AMÉRICA LATINA. SITUACIÓN NORMATIVA DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

<i>País</i>	<i>Marco normativo</i>	<i>Año de promulgación</i>
Argentina	Ley Federal de Educación	1993
Bolivia	Ley de Reforma Educativa	1994
Colombia	Ley General de Educación	1994
Chile	Ley Orgánica de Constitución de la Enseñanza	1991
México	Ley General de Educación	1993
Paraguay	Constitución Nacional	1992
República Dominicana	Plan Decenal de Educación	1992

FUENTE: Cecilia Braslavsky.¹¹

Las RE implantadas en América Latina en las últimas tres décadas mantienen rasgos en común, cambios pensados y estructurados desde fuera, operados de manera vertical por funcionarios, en muchas ocasiones ajenos al campo educativo, que privilegian algunos elementos del proceso educativo en detrimento de otros y que sobre todo operan bajo la consigna de hacer más con menos. Torres¹² señala como rasgos que han caracterizado dichas RE el descuido recurrente y sistemático hacia el docente y su exclusión en las fases de diseño y elección de los contenidos temáticos y estrategias para implementar dichas reformas. En el mismo tenor que Braslavsky, Gajardo¹³ hace una revisión de los documentos normativos que fundamentaron los cambios en esa oleada de RE donde también

americana de Educación, núm. 9, 1995, pp. 91-123, disponible en <<http://www.oei.es/oeivirt/rie09a03.htm>>.

¹¹ *Ibid.*

¹² Rosa Torres, “De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina”, en *Perspectivas*, vol. XXX, núm. 2, pp. 281-299, Ginebra, UNESCO, junio de 2000, disponible en <<http://www.fronesis.org/documentos/torres2000ar.pdf>>.

¹³ Marcela Gajardo, *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, núm. 15, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

encontró similitudes desde las denominaciones hasta cuestiones muy puntuales, como lo que tiene que ver con la identificación de problemas similares, efectos, recomendaciones, prescripciones, expectativas y las estrategias de concertación y acuerdo político, tal como se puede observar en la tabla 2.

TABLA 2
PAÍSES DONDE SE APLICARON ESTRATEGIAS
PARA LA CONCERTACIÓN DE AGENDAS DE REFORMA

<i>País</i>	<i>Estrategia de concertación</i>	<i>Marco normativo</i>	<i>Informes nacionales de política educativa</i>
Argentina	El Pacto Federal Educativo, 1993	Ley de Transferencia de Servicios. Ley Federal de Educación	La educación argentina en la sociedad del conocimiento
Colombia	Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1994	Ley General de Educación	Colombia: al filo de la oportunidad
Chile	Comisión Nacional de Modernización de la Educación, 1994	Leyes que norman la reforma curricular	La educación en Chile de cara al siglo XXI
Costa Rica	Consejo Superior de Educación, 1994		Política educativa hacia el siglo XXI
El Salvador	Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo. Plan Decenal de Educación 1995-2005	Ley General de Educación, 1996	La educación de cara al siglo XXI
República Dominicana	Consulta Nacional y Acuerdos Institucionales, 1991	Nueva Ley General de Educación para la República Dominicana, 1992	Plan Decenal de Educación

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

<i>País</i>	<i>Estrategia de concertación</i>	<i>Marco normativo</i>	<i>Informes nacionales de política educativa</i>
México	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992	Ley General de Educación, 1993	Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000
Panamá	Pacto para la Modernización de la Educación Panameña		Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña

FUENTE: Marcela Gajardo.¹⁴

Este tipo de reformas las denomina Torres¹⁵ “a prueba de docentes”, pues en ellas se prioriza la inversión y la compra de equipo, se hace una valoración retórica del profesor acompañada de cierta desconfianza en ellos para incluirlos en el proceso, lo cual los coloca en calidad de responsables del deterioro que se va a reformar y de responsables-salvadores de la nueva reforma. Suelen ser medidas parciales ya que, por ejemplo, no se aborda el tema salarial, las condiciones laborales y la formación permanente del profesorado, a pesar de que es frecuente encontrarlas bajo la denominación de reformas integrales. Un ejemplo concreto sería la propia RIEMS, la cual omite cualquier mención acerca de las condiciones salariales y laborales del magisterio de la educación media superior.

Díaz-Barriga e Inclán¹⁶ llaman la atención acerca de las similitudes en el proceso de gestación de las diferentes RE en la región, ya que en todos los casos parten de un diagnóstico con abundantes datos estadísticos, se presenta la gravedad del sistema educativo,

¹⁴ *Ibid.*, p. 16.

¹⁵ Rosa Torres, *op. cit.*

¹⁶ Ángel Díaz-Barriga y Catalina Inclán, “El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 25, Madrid, OEI, 2001.

aunque en todos los casos se omite una reflexión crítica sobre el porqué se encuentra en ese estado la educación. Otro elemento recurrente es anteponer el proceso de globalización como la justificación para realizar cambios que permitan alcanzar niveles óptimos de calidad que hagan posible la competitividad en beneficio de los estudiantes y su futura inserción en la aldea global.

En síntesis, estas RE han tenido mayor durabilidad y blindaje a los cambios de gobierno, aunque no fueron el resultado de un ejercicio soberano, pues los modelos “sugeridos” son únicos. Lo que es un hecho es que las reformas puestas en marcha a fines del siglo XX pretendieron ser integrales y globales en su implantación. Por último, las RE mexicanas fueron cabildeadas y consensuadas con organismos cupulares del poder político y económico, sin embargo, como antaño, el magisterio permaneció ajeno a la preparación de dichos cambios o, en el mejor de los casos, fue selectiva y formalmente incluido al final como un cuerpo de legitimación social, gremial y política.

LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

En México existe un consenso generalizado, compartido incluso por las propias autoridades educativas federales, acerca del descuido, el atraso y rezago en que se sumió la EMS durante por lo menos las tres últimas décadas, lo cual se materializó en un crecimiento amorfo y desordenado, operado de manera fragmentada y a través de una diversidad de subsistemas educativos, sin una adecuada coordinación sistémica, y peor aún, sin poder conciliarlos. Lo anterior generó, entre muchos otros problemas, la imposibilidad de que los jóvenes pudieran transitar por sus subsistemas.

Además, la EMS se vio afectada por una limitada y siempre incierta asignación de recursos e inversión insuficientes¹⁷ para su

¹⁷ En el Programa Sectorial Educativo se advierte: “La estimación de los recursos para la ejecución del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la Secretaría de Educación Pública y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos” (p. 12). Esto da un amplio margen para la justificación retórica en los casos donde lo propuesto no se logre satisfactoriamente. Dicho de manera coloquial, si hay recursos se hacen las cosas, si no los hay, no se efectúan. En el mismo sentido, en el documento de la RIEMS

operación, por lo menos en comparación con los otros dos tipos educativos, el básico y el superior. Por ello, en el año 2007, el entonces subsecretario de EMS del gobierno federal y artífice de la RIEMS, Miguel Székely, afirmaba que el descuido y los rezagos acumulados en la EMS durante décadas, hacían impostergable la implementación de una reforma que abarcara todos los ámbitos de dicho tipo educativo, ya que:

[...] el nivel medio superior presentaba las mayores carencias de todo el sistema educativo. Probablemente el indicador más contundente es que éste era el nivel con mayor deserción, con cerca de 40 por ciento. Y quizás el elemento más dramático e ilustrativo de sus deficiencias es que la principal causa de deserción, de acuerdo con los propios jóvenes que deciden dejar el bachillerato, es que la escuela no les gusta, no les sirve, o no se ajusta a sus intereses y necesidades. La falta de recursos económicos es el segundo motivo. Por décadas, el nivel medio superior se caracterizó por su desarticulación y dispersión, así como por la carencia de programas y políticas públicas que le dieran sentido e identidad. Entre los abundantes indicadores, destaca que se contaba con más de 200 planes de estudios distintos y prácticamente inconexos; paradójicamente, no existía movilidad ni tránsito entre dichos subsistemas.¹⁸

Durante años, esa diversidad de planes de estudios y subsistemas que ofrecen EMS fue considerada en el discurso político como expresión de la riqueza y fortaleza de un México diverso, sin embargo, en los últimos años comenzó a verse como una dificultad sistémica en términos de coordinación, operación, tránsito y atención a la demanda. Los 200 planes de estudio a los que alude Székely, se impartían en los siguientes subsistemas educativos en el nivel nacional (véase la tabla 3).

en relación con la formación permanente de los profesores en el modelo propuesto, se afirma que: “Un funcionamiento académico de esta naturaleza requiere recursos económicos, puesto que el trabajo colegiado demanda tiempo de trabajo. Paulatinamente, *conforme se cuente con los recursos para ello*, las instituciones podrán atender esta necesidad”.

¹⁸ Miguel Székely, “Avances y transformaciones en la Educación Media Superior”, 2009, p. 1, en <<http://virtual.chapingo.mx/prope/lecturas/avances.pdf>>, consultado en marzo de 2013.

TABLA 3
SUBSISTEMAS EDUCATIVOS QUE OFRECEN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

<i>Educación media superior</i>			
Centralizados del Gobierno Federal	Centralizados (SEMS)	DGETI	Cetis, CBTIS
		DGETA	CBTA, CBTF
		DGECyTM	Cetmar, CETAC
		DGB	CEB, Prefecos, Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas
		INBA	Bachillerato de Arte, Bachillerato Técnico de Arte
Descentralizados de la federación	Desconcentrado	IPN	CECYTE, CET
	Otras secretarías	Sedena	Bachillerato Militar
		Semar, Sagarpa, PGR, ISSSTE, etcétera	Bachillerato Tecnológico, Profesional Técnico y Técnico Básico
		Conalep	Profesional Técnico-Bachiller
		CETI Guadalajara	Bachillerato Tecnológico
Descentralizados de las entidades federativas		Cobach México (DF)	Bachillerato General
		DGETE	CECYTE EMSAD
		DGB	Cobach, BIC, EMSAD

TABLA 3 (CONTINUACIÓN)

Estatales	Coordinados por los Gobiernos Estatales (AEES)		Telebach
Organismos del Gobierno del DF	Coordinados por el Gobierno del DF	Instituto de Educación Media Superior en el DF	Bachillerato General por Cooperación Bachillerato General y Tecnológico Profesional Técnico
Autónomos		UNAM	Bachillerato General
		Universidades Autónomas Estatales	CCH, ENP, Bachillerato a Distancia Bachillerato de las universidades (general y tecnológico)
Privados			Preparatorias/bachilleratos particulares incorporados a la SEP-DGB
			Preparatorias/bachilleratos particulares incorporados a los Gobiernos Estatales (AEES)
			Preparatorias/bachilleratos particulares incorporados a las Universidades Autónomas
			Preparatorias/bachilleratos particulares no incorporados

FUENTE: SEMS.¹⁹

¹⁹ SEMS, "Reforma integral de la educación media superior en México: La creación de un Sistema nacional de Bachillerato en un marco de diversidad", México, 2008, disponible en <<http://www.sems.com.mx/Reforma%20Integral%20EMS%202008/SNB%20Marco%20Diversidad%20ene%202008%20FINAL.pdf>>, consultado el 20 de septiembre de 2010.

Además de este crecimiento desarticulado y muchas veces clientelar del subsistema de EMS, está el problema de los magros resultados que reflejan sus indicadores educativos de corte cuantitativo con los que la Secretaría de Educación Pública (SEP) evalúa el rendimiento de un tipo o nivel educativo (véase el cuadro 1). Resulta evidente el bajo rendimiento de este tipo educativo en la escala nacional, a lo cual se suma la presión que ejerce una creciente eficiencia terminal en la educación secundaria, que “empuja” a los jóvenes a continuar estudios de EMS, en un subsistema que hasta hoy ha sido incapaz de atender a la mayoría, de retenerlos, formarlos adecuadamente y lograr que egresen dentro del plazo reconocido para las trayectorias escolares continuas.

CUADRO 1
INDICADORES DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
CIFRAS NACIONALES

<i>Ciclo escolar</i>	<i>Egresados de secundaria</i>	<i>Tasa de absorción %</i>	<i>Deserción %</i>	<i>Eficiencia terminal %</i>	<i>Cobertura %</i>
1990-1991	1 176 290	75.4	18.8	55.2	35.8
1995-1996	1 222 550	89.6	18.5	55.5	39.4
2000-2001	1 421 931	93.3	17.5	57.0	46.5
2005-2006	1 646 221	98.2	17.0	59.6	57.2
2006-2007	1 697 834	98.3	16.7	59.8	58.6
2007-2008	1 739 513	98.3	16.6	60.0	60.1
2010-2011	1 803 082	98.4	16.3	60.6	63.4
2012-2013e/	1 805 863	98.5	16.0	61.1	65.0
2015-2016	1 800 839	98.6	15.8	61.6	69.3
2020-2021	1 747 103	98.8	15.4	62.2	75.9

e/ Datos estimados.

FUENTE: SisteSEP.²⁰

²⁰ SisteSEP, Sistema para el Análisis de la Estadística Educativa, 2010.

LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Es así como a partir del año 2007 dio inicio un proceso de cambio estructural de la EMS con el propósito de contener el deterioro del subsistema y sentar las bases para revertir la situación de los dos niveles educativos que ofrece la EMS (el bachillerato y el técnico-profesional) para lograr la edificación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) capaz de articular de manera pertinente su oferta educativa a efecto de ampliar su cobertura y mejorar y modernizar la calidad del servicio en sintonía con las exigencias y los parámetros internacionales.

Por sus planteamientos y la dimensión de sus alcances propuestos, la RIEMS es inédita en la historia de la EMS en México. Pretender aglutinar al conjunto de instituciones del nivel medio en un SNB, homologar procesos de gestión y organización, y pretender articular la formación de los jóvenes sobre la base de un Marco Curricular Común sustentado en un modelo educativo basado en competencias, no es una empresa sencilla ni fácil de lograr.

A través de esta PP se busca que cada estudiante cuente con la posibilidad de elegir la oferta educativa más acorde a sus intereses, eliminando obstáculos a su movilidad entre planteles y subsistemas, facilitándole el tránsito entre escuelas. De acuerdo con la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), se perciben dos grandes objetivos de la RIEMS: el primero, lograr que sus egresados compartan un perfil común dotado con la adquisición y el desarrollo de una serie de competencias que le permitirán al joven desenvolverse en el siglo XXI. El segundo, edificar un Sistema Nacional de Bachillerato que garantice que todos los planteles compartan estándares mínimos de calidad, para coadyuvar a la construcción de una sociedad democrática y próspera, dotando a los jóvenes de una educación humanista que forme ciudadanos reflexivos, críticos, autónomos y libres.

Difícilmente alguien podría argumentar de manera lógica su oposición a que la EMS fuera objeto de una reforma lo más profunda posible, pues este tipo educativo era un *enfermo que requería cirugía mayor*, sin embargo, hay argumentos que por lo menos expresan recelo frente a la reforma que se decidió implementar, al señalar que la copia de modelos y recetas de experiencias ajenas a la realidad nacional no augura buenos resultados. La autoridad educativa federal reconoce la influencia que tuvieron en el diseño de la RIEMS

algunas reformas creadas en otros países y que fueron impulsadas por los organismos internacionales.²¹

A un lustro de haberse puesto en vigor la RIEMS no existe, por lo menos de conocimiento público, ningún ejercicio de evaluación, así sea parcial. Por el contrario, existe un vacío de información relacionada con aspectos torales de la reforma que impiden conocer y retroalimentar el rumbo de la misma. Si se considera que una política educativa debe ser el resultado del quehacer gubernamental para dar respuesta a las necesidades y demandas de la población a través del diseño e instrumentación de PP, la RIEMS es la concreción de una política pública y de acuerdo con Aguilar (2010):

[...] las políticas públicas son acciones intencionales hacia la consecución de logros que representan un bien o un beneficio para la evolución, el progreso y desarrollo de la sociedad sobre la cual se aplican dichas políticas, estas acciones son el resultado de consensos a los que ha llegado el gobierno a través de interlocutores con la misma sociedad.²²

Además de las diferentes etapas de diseño y operación, una política pública requiere de un cuidadoso análisis de la situación social en todas sus dimensiones, así como de la coyuntura en que se diseña e implanta; debe valorar y analizar los criterios políticos, económicos, técnicos, administrativos, sociales y culturales, y resulta estratégico para el éxito de la misma no descuidar la parte que puede garantizar su viabilidad y avance: su evaluación.

Aunque se reconoce que sólo han egresado dos promociones formadas bajo el modelo educativo de la RIEMS y que esto puede limitar el resultado de una evaluación exhaustiva y pormenorizada de sus resultados, la realidad es que no hay información que permita tener nociones de cómo está operando la reforma. Sólo contamos con evidencia empírica —y no por ello menos confiable— focalizada por regiones, entidades y planteles, que permiten vislumbrar obstáculos, carencias, limitaciones e inercias que indudablemente detienen o desvían los objetivos de la reforma, más allá de la pertinencia de su contenido y orientación, los cuales no son objeto de reflexión en este trabajo.

²¹ SEMS, *op cit.*, pp. 34-40.

²² Luis F. Aguilar, *Política pública*, México, Siglo XXI, 2010, p. 29.

LOS RETOS URGENTES DE LA RIEMS

Resulta complicado establecer una jerarquización acerca de cuáles son los aspectos más importantes en un proceso tan complejo como es una RE de alcance nacional y de un subsistema tan poco estudiado, conocido y atendido como la EMS, en estas líneas se intenta señalar algunos de los retos que se considera debe atender con celeridad y decisión la autoridad educativa federal para afianzar y avanzar en la consolidación de la RIEMS.

Para la RIEMS los docentes son la piedra angular de la transformación proyectada, según afirma la autoridad educativa, los estudiantes son transitorios, los edificios se conservan durante largos periodos sin cambio alguno, pero los docentes permanecen y deben avanzar permanentemente. La autoridad educativa federal reconoce que es en la práctica cotidiana del docente en el aula donde adquieren concreción los propósitos fundamentales de la reforma, ya que es ahí donde los estudiantes desarrollarán las competencias expresadas en el perfil de egreso de la EMS.

Por ello, un primer reto de capital importancia es el relacionado con la formación de los docentes de EMS. Este tipo educativo ha sido al que menos atención le ha puesto la autoridad educativa federal para garantizar que los profesores que en él laboran cuenten con las oportunidades reales para formarse profesionalmente. Después de muchos años de anunciar la creación de un programa nacional de formación de maestros para la EMS, finalmente se creó el denominado Programa para la Formación Docente de Educación Media Superior (Profordems), el cual “tiene el objetivo de formar a los docentes de los planteles de Educación Media Superior para contribuir al alcance del perfil docente, establecido en la Reforma Integral de Educación Media Superior”.²³

Se le han hecho fuertes críticas al Profordems, señalamientos que evidencian cómo dicho programa nació a destiempo, ya que empezó a atender a los docentes cuando la reforma ya se había iniciado en las aulas; además, lamentablemente se puso en marcha con una estrategia de persuasión hacia los docentes poco afortunada, exhibiendo improvisación y problemas técnicos, operativos y admi-

²³ Subsecretaría de Educación Media Superior, *El Programa de Formación Docente de Educación Media Superior*, en <http://www.sems.gob.mx/es/sems/programacion_de_formacion_docente>.

nistrativos.²⁴ Sin embargo, en estos momentos es lo único que existe para continuar un proceso de formación, actualización y/o capacitación del personal docente y se percibe una evidente disminución del impulso oficial para continuar promovándolo entre el magisterio de EMS. Pareciera como si después de siete promociones atendidas entre el año 2008 y 2012, el cuarto de millón de docentes que laboran en el bachillerato hubiera sido formado o capacitado y, peor aún, asumir que ya no se incorporarán nuevos profesionistas como docentes, carentes la mayoría de ellos de la más mínima formación pedagógica.

Un programa de formación docente (el actual u otro mejorado) debe operar de manera permanente y con la misma intensidad; se requiere un relanzamiento corregido del Profordems, ya que de lo contrario ¿cómo van a poder encauzar los docentes a los jóvenes estudiantes en un modelo pedagógico que a los profesores les resulta ajeno o distante a su formación como profesionistas? Sin desconocer, ni estar en desacuerdo total con los críticos²⁵ de la RIEMS, en este momento sólo existe el Profordems, por supuesto que todos los programas son mejorables, pero no debemos olvidar que de la planta docente de la EMS en México sólo un diez por ciento son profesores de formación inicial y el resto son profesionistas de las más diversas disciplinas, muchos de ellos sin una formación, ni siquiera capacitación pedagógica. Por lo anterior, es necesario corregir e impulsar el programa de formación así sea como un elemento básico e inicial.

Un segundo reto, que se desprende del anterior, es la profesionalización del personal docente de EMS. Urge que el gobierno federal —y los estatales— diseñen un programa de inversión para generar una estructura de plazas docentes que garantice la permanencia y el compromiso de una planta de profesores para quienes la docen-

²⁴ Flor Goche, “Reprueba programa de formación de profesores”, en *Contralínea Periodismo de investigación*, disponible en <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/05/15/reprueba-programa-de-formacion-de-profesores/>>, consultado en mayo de 2011.

²⁵ Véase, Alfredo Macías, “La RIEMS, un fracaso anunciado”, en *Odiseo, Revista Electrónica de Pedagogía*, año 6 (12), 2009, disponible en <<http://www.odiseo.com.mx/2009/6-12/pdf/macias-riems.pdf>>, consultado en marzo de 2010. Manuel Pérez, “Las humanidades y la barbarie de la RIEMS”, en *La Jornada*, 16 de junio de 2011. Rosaura Ruiz, “Historia de la Prepa”, en *Blog de la Revista Letras Libres*, disponible en <<http://www.letraslibres.com/blogs/historias-de-la-prepa-uno>>, consultado en marzo de 2012.

cia sea una profesión para ganarse la vida y le dediquen la mayor parte de su tiempo laboral. Los pobres resultados logrados por el Profordems,²⁶ más allá de sus limitaciones intrínsecas, tiene que ver también con que la mayor parte del personal docente de los planteles públicos tiene una relación laboral de contratación por horas. Para resolver sus necesidades básicas, debe trabajar en varias instituciones educativas o, peor aún, alterna la actividad docente con otras totalmente ajenas a su desempeño como profesor, lo que limita la dedicación, permanencia o participación en procesos de formación, capacitación y/o actualización o hacer trabajo colegiado con sus pares, por traslaparse con las otras actividades de subsistencia.

En septiembre de 2012, en el estado de Morelos se levantó un censo para conocer la situación del Profordems. De un total de 2 089 docentes que laboran en los planteles pertenecientes a los subsistemas federales y descentralizados en la entidad, apenas 53 por ciento se había graduado en el programa y había obtenido la certificación sólo 4.7 por ciento. Es decir, casi la mitad del personal docente no ha acreditado el programa de formación de un modelo pedagógico (el enfoque basado en competencias) que la gran mayoría desconoce porque ni siquiera como estudiante se formó en él.

Esto representa una limitación preocupante pues sin conocer dicho enfoque y sin haber adquirido la competencia para usar y apropiarse del uso y manejo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), ¿cómo organiza y guía el docente a sus estudiantes para la adquisición del perfil de egreso previsto en la REIMS? Por supuesto que el docente desempeñará su papel con el conocimiento y la experiencia acumulada, pero lo hará en el formato anterior y ello puede generar confusión en los estudiantes, ya que experimentarán que algunos profesores trabajan con el nuevo enfoque y otros sin él. Por otra parte, el decreto que hace obligatorio haber cursado el bachillerato y que entró en vigor el año pasado (2012), obliga a la autoridad educativa a duplicar la cantidad de profesores

²⁶ Este programa de formación se ofrece en dos modalidades, un diplomado semipresencial, coordinado e impartido por las universidades autónomas estatales y algunas instituciones privadas, y una especialización, la cual es impartida íntegramente en línea por la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco, con una duración total de nueve meses. Al concluir el programa, el profesor debe someterse a una evaluación para obtener un diploma, en el primer caso, o el grado de especialización en el segundo.

para aumentar la cobertura en los términos en que se asumió el compromiso ante el H. Congreso de la Unión. Éste es un reto complicado que demanda una gran cantidad de recursos cuya aplicación tendrá que programarse.

Como tercer reto, apremia que la administración federal implemente un auténtico proceso de evaluación del Profordems en el marco de la RIEMS. No es suficiente certificar el cumplimiento de requisitos, hay que constatar qué sucede con los profesores que cursaron, acreditaron y se graduaron en el Profordems y con esa minoría que posteriormente obtuvo su certificación en el programa Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior (Certidems).²⁷ En este momento no hay, de parte de la autoridad, ninguna instancia encargada de identificar e informar acerca del impacto en el aula que tiene la formación y certificación que obtuvieron los docentes a través de los mencionados programas.

Igualmente, se desconoce qué prácticas se modificaron y en qué sentido, cómo es que el profesor ha incorporado a su tarea docente el uso y apropiación de las TIC, de qué manera está asumiendo el docente su nuevo rol en un proceso educativo que ahora coloca al estudiante y su aprendizaje en el papel protagónico. Después de conocer lo anterior, es necesario buscar los mecanismos para orientar y reorientar a los docentes en una tarea que tiene principio, pero no fin. En estos momentos, tanto el Profordems como la Certidems se presentan ante los ojos del docente como dos requisitos laborales por cubrir, más que como dos procesos de formación y habilitación para desarrollar su trabajo cotidiano en el aula.

Por otra parte, el trabajo de la SEMS tiene diversas facetas; opera una gran parte de subsistemas educativos y establece lazos de coordinación con subsistemas que por su naturaleza jurídica (por ejemplo, la autonomía) no dependen directamente de dicha depen-

²⁷ Una vez que el profesor concluye su proceso académico en el Profordems, prepara un documento para presentarse a una evaluación que le permita obtener su certificación. El proceso de certificación está a cargo del Comité Académico de Certificación (Cace), que es una instancia interinstitucional y durante el proceso cuenta con el apoyo del Subcomité Académico de Evaluación (SAE) y de distintos grupos técnicos y operativos organizados por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la SEMS.

dencia. Es urgente resarcir la vinculación de la dependencia federal con sectores educativos e instituciones educativas estratégicas que, debido al protagonismo autoritario y la cerrazón de funcionarios²⁸ del sexenio pasado, impidieron toda posibilidad de diálogo, negociación y entendimiento para integrar todos los subsistemas que ofrece la EMS a la RIEMS.

Se hace referencia concretamente a los casos de los subsistemas de la EMS operados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), más colegios y agrupaciones académicas que en su momento buscaron —sin encontrarlo— un interlocutor en la SEMS para proponer alternativas de mejora al contenido curricular de la reforma. La RIEMS, al ser una política pública de carácter federal, debe ser incluyente, pues a nadie le conviene que la Universidad Nacional, la mejor posicionada en el nivel iberoamericano, permanezca fuera del pretendido SNB; éste sería un cuarto reto que políticamente es deseable subsanar.

Un quinto reto es colocar en la agenda de trabajo de los planteles, la importancia e integración del Sistema Nacional de Bachillerato; para hacerlo requiere de una política de comunicación efectiva que informe claramente cuáles son los propósitos y las ventajas que para el sistema educativo nacional, para los planteles de EMS y su población escolar, representa la creación e integración del SNB. Actualmente, en uno de los dos niveles más bajos de concreción de la RIEMS —el plantel— hay especulación y versiones deformadas, e

²⁸ Se alude al ex subsecretario Miguel Ángel Martínez, que sorpresivamente sustituyó en el cargo a Miguel Székely (artífice de la RIEMS), quien al intentar minimizar los señalamientos que el Observatorio Filosófico Mexicano y autoridades y académicos de la UNAM le hicieron al plan de estudios, les respondió que “un veterinario puede dar clases de filosofía y un filósofo puede ser veterinario, siempre y cuando demuestre la competencia adquirida”; esto en respuesta a la demanda que le formulaban para respetar el Acuerdo 488 para llevar a cabo la reestructuración del plan de estudios del bachillerato tecnológico. Posteriormente, en agosto de 2011, en una reunión con académicos, quienes le expresaban al mismo funcionario sus preocupaciones por la falta de oportunidades educativas para los jóvenes mexicanos, el entonces subsecretario los invitó a no tener una mirada pesimista sobre el porvenir de la juventud mexicana que, aunque es numerosa (19 millones de jóvenes entre 15 y 29 años que no cursaron, ni están en el bachillerato) tiene opciones en el ambulante, los oficios, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y hasta en un empleo formal, es decir, “no están marginados de la economía ni de la vida”.

incluso poca claridad por parte de las administraciones locales acerca del para qué del SNB. Parte del personal docente asume que ingresar en él es una preocupación y responsabilidad exclusiva del director, pues el SNB es un *ranking* que sólo sirve para el lucimiento administrativo. Lo anterior propicia una falta de interés en la comunidad para lograr los indicadores que permitan la evaluación institucional y en su caso, el ingreso al Sistema.

Es indispensable establecer una estrategia real de acompañamiento para que los planteles puedan trabajar en el sentido de propiciar la evaluación institucional y se logre su ingreso al mencionado Sistema. La lección es clara y ya deberíamos haberla aprendido: no hay calidad educativa en la inequidad, ¿para qué segmentar aún más a la población de la EMS? ¿Qué sentido tiene el sólo generar y presumir un *ranking* de algunos planteles de primera y contar con la inmensa mayoría como instituciones de segunda? ¿Acaso esta segmentación pretende servir de justificación para aplicar un recurso económico limitado en estímulos y recompensas? Sería lamentable si así fuera. En lugar de magnificar lo difícil que es ingresar al SNB, ¿por qué no apoyar realmente a los planteles para que puedan lograrlo y posteriormente cumplirle a las comunidades escolares de los centros educativos los ofrecimientos que se han hecho sobre la mejora de su infraestructura y equipamiento, una vez que ingresen al SNB?

El sexto reto no se deriva directamente de la RIEMS, pero de no atenderse a la brevedad impactará negativamente y obstaculizará su avance; tiene relación con la obligación de la autoridad federal de recuperar la rectoría y el control de las plazas laborales de los diferentes subsistemas educativos de carácter público. En muchos planteles de los subsistemas federales y en algunos descentralizados opera, con la complacencia de la autoridad educativa local y el respaldo de la organización sindical, un acuerdo que faculta al trabajador de un plantel (docente, administrativo o de servicios) a que cuando opte por jubilarse, pueda “heredarle” a un familiar o a un conocido la posibilidad de ingresar a laborar a ese centro educativo del cual el trabajador se retira.

El acuerdo sindical que tomó inicialmente la base trabajadora establecía que el beneficiado, como retribución al trabajador por los años de servicio en la institución, fuera un familiar cercano (hijo o nieto). Al no abarcar a todos “la prestación de este derecho”, pues había profesores que se retiraban y no tenían hijos, ni nietos, se tomó un nuevo acuerdo: quien se retira decide si “hereda” ese dere-

cho o lo cede,²⁹ recomendando ante la dirección a la persona que ingresaría al plantel.

Esta problemática se originó debido a las quejas de los profesores en el sentido de que cuando un trabajador tomaba la decisión de jubilarse, la organización sindical estatal, en contubernio con las autoridades del plantel o las inmediatas superiores de cada subsistema, se encargaban de asignar las plazas de manera discrecional. Frente a esto, al amparo de este acuerdo sindical, el beneficio del acuerdo reditúa directamente al profesor que se jubila y también a otros trabajadores, ya que se genera un corrimiento promocional entre los trabajadores, beneficiándose hasta una docena de ellos. Esto explica el apoyo unánime al cumplimiento del acuerdo sindical, además de que a mediano y largo plazo representa para todos los trabajadores la posibilidad de hacer válido ese mismo derecho cuando decidan jubilarse.

Al ser entrevistados algunos profesores³⁰ de un plantel federal del estado de Morelos acerca del prestigio y la buena marcha de la institución, todos dicen estar orgullosos por trabajar en una escuela de amplio reconocimiento en la localidad y expresan su disponibilidad a continuar aportando su mayor esfuerzo para que siga siendo la opción educativa más demandada de la región. Sin embargo, al abordar el punto relacionado con los problemas y el desprestigio que puede generar el ejercicio de ese supuesto “derecho”, todos los entrevistados encontraron la forma de justificar lo que para ellos es un “justo derecho, alcanzado e irrenunciable”.

En opinión de los titulares del Departamento de Servicios Docentes de éste y de dos planteles más de la entidad, hay coincidencia en que es cada vez más complicado programar las cargas académicas a partir de los perfiles profesionales con los que cuentan. Lo anterior se debe a que, por ejemplo, si el docente que se jubila tenía asignada una carga académica en la materia de matemáticas

²⁹ Es interesante que la palabra vender nunca se menciona en las asambleas o en los trámites ante el departamento administrativo del plantel. Los trabajadores que hacen “válido su derecho” sólo dicen “ya traje a mi recomendado” para que generen su alta.

³⁰ En el marco del proyecto de investigación titulado: “¿Quiénes son nuestros alumnos?” auspiciado por la Subsecretaría de Educación Media Superior a través de la Cosdac, con número de clave 134.09-P03, entrevistamos a una muestra representativa de la planta docente de un bachillerato tecnológico federal del estado de Morelos.

por su perfil profesional como ingeniero civil, el beneficiado del ejercicio del “derecho a heredar” no tiene el mismo perfil, ya que basta con que tenga estudios de licenciatura para cubrir su trámite de ingreso al plantel. Otra arista de esta misma problemática es que algunos *beneficiados* que se integran al plantel no quieren ser docentes, ingresan porque “es la herencia”³¹ que les deja su padre, madre o algún hermano(a). Ante este panorama se puede presumir el resultado.

Desde cualquier ángulo que se pretenda abordar este problema, resulta inadmisibles la permisividad mostrada hasta hoy por el Estado, al permitir que se pase por alto la normatividad que regula el ingreso, la promoción y permanencia del personal que labora en los planteles. Las plazas laborales pertenecen a un catálogo de puestos registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, se cubren con recursos públicos, por lo que no puede aceptarse, bajo ningún argumento, que dichas plazas se consideren como un bien patrimonial de los trabajadores. Esta práctica resulta antidemocrática, injusta y contraria a cualquier expectativa de mejora del proceso educativo. Más que un reto, es una obligación de la autoridad educativa transparentar, con toda pulcritud, exámenes de oposición para ocupar las plazas que queden vacantes por motivos de jubilación, en beneficio de los jóvenes que serán atendidos y de paso para recuperar la confianza del personal.

Finalmente, aunque tampoco es parte de la RIEMS, un reto monumental cuyo cumplimiento la rebasa, es el relacionado con la modificación constitucional a través de la cual el Estado mexicano quedó obligado a ofrecer EMS a todos los jóvenes de este país que tengan entre 15 y 18 años de edad. Sin duda, cualquiera aplaudiría esta reforma constitucional, pero la forma como se llevó a cabo dejó mucho que desear desde la perspectiva de lo que es el diseño de las políticas públicas. El pasado mes de febrero de 2012, el titular del Poder Ejecutivo Federal tuvo que firmar el decreto (contrario a la voluntad de su partido) por el cual se reformaron los artículos constitucionales 3º y 31º con los cuales el gobierno asume el compromiso

³¹ El monto que se llega a pagar por una recomendación para ingresar en lugar de un profesor que su jubila varía en función del tipo de clave o plaza del profesor que pasará a retiro; se manejan cifras considerables para lograr obtener una plaza inamovible o, como se dice coloquialmente en el medio, “de por vida”.

y la obligación de garantizar el acceso a los egresados de educación básica a la educación media superior.³²

No cabe duda que este nuevo derecho abona al desarrollo social de la población joven de México, sin embargo esta ley, cargada de justos y legítimos deseos, no fue el resultado de un acto de gobierno a partir del diseño cuidadoso de una PP. El Programa Sectorial Educativo 2007-2012 no contempló en absoluto, la posibilidad de aumentar la escolaridad de la población a partir de elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la EMS. Esta política, que presumiblemente beneficiará a una gran cantidad de jóvenes para quienes el Estado no ha sido capaz de generar opciones educativas ni laborales, fue el resultado de una estrategia preelectoral de la oposición, la cual colocó al Poder Ejecutivo contra la pared. Obstaculizarla o rechazarla representaba para el partido en el poder un alto costo político de cara al proceso electoral federal de 2012, sobre todo si consideramos que el sector beneficiado con la iniciativa era la población joven, que por su número representa una fuerza política estratégica, tal y como se corroboraría meses después con el surgimiento de movimientos juveniles que se manifestaron activamente durante dicho proceso electoral. Según recientes cifras en México hay actualmente alrededor de 7.3 millones de jóvenes que no cursan la educación media superior,³³ lo cual demanda un esfuerzo económico muy grande al hacerla obligatoria. Cifras dadas a conocer por la Comisión de Presupuestos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión señalan que, de un presupuesto total de 600 mil millones de pesos ejercido por la SEP, la cantidad asignada durante el ciclo escolar 2011-2012 a la operación de la educación media superior fue de 52 mil millones de pesos.

Proporcionar el servicio educativo a toda la cohorte de jóvenes en edad de cursarla demanda, por una parte, la disponibilidad y asignación presupuestal de 500 mil millones de pesos, casi 10 veces más el presupuesto actual. Además se necesita duplicar la planta docente de profesores (no sólo contratarlos, sino lo más importante, formarlos) actualmente en servicio e igualmente, la cantidad de

³² Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2012.

³³ Karina Avilés, “Sin cursar educación media superior, 7.3 millones de jóvenes, revela el INEE”, en *La Jornada*, 19 de septiembre de 2012.

espacios físicos. Por ello, el secretario de Educación Pública de la administración pasada (2007-2012) sentenció que el Estado tendrá que invertir cerca de 15 mil millones de pesos anuales y de manera sostenida durante la siguiente década para poder cumplir la meta de la cobertura total en el bachillerato.³⁴ El mismo funcionario, ahondando en el tema, puntualizó que para lograr la cobertura total en el ciclo 2021-2022, la administración federal actual (2012-2018) debe incrementar la matrícula en más de 684 mil estudiantes para el ciclo escolar 2017-2018, y entre este ciclo escolar y el 2021-2022 será necesario un crecimiento anual de la matrícula de más de 431 mil estudiantes.

Así, de la buena nueva y el beneplácito se transitó a la duda. Una vez analizado en toda su dimensión el derecho recién obtenido, surgieron preguntas sin respuesta. Días después, el gobierno federal reconoció que no existían condiciones presupuestales, académicas, ni de infraestructura física para hacer realidad tan loable beneficio. No obstante que en el decreto constitucional se advierte en el Segundo Transitorio sobre:

La obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior [...] se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la Federación y de las entidades federativas, y en los términos establecidos en los instrumentos del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática del Desarrollo.³⁵

Algunas semanas después, la Auditoría Superior de la Federación advirtió que la SEP, por falta de diagnósticos y proyecciones adecuadas, calculó erráticamente el tiempo necesario para lograr el fin establecido, determinó —previo estudio— que la cobertura total del bachillerato en México no sería posible hasta el año 2043, es decir, 22 años después de la fecha prevista en el decreto publicado

³⁴ Héctor Rojas, “Bachillerato necesita 15 mmdp anuales para lograr cobertura universal”, *Educación a Debate. Primer portal educativo electrónico*, en <<http://educacionadebate.org/?s=Bachillerato+necesita+15+mmdp&submit=Buscar>>, consultado el 19 de septiembre de 2012.

³⁵ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

y 31 años después de aprobada la iniciativa de ley de lo que se anunció como un gran logro de los representantes populares.³⁶

A poco más de un año de la firma del decreto que establece los cambios constitucionales para hacer obligatoria la EMS, aparentemente no se ha avanzado ni siquiera en las adecuaciones a la Ley General de Educación y otras normatividades. Según Hugo Aboites, en su calidad de integrante del Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior; en los encuentros que ha sostenido con diversos funcionarios del ramo educativo, le queda la impresión de que no sólo no previeron y ni siquiera han discutido con sus contrapartes institucionales de la UNAM o del IPN, qué significará la reforma constitucional. ¿Nuevamente más improvisaciones en lugar de PP correctamente diseñadas? Se advierte asimismo que la autoridad educativa no cuenta con un proyecto completo que garantice el cumplimiento del nuevo derecho constitucional. Más allá de lo que establece el propio decreto de reforma en sus artículos 2 y 3 transitorios en el sentido de que “será de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022”, no hay claridad en cómo se garantizará la asignación y canalización de los recursos presupuestales para tal efecto.

Los pronunciamientos son un tanto ambiguos: “en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios se incluirán los recursos necesarios” y “se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura”.³⁷ En una reunión de trabajo con directivos de planteles federales de bachillerato del país, presidida por Rodolfo Tuirán, actual subsecretario de EMS en el nivel federal, éste señaló: “La obligatoriedad de la media superior sin presupuesto, sin mejora continua de sus planteles; y mejor infraestructura sin recursos, es pura demagogia”.³⁸

³⁶ Héctor Rojas, “Calcula ASF 22 años de retraso en cobertura universal de bachillerato”, en *Portal Electrónico ED*, 17 de febrero de 2012, disponible en <<http://educacionadebate.org>>, consultado en agosto de 2012.

³⁷ Flor Goche, “Simulación, obligatoriedad de educación media superior”, en *Contra línea*, 9 de octubre de 2012, disponible en <www.contra linea.com.mx>, consultado en julio de 2013.

³⁸ Sonia Del Valle, “Critican obligatoriedad sin recursos”, en *Reforma*, 25 de julio de 2013.

Si parece difícil crear las plazas educativas para toda la población en edad de cursar la EMS, lograr que cursen sus estudios bajo condiciones pertinentes y de calidad, que no abandonen los estudios y que egresen dentro del plazo señalado, se vislumbra como una empresa por demás complicada. El propio secretario de Educación Pública del nivel federal, Emilio Chuayffet, dio a conocer que actualmente en nuestro país desertan de la EMS un total de 650 mil estudiantes por año,³⁹ esto equivale a que diariamente abandonan la escuela 1 780 jóvenes, es decir, el sistema educativo nacional pierde cada hora 74 estudiantes que no concluyen su bachillerato. Alcanzar la universalización de la EMS debe entenderse, asumirse y exigirse como lograr la inclusión de la población joven pero en términos de calidad, no sólo esperar a que estadísticamente los jóvenes cuenten con una plaza educativa en algún plantel, sino garantizar que sean atendidos por una planta docente calificada, y que su proceso formativo se dé en las mejores condiciones posibles de infraestructura y equipamiento. Hacer lo contrario será regresar a la amarga experiencia de la masificación populista de la educación media superior de los años setenta del siglo pasado en nuestro país.

CONCLUSIONES

Después de poco más de tres décadas, finalmente la EMS es objeto de atención por parte de las autoridades educativas, interés del ojo escudriñador del investigador, de los estudiosos y los especialistas. Las dimensiones del rezago acumulado en este tipo educativo durante tanto tiempo, hacen que prácticamente todo haya dejado de ser importante para convertirse en urgente. Los problemas pendientes que se acumularon a lo largo de los años fueron alcanzados por efectos demográficos que nos perfilan como un país básicamente de población joven; el aumento de la eficiencia terminal en la escuela secundaria y la decisión política de decretar a la EMS como obligatoria ejercen una presión que demanda más y mejor educación, frente a un subsistema incapaz de ampliar su cobertura, de retener a sus usuarios y egresarlos, de manera pertinente, en tiempo y forma.

³⁹ Laura Poy Solano, “Anuncia Chuayffet que habrá programa de becas para retener a jóvenes de bachillerato”, en *La Jornada*, jueves 25 de julio de 2013.

Estamos ante viejos problemas mezclados con nuevos retos que ponen a prueba el sistema educativo en su conjunto, para enfrentar los desafíos con voluntad, inteligencia, decisión, compromiso y responsabilidad. Hoy, hay que ampliar la cobertura como nunca antes, pero además es necesario hacerlo con un servicio de calidad, con personal docente consciente y comprometido con su papel, arropado con políticas realmente orientadas a lograr que alcance altos niveles de formación, capacitación y actualización. La historia y la experiencia han demostrado una y otra vez que ninguna RE funciona sin el concurso decidido de los profesores.

Informes recientes de la OCDE ratifican lo que para nadie es nuevo: el acceso a la educación superior de jóvenes provenientes de familias de escasos recursos es 12 veces menor que el de jóvenes cuyas familias tienen un nivel socioeconómico más elevado.⁴⁰ Sin duda, los niveles de desigualdad económica y social existentes en el país son un corrosivo que debilita cualquier conjunto de PP. No obstante, aquella explicación unívoca que sentenciaba que todos los que no ingresaban o tenían que abandonar la escuela se debía a problemas económicos, ya no se sostiene de manera tan contundente en el caso de la EMS. Estudios recientes han detectado que, sin dejar de reconocer el peso del problema económico, existen en el joven otras razones para abandonar sus estudios, causas relacionadas con el sentido y el significado que tiene para él ingresar, permanecer y concluir su formación como bachiller.

Además, el clima de violencia —nunca antes vista y padecida— y la descomposición del tejido social que se manifiesta en varias regiones del país desde hace ya más de una década, propicia que amplios sectores sociales responsabilicen al deficiente papel de la escuela como la causa de dichos flagelos. A la escuela se le endosan facturas que sobrepasan con mucho sus capacidades, funciones y responsabilidades, sin embargo, buscar y encontrar responsables sólo ayuda a limpiar las culpas de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, hay que enfatizar que aun cuando se aceptara que la RIEMS no es ni con mucho la reforma indicada, es necesario avanzar y corregir sobre la marcha sus limitaciones y vacíos, ya que su supuesta integralidad obliga también a revisar y analizar la EMS en su conjunto, y sobre todo asumir conscientemente que el mejor in-

⁴⁰ Bibiana Belsasso y Jorge Fernández, *La elite y la raza. La privatización de la educación*, México, Taurus, 2012, p. 35.

tencionado y más completo decreto no garantiza el éxito de ninguna reforma, ni que los cambios propuestos se materialicen en beneficio de la formación de los jóvenes. Habrá que constatar si como sociedad estamos a la altura de las exigencias y los nuevos retos.

ALGUNAS REFLEXIONES TEÓRICAS
SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA
EN LA REDUCCIÓN DE LAS INEQUIDADES SOCIALES

*Gloria Moreno Álvarez**
*Alejandra Montes-de-Oca-O'Reilly***

INTRODUCCIÓN

En los orígenes de las ciencias sociales, la filosofía moral, la filosofía del derecho, la teoría política y el pensamiento económico, se pueden rastrear numerosas aportaciones en torno a los temas de justicia, equidad, igualdad, etc., en autores como Kant, Hobbes, Stuart Mill, Rawls, Sen, etc. A lo largo de esta investigación y con el apoyo del pensamiento de estos autores, buscaremos las argumentaciones teóricas en las cuales justificar una política educativa integral, con orientación democrática y que promueva la equidad y la cohesión social. Consideramos que la educación es un pilar fundamental para fomentar la equidad en la sociedad, por lo que el Estado tiene que garantizar, por medio de una política educativa, la universalidad del sistema educativo, por lo menos hasta la educación media superior.

Por otro lado, la educación es también un bien público que el Estado debe proporcionar a toda la sociedad en forma gratuita, a través de una política educativa planeada y orientada hacia logros u objetivos democráticos. Es necesario también contar con el consenso de los actores involucrados, para que la población a la que va dirigida realmente se beneficie. El consenso es importante y necesario para su implementación.¹

* Profesora-investigadora del IPRO-UAEM.

** Profesora-investigadora del IPRO-UAEM.

¹ César Fonseca Bautista, "La obligatoriedad del bachillerato en México. Condiciones y situaciones para la implementación de una política pública", en Ángela Bastián Duarte, Marta Caballero García y Miguel Guerrero Olvera (coords.), *Sujetos y espacios. Retos globales y locales de las ciencias sociales*, Morelos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2012, p. 191.

En México, a partir de febrero de 2012 la educación media superior es obligatoria² sin embargo es menester analizar si el decreto de obligatoriedad es suficiente para dar la atención debida a los retos de cobertura, eficiencia terminal, equidad, pertinencia y calidad,³ a los que se enfrenta la educación media superior (EMS). Además de atender los retos de este tipo educativo, la política educativa tendría que centrarse en el fortalecimiento de la democracia y en impulsar el deseo de los jóvenes en aprender y formarse.⁴

En torno a estas reflexiones, nos planteamos las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los argumentos relacionados con la equidad y la justicia que justifican la importancia de la educación como una parte fundamental de la política social? ¿Cuáles son los argumentos relacionados con la eficiencia económica que justifican la importancia de la educación en la formación del capital humano y la herramienta eficaz para procurar una mayor equidad *ex post*?

La estructura del presente capítulo es la siguiente: al principio se describen brevemente algunos antecedentes que nos permiten contextualizar la problemática de la EMS en México; posteriormente se definen los conceptos de política educativa y equidad; luego se expone la desatención a la educación por parte del Estado mexicano. También se analiza el derecho a la educación como un derecho humano fundamental y la naturaleza de la educación como un bien público. Finalmente, se exponen algunas conclusiones y reflexiones finales.

ANTECEDENTES

La relevancia de la educación escolar llevó al reconocimiento, por parte del Estado mexicano, de la necesidad de universalizar la edu-

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Art. 3º Reformado mediante Decreto Publicado*, en *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2012, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf>, consultado en mayo de 2013.

³ Secretaría de Educación Pública de México, *Reforma Integral de la Educación Media Superior en México: La creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*, 2008, disponible en <<http://www.semss.com.mx/Reforma%20Integral%20EMS%202008/SNB%20Marco%20Diversidad%20ene%202008%20FINAL.pdf>>, consultado en abril de 2013.

⁴ Edgar Faure *et al.*, *Aprender a ser. La educación del futuro*, Madrid, Alianza Editorial, 1973, disponible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001329/132984sb.pdf>>, consultado en abril de 2013.

cación obligatoria, centrada en la cobertura del servicio educativo y en lograr el acceso de toda la población a la educación primaria en 1917. Hasta los años sesenta, la tarea principal del Estado mexicano fue conseguir la universalización de la educación primaria obligatoria con un sistema educativo muy centralizado y con estructuras verticales y jerarquizadas; se hizo cargo de homologar a la población, difundiendo una lengua única y promoviendo los valores que le dieran una identidad, a través de la enseñanza de la historia. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación manifiesta lo siguiente en su informe de 2009:

[Lo que] contribuyó a que la oferta educativa fuera igual para todos e ignorara la gran diversidad cultural y económica de los grupos sociales del país. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos veinte años, la pertinencia de la oferta de educación continúa siendo uno de los mayores desafíos del sistema educativo mexicano.⁵

En 1979, México hizo una importante declaración en el marco de la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados miembros de América Latina y el Caribe, convocada por la UNESCO, en la que se comprometía a ofrecer una educación general mínima de ocho a diez años, incorporar a todos los niños en edad escolar antes de 1999, de conformidad con las políticas educativas nacionales, y ampliar los servicios educativos para los adultos, con la finalidad de eliminar el analfabetismo.

En esta declaración se comprometió a apoyar con siete u ocho por ciento de su producto nacional bruto a la educación pública: “con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal”.⁶ Cabe señalar que desde entonces el gasto público en educación no ha alcanzado jamás dicho porcentaje y actualmente el presupuesto en educación es de 4.7 por ciento del PNB.⁷

⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “El derecho a la educación en México”, *Informe 2009*, p. 11, en <http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Informes_institucionales/2009/Partes/derechoeducacion05a.pdf>, consultado en marzo de 2013.

⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Panorama educativo de México 2011*, Indicadores del Sistema Educativo Nacional:

En 1990, en la Declaración Mundial de Educación para todos se hizo hincapié en que no bastaba ofrecer el servicio de educación pública, sino que este servicio tenía que ser bueno y para todos. En 1996, el Informe Delors, “La Educación encierra un tesoro. Aprendizaje a lo largo de la vida”, señala la importancia de las nuevas metodologías para acceder al conocimiento. Además de aprender a ser, a hacer, a aprender, se incluyó el de aprender a convivir. Durante ese decenio, casi todos los países desarrollados orientaron sus sistemas educativos hacia las necesidades básicas del aprendizaje con calidad y equidad. En este contexto, en México se consiguió la obligatoriedad de la secundaria en 1993 y posteriormente la obligatoriedad de la escuela preescolar en 2002.

Hacia finales de los años ochenta del siglo XX, los objetivos del sistema educativo comenzaron a cambiar; adecuándose a las necesidades y a las transformaciones tanto locales como mundiales. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en su informe de 2009, reconoce que la política educativa de México se ha adaptado a las nuevas exigencias de la globalización y la competencia económica, haciendo énfasis en la formación de los jóvenes, en aspectos clave para el funcionamiento de la economía y conseguir su inserción al mercado del trabajo: Dicho informe señala:

El fenómeno de la globalización, caracterizado por el libre comercio, el libre tránsito de capitales y de información, así como nuevas formas y reglas de la competencia económica, demandó que los sistemas educativos aseguraran la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes [...] Todo esto ha generado nuevas exigencias para los sistemas educativos y la escuela, en el sentido de ampliar su capacidad de respuesta respecto a la formación del factor humano en el funcionamiento de la economía y la sociedad.⁸

En sintonía con esta nueva demanda, en México se adoptaron nuevos lineamientos en los objetivos del sistema educativo, más en función de los requerimientos de la economía global, que en la búsqueda de mejorar las “capacidades” de los jóvenes para que tengan

Educación Básica y Media Superior, primera edición, 2012, disponible en <<http://www.inee.edu.mx/images/panorama2011/version13092012.pdf>>, consultado en abril de 2013.

⁸ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “El derecho a la educación...”, *op. cit.*, p. 18.

oportunidades reales de lograr mejorar sus condiciones de vida, mediante la educación.⁹

La política educativa, al ser una política de Estado, no depende exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno, sino de los acuerdos con la sociedad y conforme a la legislación.¹⁰ Sin embargo, en opinión de Fonseca, la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) es una política pública no planeada ni consensuada entre los actores que integran el sector educativo, por lo que esta reforma integral ni siquiera fue prevista por el Programa Sectorial de Educación: “es una reforma educativa integral a través de la cual, el Gobierno Federal responde —tardíamente, de manera apresurada y poco organizada— al ostracismo al que se abandonó a este tipo educativo durante varias administraciones federales”.¹¹

Es pertinente preguntar por qué el Estado mexicano no le ha dado la importancia suficiente a la educación media superior. El siguiente subtema analizará esta desatención por parte del Estado.

EL REPLIEGUE DEL ESTADO Y LA DESATENCIÓN DE LA EDUCACIÓN

En las postrimerías del siglo XX ciertos sectores neoconservadores se preguntaban el porqué de la cada vez más intensa intervención del Estado dentro de la economía. El Estado, de ser el único oferente de bienes públicos, se había ido replegando cada vez más en este sentido. Ejemplo de ello es el gasto público en transferencias.¹² En lo que se refiere al tema de la educación, el Estado ha tendido a replegarse, desatendiendo los objetivos de universalidad de la edu-

⁹ Amartya Sen, *La idea de la justicia*, México, Taurus, 2010, p. 404.

¹⁰ Pablo Latapí detectó dicha continuidad en cuatro políticas educativas: la primera se refiere a la descentralización de la enseñanza básica; la segunda a la renovación curricular y la producción de materiales y libros de texto; la tercera a las reformas al magisterio, y la cuarta a la participación social en la educación. Pablo Latapí, “La política educativa del Estado mexicano desde 1992”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 2, 2004, disponible en <<http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>>, consultado en marzo de 2013.

¹¹ César Fonseca Bautista, “La obligatoriedad...”, *op. cit.*, p. 195.

¹² Las transferencias son pagos o servicios por los cuales los que los reciben no dan en contraprestación ningún bien o servicio y se financian con cargo a los presupuestos del Estado, como por ejemplo: la defensa, la educación, la seguridad social, la sanidad, etcétera.

cación, toda vez que los indicadores muestran que el sistema educativo público no alcanza a cubrir la demanda educativa. El sector privado cada vez amplía más su oferta de servicios educativos, ya no con los principios de obligatoriedad y gratuidad que son inherentes al derecho a la educación, sino con los objetivos de rentabilidad, característicos de las empresas privadas. También hay que añadir que las escuelas privadas están supliendo las deficiencias que ha tenido el sistema educativo nacional respecto a los estándares de calidad en cuanto a la habilitación del profesorado, la infraestructura y la pertinencia de los planes educativos.

La desatención del sistema educativo por parte del Estado se refleja en los siguientes indicadores: una tercera parte de la población mexicana no ha tenido acceso a la educación básica o no ha podido concluirla¹³ y el promedio de escolaridad es inferior a la secundaria terminada,¹⁴ lo cual nos indica que el sistema educativo de México está por debajo del promedio educativo de los países miembros de la OCDE.¹⁵ Entre sus principales problemas se encuentran la insuficiente cobertura, índices altos de reprobación y deserción de los alumnos. Respecto a la calidad prevaleciente en la educación, los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales aplicadas en el nivel de educación básica muestran que los niveles de aprovechamiento son bajos.¹⁶

Respecto a la educación media superior, las cifras expresan el enorme desafío que debe enfrentar este nivel educativo: tan sólo 47

¹³ Alejandro Canales Sánchez, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dice que hay 5.4 millones de analfabetas, 10 millones de personas no concluyeron la primaria y 16.4 millones no terminaron la secundaria. A. Canales Sánchez, "El rezago educativo en el país, en niveles preocupantes, advierten investigadores", en *La Jornada*, 2 de abril de 2013, p. 8.

¹⁴ En los últimos cuarenta años la escolaridad promedio de la población avanzó de 3.4 grados en 1970 a 8.1 en 2005. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵ OCDE, *México a la zaga en indicadores educativos*, en <<http://educaciondebate.org/39227/mexico-a-la-zaga-en-indicadores-educativos-ocde/>>, consultado en abril de 2013.

¹⁶ Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés): Los estudiantes que peor se desempeñan en matemáticas son los mayores de 15 años en México (56.5 por ciento), en Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa, *Educación hoy, La perspectiva de la OCDE, 2010*, disponible en <<http://browse.oecd-bookshop.org/oecd/pdfs/free/9609024e.pdf>>, consultado en mayo de 2013.

por ciento de los jóvenes que consiguen entrar a alguna de las modalidades de la educación media superior consigue graduarse, respecto a los que ingresaron tres años antes, mientras que el promedio de jóvenes que termina el bachillerato, en los países que integran la OCDE, alcanza 84 por ciento.¹⁷ Comparando el gasto público por estudiante con dichos países, México también ocupa los últimos lugares.¹⁸ En los últimos 30 años, el gasto público destinado al sector educativo se ha contraído.¹⁹ La cobertura de jóvenes entre 15 y 19 años es insuficiente, por lo que México adolece de un gran número de jóvenes denominados “ninis”, es decir, que ni estudian ni trabajan.²⁰ Lo anterior ha dado lugar a que en los últimos años el término “ninis” (muchacha/os que *ni* estudian *ni* trabajan) se haya vuelto muy popular.²¹

La propia Secretaría de Educación Pública (SEP) reconoce que la educación media superior: “[...] no logra todavía desarrollar plenamente en los estudiantes las habilidades que les permitan resolver problemas con creatividad y eficacia, y estar mejor preparados para los desafíos que les presentan la vida y la inserción en el mercado laboral”.²²

Antaño, la atención a la demanda de una población en su mayoría analfabeta fue el objetivo primordial de las políticas educativas, por lo que promovieron conseguir la cobertura de la población mexicana. En el siglo XXI, casi en vísperas de celebrar el centenario de la Constitución de 1917, el nivel de alfabetización alcanza a 92.4 por

¹⁷ OCDE, *Tendencias en las tasas de graduación en segunda etapa de Educación Secundaria (2001-2010)*, 2012, p. 10, <<http://www.todofp.es/dctm/todofp/panorama-ocde2012.pdf?documentId=0901e72b81416fd3>>, consultado en abril de 2013.

¹⁸ OCDE, “México a la zaga en indicadores educativos...”, *op. cit.*

¹⁹ Alejandro García Garnica *et al.*, “La política educativa y los sistemas de evaluación en la educación universitaria mexicana”, en Miguel Guerrero *et al.* (coords.), *Las ciencias sociales ante problemas y procesos actuales. Lo local y lo regional en el contexto global*, Morelos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2012, p. 24.

²⁰ OCDE, “México a la zaga en indicadores educativos...”, *op. cit.*

²¹ En consideración de Manuel Gil Antón, debiera denominárseles Sin, porque son jóvenes sin oportunidad de estudiar y sin oportunidad de trabajar, citado en Fonseca Bautista, *op. cit.*, nota de pie de página 14.

²² Secretaría de Educación Pública, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, en <http://promep.sep.gob.mx/infgene/prog_sec.pdf>, consultado en abril de 2013.

ciento de la población mexicana.²³ Sin embargo, el promedio de escolaridad de la población es apenas de 8.1 años,²⁴ por lo que los retos —como atender la demanda de educación media superior de más de 7.3 millones de jóvenes—²⁵ son mayores, si tomamos en cuenta que no sólo se debe garantizar el acceso a la educación, sino también asegurar oportunidades iguales a todos en cuanto a calidad, eficiencia terminal y equidad, además de la pertinencia de los planes educativos.

La política educativa ha estado sujeta a lineamientos dictados por instancias ajenas a los intereses de los actores que integran el sector educativo. En la opinión de Ibarra y Mercado, la política educativa tiene un enfoque más bien conservador y enfatiza en la formación del estudiante para el mercado de trabajo:

Se ha instrumentado con un enfoque de corte conservador y se ha subordinado a la corrección de las fallas del mercado, privilegia la productividad del factor trabajo en un mundo donde el desempleo, el subempleo y el empleo de baja calidad dominan el mercado laboral y excluye a grandes núcleos de población de los beneficios de la producción.²⁶

En la misma línea de pensamiento, otros autores afirman que a partir de la década de los ochenta, la política pública educativa tiende a racionalizar los recursos públicos y se rige más bien por criterios de eficiencia y eficacia, “[...] como sinónimos de excelencia, se han convertido en dos de los conceptos clave en la reforma del sistema educativo”.²⁷

²³ Hugo Casanova Cardiel, investigador del IISUE de la UNAM, señaló que en 2000 había 5 742 000 analfabetas, y en 2010, existían 5 948 000 que representa 7.6 por ciento, en Casanova Cardiel, Boletín UNAM-DGCS-550, en *Ciudad Universitaria*, 7 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_550.html>, consultado en mayo de 2013.

²⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, p. 32.

²⁵ *Idem.*

²⁶ Luz Marina Ibarra y Joaquín Mercado, “La Reforma Integral y el Programa de Formación Docente en la Educación Media Superior”, en Guerrero Olvera *et al.* (coords.), *Las ciencias sociales ante problemas y procesos actuales. Lo local y lo regional en el contexto global*, Morelos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2012, p. 53.

²⁷ Alejandro García *et al.*, “La política educativa...”, *op. cit.*, p. 24.

En el siguiente subtema abordaremos los conceptos de eficacia y eficiencia desde el punto de vista de la teoría de la justicia. Empecemos el debate con la definición de política educativa y equidad.

POLÍTICA EDUCATIVA Y EQUIDAD

En una economía de mercado, las leyes del mercado no conducen a asignaciones de recursos equitativas o igualitarias, por lo que es importante la intervención del Estado para redistribuir la riqueza de forma más equitativa. Algunos enfoques económicos consideran que la equidad es menos legítima que la eficiencia.²⁸ Sobre todo en las nociones de competitividad se rehúye hacer concesiones valorativas, a las que se consideran ajenas al campo de la economía. Sin embargo, esto no es cierto, pues en economía normativa se asume una serie de juicios de valor, como ya se ha hecho al aceptar el óptimo paretiano para el ámbito de la eficiencia. Por tanto, cuando nos referimos al término de la equidad tenemos que referirnos a los textos sobre la justicia.²⁹

En términos de justicia distributiva, para evaluar las diferencias observadas entre los individuos se deben considerar algunos aspectos como: los recursos con los que cuentan, sus necesidades económicas, preferencias y elecciones, su edad, el ciclo vital y el azar, entre otros. Según Atkinson³⁰ estos aspectos son importantes cuando analizamos la distribución de la renta y la riqueza, y estas dos categorías tienen que ser evaluadas contemplando las diferencias en las necesidades individuales; por ejemplo, es el caso de jóvenes que provienen de diferentes sectores socioeconómicos (y por ende, tienen “rangos” más o menos abiertos de oportunidades) y que se enfrentan a la decisión de continuar estudiando o no. Al respecto, Fernández Díaz señala que “un joven puede decidir sustituir la obtención de ingresos en el presente por mayores ingresos en el futuro

²⁸ Harvey Leibenstein, “Allocative Efficiency vs. X-Efficiency”, en *American Economics Review*, vol. 56, núm. 3, 1966, citado en A. O. Krueger, *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Madrid, Alianza, 1996, p. 59.

²⁹ Capacidades y recursos principalmente. Véase, A. Sen, *La idea de la justicia*, Barcelona, Taurus, 2010, pp. 255-321.

³⁰ Anthony Atkinson, *The Economics of Inequality*, Oxford University Press, citado en A. Fernández Díaz, “Sobre la teoría de la justicia: una primera aproximación”, en *Revista Española de Control Externo*, núm. 9, 2001.

a través de la inversión en formación, mientras que otro le interese más ponerse a trabajar”.³¹

Las inequidades económicas existen en distintos grupos de población, especialmente entre los que viven en situaciones de pobreza y de exclusión social. La equidad es un concepto de carácter normativo en su acepción económica, y es frecuentemente utilizado como sinónimo de justicia distributiva.³² Por ejemplo, un resultado económico es equitativo, o justo, “cuando cada uno recibe lo que merece”.³³ Aunque hay diferencias entre ambos conceptos, el ámbito del concepto de justicia es más amplio que el de equidad, pues ésta hace referencia a “la equidad de un determinado resultado”, mientras que el concepto de justicia se aplica también a la forma de llegar al resultado (o justicia procedimental).³⁴

En economía pública³⁵ se distinguen tres tipos de equidad: 1) equidad categórica, la cual alude al principio según el cual todos los individuos tienen derecho a disponer de ciertas cantidades mínimas de determinados bienes; 2) equidad horizontal, la cual es el tratamiento de igualdad a los individuos, que según sus atributos (edad, ingresos, etc.) son idénticos, y por último, 3) equidad vertical, que se refiere a la redistribución de renta y riqueza de los individuos con un nivel alto de ingresos o riqueza hacia los individuos o familias con bajos ingresos.³⁶

El principio de equidad aplicado a nuestro objeto de estudio, que es la educación media superior, se refiere al acceso completo a la educación, una accesibilidad tanto logística como económica, que supone la disponibilidad de instituciones, de programas educativos, y la equidad en los recursos y procesos educativos.

³¹ Andrés Fernández Díaz, “Sobre la teoría de la justicia: una primera aproximación”, en *Revista Española de Control Externo*, núm. 9, 2001, pp. 13 y 20-21.

³² Andrés Fernández Díaz, José Alberto Parejo Gámir y Luis Rodríguez, *Política económica*, Madrid, McGraw-Hill, 2002, p. 266.

³³ *Idem*.

³⁴ Véase “La justicia como equidad: el enfoque de Rawls”, en Amartya Sen (coord.), *La idea de la justicia*, op. cit., p. 82 y ss.

³⁵ La economía pública se refiere al análisis económico de los fundamentos de la intervención del sector público en la actividad económica y de los instrumentos de esa intervención: ingresos y gastos públicos, regulación, empresa pública, etc., en Grupo de Economía Pública, Universidad de Zaragoza, en <<http://www.economiapublica.net/>>, consultado en abril de 2013.

³⁶ Fernández Díaz et al., *Política...*, op. cit., p. 267.

En otras palabras, la equidad significa asegurar oportunidades iguales a todos y cada uno, según las necesidades de las personas, incluso las que se encuentran en situación de riesgo de exclusión, a fin de conseguir resultados equiparables. Esto se traduce en “[...] ofrecer a cada individuo un método, un ritmo y unas formas que le acomoden”.³⁷ La equidad a la que nos referimos se manifestaría en que todos los alumnos alcanzaran niveles de aprendizaje equiparables, para así avanzar hacia sistemas educativos inclusivos con escuelas plurales y democráticas.³⁸

La política educativa, en este sentido, tendría que garantizar la equidad. Actualmente, la atención del sistema educativo nacional está colocada en los problemas de calidad, relevancia y pertinencia de sus servicios. En opinión de la UNESCO, no hay contradicción entre perseguir la equidad y ofrecer calidad, incluso la equidad es una condición inherente de una educación de calidad: “Se trata de que todos lleguen a la escuela y aprendan, desarrollen sus conocimientos y las competencias que les permitirán ejercer la ciudadanía, insertarse en la sociedad actual con éxito, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad”.³⁹

Veamos a continuación el siguiente subtema que analiza las categorías económicas de eficiencia y eficacia, las cuales no necesariamente son irreconciliables con el concepto de equidad.

LA POLÍTICA EDUCATIVA: ENTRE LA EQUIDAD, LA JUSTICIA Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA

Los argumentos relacionados con la equidad y la justicia se derivan de los enfoques siguientes: utilitarista, contractualista, libertario y de las capacidades (propuesto por Sen).⁴⁰ Sin pretender abarcar todo lo que señalan estos enfoques, sí es necesario decir que los cuatro

³⁷ Edgar Faure *et al.*, *Aprender a ser...*, *op. cit.*

³⁸ OREALC-UNESCO, citado en Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en *Informe sobre la educación*, 2010, p. 28, disponible en <http://www.inee.edu.mx/archivosbuscador/2010/05/INEE-20100543-derechoeducacion_completob.pdf>, consultado en abril de 2013.

³⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁴⁰ Para mayor información sobre los enfoques y la evolución histórica del concepto de justicia, desde los filósofos griegos hasta la actualidad, véase A. Fernández Díaz, “Sobre la teoría de la justicia”, *op. cit.*

aparecen en todas las discusiones sobre justicia económica. Los dos primeros enfoques “preconizan la igualdad ‘*du poids*’ *ex ante* de todas las personas en la suma de los índices de satisfacción”.⁴¹ Aquí destacan los defensores de la igualdad de derechos, de oportunidades de bienestar, de las libertades o del poder, mientras que los dos últimos enfoques consideran la igualación de los estados finales detectados por los individuos, es decir, sus niveles de satisfacción individuales y de asignación de bienes y servicios. Se trata de una posición igualitaria de rentas y de bienes primarios (Rawls) o de capacidades (Sen) *ex post*.

Para los utilitaristas, los individuos son fundamentalmente iguales y son los mejores jueces de su propio bienestar o utilidad, por lo que desde este enfoque los individuos tienen idénticas funciones de utilidad; dicha utilidad es cardinalmente mensurable y la utilidad marginal de la renta es decreciente. En el enfoque contractualista destaca el velo de la ignorancia de Rawls, un experimento en el cual se parte de un estado original en el que nadie conoce la posición o el estatus que le corresponderá en la sociedad *ex post*, por lo que los individuos podrían ponerse de acuerdo acerca de lo que constituye una sociedad justa. Rawls establece dos principios básicos de justicia: igual libertad, en el que cada persona tiene los mismos derechos en un sistema de libertad para todos, y el principio de diferencia e igualdad de oportunidades. Este principio sostiene que las desigualdades económicas y sociales deben abordarse de forma que las medidas aplicadas redunden en mayor beneficio de los menos favorecidos, por lo que “es preciso contar con un indicador que permita juzgar en qué medida se consigue mejorar la situación del grupo más desfavorecido”.⁴² J. Rawls propone el uso de índices denominados bienes primarios, que son bienes, tales como renta y riqueza, y también derechos, libertades y oportunidades, etc., que cualquier individuo racional desearía. En este enfoque se justifican las acciones de política económica encaminadas a transferir renta desde los grupos de población más ricos a los más pobres.

El enfoque de las capacidades de Amartya Sen tiene el objetivo del desarrollo económico. Sen defiende que la libertad del hombre es el principal objetivo del desarrollo, pero también su principal

⁴¹ Fernández Díaz, *op. cit.*, p. 264 y ss.

⁴² “La concepción de los bienes primarios de John Rawls”, en Amartya Sen, *La idea de la justicia*, *op. cit.*, p. 284.

medio.⁴³ Sen habla de los tipos de libertad como las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora, los cuales contribuyen a mejorar “el conjunto de capacidades de la persona”. Estas “capacidades” son las que determinan la libertad de las personas para llevar a cabo el tipo de vida que valoran, por lo que son más valiosas que los bienes primarios de Rawls para medir la situación de los individuos. En el enfoque de Sen es erróneo identificar la desigualdad económica exclusivamente con la desigualdad de la distribución de la renta:

[...] las ventajas absolutas de una persona dependen de su posición relativa en comparación con otras (y) pueden tener muy variadas oportunidades para convertir recursos generales (como el ingreso y la riqueza) en capacidades: lo que pueden hacer realmente o no.⁴⁴

La pobreza, medida en indicadores de ingresos, distorsiona las privaciones que están relacionadas con otras variables como el desempleo, la falta de salud, la falta de educación y la exclusión social.⁴⁵

Respecto a los argumentos relacionados con la eficiencia económica, tenemos que decir que no siempre resulta armoniosa la relación entre eficiencia y equidad, incluso se habla de una incompatibilidad o distorsión entre ambas, sin embargo no siempre es así, pues existen casos en los que al perseguir el objetivo de eficiencia también se coadyuva al objetivo de equidad o justicia distributiva. Existen otros casos que al perseguir la equidad contribuyen al objetivo de eficiencia.

En el primero de los casos, el conflicto entre eficiencia y equidad es denominado *trade-off* o incompatibilidad entre eficiencia y equidad, y se puede manifestar en dos ámbitos. Cuando las intervenciones públicas están destinadas a reducir las desigualdades, pero afectan a la estructura de incentivos de la economía,⁴⁶ y el otro ámbito se refiere a los fallos de intervención o fallos del sector público, que son

⁴³ *Ibid.*, pp. 88-103.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 291.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 284.

⁴⁶ Por ejemplo, los impuestos progresivos se aplican con el fin de redistribuir las rentas de las personas físicas, mediante políticas fiscales progre-

los costes asociados cuando la autoridad económica no toma las decisiones más apropiadas, ya sea porque éstas son ajenas al interés general o porque el gobierno no tiene la capacidad necesaria para llevarlas a cabo, y las políticas que supuestamente buscan la equidad, en la práctica, persiguen intereses ajenos a ésta.

En términos de los objetivos de eficiencia que conducen a la equidad podemos hablar de las políticas económicas del Estado de bienestar moderno. Por ejemplo, los seguros sociales obligatorios, los servicios de salud pública universal, la educación obligatoria y gratuita. Estas políticas, en principio, tienen el objetivo de perseguir la eficiencia, pero encuentran una justificación normativa en términos del objetivo de equidad, “ya que en estos campos se presentan importantes fallos del mercado [...] que, en principio el Estado puede corregir”.⁴⁷

Los argumentos basados en la eficiencia para justificar la intervención pública tienen que ver con los fallos de mercado y son de tres tipos: el primero se refiere a la existencia de información incompleta y asimétrica, y consiste en que el mecanismo de mercado falla en la provisión eficiente de aseguramiento contra los riesgos y azares de la vida. En este caso se justifica la intervención del Estado mediante la provisión de seguros sociales contra los riesgos (salud, pensiones, seguros de desempleo, etc.) que los seguros privados no pueden cubrir.

El segundo tipo de argumento, basado en la eficiencia y que justifica la intervención estatal, es la existencia de externalidades o costes o beneficios no compensados. Un ejemplo de presencia de externalidades positivas es el que se da tanto en la educación como en la salud pública. En el tema de la educación, que es el que nos ocupa, está demostrado que un cierto nivel de educación convierte a los individuos en ciudadanos capacitados en el mercado de trabajo para influir en la mejora de la calidad, la eficiencia y la productividad: “Los procesos de producción y ventas requieren de un importante nivel de cooperación entre los trabajadores, y la educación contribuye a fomentar mutuamente sus productividades”.⁴⁸

El tercer tipo de argumentos que persigue la equidad y contribuye al objetivo de la eficiencia se refiere a la hipotética relación

sivas, pero estas políticas pueden reducir los incentivos de los individuos para trabajar.

⁴⁷ Fernández Díaz, *op. cit.*, p. 273.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 275.

positiva entre la protección social y la existencia de bajos niveles de pobreza.⁴⁹ En otras palabras, una economía que tenga por objetivo la equidad, indirectamente contribuye positivamente al objetivo de la eficiencia o de algunos aspectos que se pueden derivar de la eficiencia, como la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.⁵⁰

En este sentido, la protección social se puede considerar como un factor productivo al reducirse el riesgo asociado con una determinada actividad.⁵¹ Y en la misma línea de pensamiento, se suele argumentar que el Estado benefactor o de bienestar “contribuye a la generación de un entorno de estabilidad social, el cual supone un incentivo positivo sobre las inversiones y la acumulación de capital”.⁵² En Europa, por ejemplo, donde el Estado de bienestar ha sido ampliamente aceptado, se han desarrollado trabajos de investigación acerca de la relación positiva entre el mejoramiento de la salud y la formación educativa de los más desfavorecidos y una notable mejora del nivel de capital humano del país.⁵³

Desde el punto de vista jurídico también hay argumentos que justifican la importancia de la educación como un derecho humano fundamental. En el siguiente apartado veremos el derecho a la educación y el papel del Estado como proveedor de este bien público.

DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL Y DE LA NATURALEZA DE LA EDUCACIÓN COMO UN BIEN PÚBLICO

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 expresa, en su artículo 26, que toda persona tiene derecho a la educación, por lo que debe ser gratuita “al menos en lo concerniente a la ins-

⁴⁹ En el caso europeo véase Rafael Muñoz de Bustillo, “Gasto social e índice de pobreza”, en Rafael Muñoz de Bustillo y Rafael Bonete Perales (coords.), *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 192.

⁵⁰ Fernández Díaz, *op. cit.*, p. 275.

⁵¹ Tal es el caso de las personas, que cuentan con seguros sociales, que les permiten reciclarse profesionalmente, para poder acceder a un nuevo empleo.

⁵² Fernández Díaz, *op. cit.*, p. 277.

⁵³ Importancia del capital humano en los modelos *insider-outsider*, en Fernández Díaz (coord.), *Política económica*, p. 134. Véase Joseph Stiglitz,

trucción elemental y fundamental”.⁵⁴ Declara que la instrucción elemental será obligatoria, mientras que “la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada y el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.⁵⁵

La educación en México está considerada como un derecho fundamental en el art. 3º de la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos. La educación básica es obligatoria y gratuita e incluye a la educación preescolar, la primaria, la secundaria y el bachillerato. Cabe indicar que el promedio de escolaridad de la población en nuestro país es apenas de 8.1 años.⁵⁶ La educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar todos los demás derechos,⁵⁷ y este derecho encierra el gran desafío para el sistema educativo nacional, que es elevar el nivel educativo y la calidad de la educación. Los instrumentos normativos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la UNESCO estipulan las obligaciones jurídicas internacionales del derecho a la educación. Estos instrumentos promueven y desarrollan el derecho de cada persona a disfrutar del acceso a la educación de calidad, sin discriminación ni exclusión.⁵⁸

Vernon Muñoz, relator especial sobre el derecho a la educación de la UNESCO durante el periodo 2004-2010, destaca cuatro criterios que la educación en todas sus formas y niveles debería poseer y que a continuación se desglosan:⁵⁹

La economía del sector público, 2000, citado en Joaquín Mercado Y., “Gasto público en salud en México”, en Gabriela Mendizábal (coord.), *La atención a la salud en México*, Cuernavaca, México, UAEM/Fontamara, 2010.

⁵⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, citado en Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “El derecho a la educación en México”, *op. cit.*

⁵⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁵⁶ Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior, “Panorama Educativo...”, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁷ UNESCO, *Derecho a la educación*, en <<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/29>>, consultado en marzo de 2013.

⁵⁸ “Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza” de 1960; “Convención sobre los Derechos del Niño” (1989); “Declaración Mundial de Educación para Todos de 1990”, etcétera.

⁵⁹ Vernor Muñoz, *El derecho a la educación: una mirada comparativa. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2012, p. 12 (OREALC-UNESCO Santiago), dispo-

1. *Disponibilidad*. El Estado debe proveer instituciones y programas de enseñanza suficientes, pero también debe proporcionar las condiciones que garanticen su impartición: edificios, instalaciones sanitarias, agua potable, “docentes calificados con salarios competitivos”, así como materiales de enseñanza, bibliotecas, servicios de cómputo, etc. Este criterio requiere que el gobierno garantice la educación para todos los niños y niñas en edad escolar como derecho social, económico y cultural.
2. *Accesibilidad*. Garantiza tres dimensiones para que las instituciones y los programas de enseñanza sean accesibles a toda la población. Esto quiere decir que no debe haber discriminación alguna, así sea por motivos o materiales. Las escuelas deben de tener una localización geográfica accesible o procurar por medio de la tecnología moderna, proporcionar programas de educación a distancia. Está relacionada con los aspectos materiales y económicos de la oferta educativa y con la no discriminación en sus servicios.
3. *Aceptabilidad*. Los programas de estudios y los métodos pedagógicos han de ser aceptables por su pertinencia, por su calidad⁶⁰ y por su adecuación cultural a los estudiantes.⁶¹
4. *Adaptabilidad*. La educación debe ser flexible y adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.⁶²

Estos cuatro criterios son importantes a la hora de considerar el derecho a la educación, pues no basta crear la ley para que se cumpla, es necesario que el Estado provea las condiciones: instalaciones, planes educativos, docentes, etc. En opinión de Tomasevski,

nible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002198/219822s.pdf>>, consultado en marzo de 2013.

⁶⁰ *Idem*. Se refiere a factores relacionados con la oferta educativa, como los requisitos profesionales para los docentes, la relevancia y pertinencia del currículo y la enseñanza, la disposición de la infraestructura y equipamiento adecuados.

⁶¹ Por ejemplo, los derechos de los indígenas respecto a la lengua en la que se les enseña o la equidad de género que busca la igualdad de oportunidades para ambos sexos.

⁶² El esquema de las 4-A: asequibilidad (en inglés, *availability*), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad responde a los criterios establecidos por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este co-

para valorar el alcance de los cuatro criterios descritos es necesario construir indicadores y no sólo simples estadísticas informativas, sobre las condiciones en que se realizan los procesos de enseñanza y aprendizaje y que provean de conocimiento.⁶³

Desde el punto de vista de los derechos humanos, el derecho a la educación ha sido aceptado por consenso como un derecho para todos. Y también desde este enfoque se conceptualiza la calidad de la educación como un derecho para todos. En este sentido, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO ha propuesto un modelo de calidad en el que se sostiene que:

[...] una educación de calidad debería abarcar tres dimensiones fundamentales: el respeto de los derechos, equidad y pertinencia. A estas dimensiones habría que añadir la relevancia, así como dos de carácter operativo: eficacia y eficiencia.⁶⁴

En este modelo la educación adquiere el rango de un derecho humano fundamental y un bien público, porque hace posible el ejercicio de otros derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. Las dos condiciones en las que se finca el derecho a la educación son la obligatoriedad y la gratuidad. La equidad es inherente a una educación de calidad, así como la relevancia y la pertinencia. La eficiencia y la eficacia son dimensiones de carácter operativo. La escuela pública tiene la responsabilidad de abarcar todas estas dimensiones para garantizar el derecho a la educación.

En la ciencia económica, por otro lado, los bienes públicos se caracterizan por ser bienes no rivales en su uso, es decir, son aquellos cuyo uso o consumo no impide el uso o consumo simultáneo por otra persona y por lo tanto no son excluibles mediante el mecanismo de los precios.⁶⁵ La educación cabe en esta consideración de bien público porque su uso o consumo por una persona no impi-

mité, establecido en 1985, supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los Estados miembros. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Informe 2010*, p. 28, <http://www.inee.edu.mx/archivosbuscador/2010/05/INEE-20100543-derechoeducacion_completo.pdf>, consultado en marzo de 2013.

⁶³ Katarina Tomasevski, *El asalto a la educación*, citado en Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Informe 2010*, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁴ OREALC-UNESCO, 2007, p. 27, citado en Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*

⁶⁵ Fernández Díaz *et al.*, *Política económica...*, *op. cit.*, p. 49.

de que otra persona disfrute de la educación, por eso el Estado normativamente tiene la responsabilidad de proveer una educación pública no excluyente por los mecanismos del mercado.

En otras palabras, bajo la óptica de la economía la educación es un bien público porque proporciona beneficios a un amplio grupo de población, y nadie debería estar excluido de su disfrute y el Estado debe ser el garante de este bien público y, gracias a este medio, promover la equidad y asegurar la igualdad de oportunidades a todos.

Ahora bien, en la educación, al tratarse de un bien público, el modelo de escuela tiene que ser inclusiva, pertinente y de calidad. En este modelo es importante referirse a la finalidad de la educación: ¿educación para qué? ¿Y para quiénes? Los aprendizajes se valoran como significativos tanto para responder a los requerimientos del mercado como al desarrollo de las personas. Por añadidura, la pertinencia de la educación es fundamental porque hace referencia a los procesos educativos, los cuales deben tomar en cuenta las diferencias que tienen los alumnos para aprender, debido tanto a sus propias características como al contexto en donde se desenvuelven. En la definición del currículo, se atiende a estas consideraciones, locales y mundiales, universales o singulares, a las necesidades del mercado y el desarrollo de las personas, etcétera.⁶⁶

Recapitulando, la educación es un derecho humano fundamental y un bien público; el derecho a la educación no sólo es entendido como el acceso de los estudiantes a la escuela, sino que hace explícito que el aprendizaje es también intrínseco al derecho a la educación porque posibilita el ejercicio de otros derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. En este sentido, la educación es un bien público y, como tal, es responsabilidad del Estado promover el derecho a la educación a través de la escuela pública obligatoria y gratuita. La obligatoriedad y la gratuidad se yerguen como condiciones *sine qua non* en el ejercicio del derecho a la educación.

POLÍTICA EDUCATIVA DEL ESTADO MEXICANO: EL ENFOQUE DE CAPACIDADES EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

La política social cobró mayor fuerza con el debate sobre el mayor o menor protagonismo del Estado en las postrimerías del siglo XIX, con el objetivo de moralizar la economía liberal y evitar algunas conse-

⁶⁶ K. Tomasevski, *El asalto a la educación...*, op. cit.

cuencias injustas de la Revolución industrial, pero fue en los años treinta del siglo XX, durante la Gran Depresión, cuando el keynesianismo constituyó una respuesta teórica a las crisis cíclicas de sobreproducción consustanciales al capitalismo y el Estado, el cual, mediante políticas de demanda agregada consiguió estimular el crecimiento económico, la institucionalización del conflicto social y la institucionalización de la protección social. Estos factores, entre otros, permitieron el nacimiento del Estado de bienestar.⁶⁷

En México no tenemos un sistema de bienestar social tal y como se ha desarrollado en Europa, pero el Estado participó activamente en la economía como oferente de ciertos bienes públicos e incorporó algunos rasgos keynesianos en las políticas económica y social. Esta última desempeñó un importante papel en la satisfacción de las necesidades sociales de la población y también en la protección de los sectores más vulnerables. Es en este sentido que cobra mayor importancia el debate sobre la política educativa como elemento imprescindible de una política social integral, con base en fundamentos teóricos apoyados en diferentes disciplinas.

En economía, desde una perspectiva utilitarista se pueden justificar las políticas redistributivas de la renta a través del principio de la utilidad marginal decreciente, e incluso se pueden justificar las políticas orientadas a luchar contra la excusión económica y social. Algunos modelos ortodoxos aceptan los importantes beneficios que se desprenden de la inversión en “capital humano”⁶⁸ para elevar las potencialidades productivas de la población. En este sentido, la economía pública analiza los fundamentos de la intervención del sector público en la actividad económica y los instrumentos de intervención a través del gasto público. En esta disciplina, la redistribución de la renta y la riqueza de los individuos con un alto nivel de ingresos o riqueza, hacia los individuos o familias con bajos ingresos se reconoce como equidad vertical. Bajo esta categoría se justifica la imposición de impuestos progresivos y la financiación del gasto público para el rubro de educación.

⁶⁷ Gabriela Mendizábal, Gloria Moreno y Sergio Ordóñez, “Nueva fase de desarrollo capitalista. Estado y seguridad social: elementos para la caracterización de México”, en *Apuntes multidisciplinarios de seguridad social*, Morelos, Mínimas de la UAEM, 2005, p. 22.

⁶⁸ En economía, la población trabajadora es un factor productivo y por capital humano se entiende la educación y formación profesional que incrementan el rendimiento del trabajo.

Invertir en educación pública significa invertir en “capital humano” y maximizar los beneficios de los inversionistas privados. Desde este punto de vista, hasta los más ortodoxos defensores de la libre empresa justificarían la intervención del Estado en el sector educativo. Incluso en el discurso oficial ya se habla de la sociedad del conocimiento, donde los trabajadores se vuelven más rentables al incorporarlos a los procesos productivos más sofisticados y con tecnología muy avanzada.

La intervención pública también se justifica por la existencia de externalidades o costes o beneficios no compensados. Un ejemplo es la presencia de externalidades positivas en la educación, como ya habíamos señalado líneas atrás, porque eleva la productividad de los trabajadores y los convierte en ciudadanos rentables, capaces de influir en la mejora de la calidad y la eficiencia.

Anteriormente también hablamos de los argumentos que persiguen la equidad y contribuyen al objetivo de la eficiencia. Con este argumento, se puede justificar el ejercicio de un mayor presupuesto público al rubro de la educación media superior y evitar que los jóvenes entre 15 y 19 años, por falta de ingresos, se vean obligados a abandonar sus estudios. La ampliación de la cobertura de la educación media superior como obligatoria es una reforma constitucional reciente, pero puede tener la finalidad, con un mayor presupuesto, de legitimar la Reforma Integral de la Educación Media Superior; dedicando recursos para habilitar una planta docente con sueldos competitivos y respaldar el deseo de los jóvenes de aprender y formarse a través de espacios lúdicos, comedores subvencionados, becas y otro tipo de incentivos económicos, etc. Este tipo educativo podría contribuir al objetivo de la eficiencia, por la relación existente entre nivel de estudios y mejores oportunidades de ingresos.

Sin embargo, con los enfoques en torno al concepto de justicia se cuenta con una rica literatura y un renacimiento del interés por la filosofía política, de la cual se obtienen nuevas justificaciones a las políticas públicas encaminadas a asegurar oportunidades iguales a todos, eliminando las situaciones de exclusión mediante acciones que permitan garantizar que todos los individuos posean unos niveles mínimos imprescindibles de bienes primarios, según John Rawls, o la posesión de unas capacidades mínimas, según Amartya Sen. En la línea de pensamiento de este último, la educación es uno de los recursos materiales que coadyuvan a desarrollar capacidades orientadas a la libertad y las oportunidades: “la habilidad efectiva

de las personas para optar por vivir diferentes tipos de vidas a su alcance, en lugar de confinar su atención tan sólo a lo que puede ser descrito como la culminación —o secuela— de la elección”.⁶⁹

El gasto público en educación ascendió a 4.7 por ciento en nuestro país en el año 2008, que es el total de recursos que nuestro país ejerce para atender a la demanda educativa, pero también incluye las partidas de investigación, cultura y deporte.⁷⁰ De este gasto, durante el periodo 2000 a 2009, el tipo educativo al que se le dedicó mayor presupuesto fue a la educación básica, seguido de la educación superior. La educación media superior destaca por la reducida participación del gasto federal, lo cual significa una mayor participación de las familias en el gasto de este tipo educativo intermedio.⁷¹

Con este recuento podemos concluir que los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que fueron los ejes rectores de la política educativa del gobierno anterior, no se han cumplido. A cinco años de haber sido implementada la RIEMS, las metas del Programa Sectorial Educativo de elevar la calidad educativa, ampliar las oportunidades educativas, promover el uso de las tecnologías, ofrecer una educación integral y una gestión escolar con rendición de cuentas, siguen siendo metas por cumplir.⁷²

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se destaca, bajo el enfoque de capacidades de Amartya Sen, la importancia de la educación media superior y la formación

⁶⁹ Sen, *op. cit.*, p. 267. Véanse Yurén y de la Cruz, quienes dicen: “que no se procura suficientemente la igualación directa del servicio educativo pues prevalece la idea del ‘balde que pierde’, y tampoco hay igualación indirecta de la distribución de la educación mediante programas remediales; en cambio, se aplican medidas compensatorias (becas)”, Teresa Yurén Camarena, Miriam de la Cruz Reyes, *Aprender a aprender, a ser y a convivir. Una estrategia educativa para familias jornaleras migrantes*, Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa, Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

⁷⁰ Gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB en países seleccionados (2008). *Ibid.*, p. 171.

⁷¹ *Ibid.*, p. 179.

⁷² SEP, *Programa Sectorial Educativo, 2007-2012*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en <http://promep.sep.gob.mx/infgene/programa_sec.pdf>, consultado en abril de 2013.

profesional de los jóvenes, para que éstos puedan salir por sus propios esfuerzos de la marginación y la pobreza. Analizamos lo adecuado de considerar a este tipo educativo como un medio clave para mejorar las condiciones de los jóvenes, sus habilidades y sus capacidades para ejercer su libertad.

En México es muy conveniente que la política educativa tenga la finalidad de aumentar los niveles educativos de la población, no sólo porque hay una relación positiva entre niveles educativos y mejoras salariales, sino porque incide en el mejoramiento de otros aspectos como el desarrollo y el bienestar, la ciudadanía, la identidad y la cohesión social. En este sentido, la educación promueve la equidad, reduce las desigualdades sociales y fomenta las capacidades de las personas y sus posibilidades de ejercer la libertad.

La equidad se refiere al acceso a la educación, una accesibilidad física y económica que supone la disponibilidad de instituciones, de programas educativos, de docentes calificados con “salarios competitivos”, etc., pero también las condiciones que garanticen su impartición: edificios, instalaciones sanitarias, agua potable, materiales de enseñanza, bibliotecas, etc. La equidad se refiere a los recursos y los procesos educativos, es decir, significa igualar las oportunidades según las necesidades de las personas, incluso las que se encuentran en situación de riesgo de exclusión, a fin de conseguir resultados equiparables. La equidad, también se manifiesta en el aprendizaje, lo que significa que todos los alumnos alcancen niveles educativos equiparables y se avance hacia sistemas educativos inclusivos y escuelas plurales y democráticas. La equidad es inherente a una educación de calidad, así como la relevancia y la pertinencia. La eficiencia y la eficacia son dimensiones de carácter operativo.

La escuela pública, obligatoria y gratuita tiene la responsabilidad de abarcar todas estas dimensiones para garantizar el derecho a la educación. La Constitución de 1917 es el marco legal pertinente que ampara la obligatoriedad y la gratuidad del derecho a la escolarización de la educación media superior. Sin embargo, la obligatoriedad por sí misma no garantiza que los jóvenes accedan a este tipo educativo, y si lo hacen no les garantiza que puedan permanecer y tener una eficiencia terminal.

El objetivo de elevar los niveles educativos de la población es deseable y se puede conseguir con una política educativa con orientación democrática. Además, la educación es un derecho humano fundamental y un bien público, porque hace posible el ejercicio de

otros derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. El derecho a la educación se refiere a la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad antes descritas, y que el Estado está obligado a proveer como un bien público que es la educación. En palabras de Faure, la relación de igualdad democrática no podría existir entre clases separadas por una desigualdad de instrucción demasiado grande.⁷³

La política educativa es un elemento imprescindible de una política social integral, con base en fundamentos teóricos apoyados en diferentes disciplinas. En economía, desde una perspectiva utilitarista se puede justificar la política educativa con el principio de la utilidad marginal. Algunos modelos ortodoxos aceptan los importantes beneficios que se desprenden de la inversión en “capital humano” para elevar las potencialidades productivas de la población. En este sentido, la economía pública analiza los fundamentos de la intervención del sector público en la actividad económica y los instrumentos de intervención con impuestos progresivos y la financiación del gasto público para el rubro de educación. Una mayor intervención pública en el sector educativo también es justificable por la existencia de externalidades o costes y/o beneficios no compensados: es innegable la presencia de externalidades positivas en la población educada, porque eleva su productividad e incide en sus capacidades para influir en la mejora de la calidad y la eficiencia. En este sentido, la educación media superior no ha sido suficientemente considerada como un bien público, esencial, preventivo y formativo de mejores oportunidades. Sin embargo, y en sintonía con la globalización, en México se han adoptado nuevos lineamientos en los objetivos del sistema educativo, más en función de los requerimientos de la economía global que en la búsqueda de mejorar las “capacidades” de los jóvenes para que tengan oportunidades reales de lograr mejorar sus condiciones de vida mediante la educación.

La política educativa, retomando los beneficios para mejorar la situación de la población, tendría que garantizar la equidad. Actualmente la atención del sistema educativo nacional está enfocada en los problemas de calidad, relevancia y pertinencia de sus servicios. En opinión de la UNESCO, no hay contradicción entre perseguir la

⁷³ Edgar Faure *et al.*, *Aprender a ser...*, *op. cit.*

equidad y ofrecer calidad, incluso la equidad es una condición inherente de una educación de calidad.

En un país como México, con un fuerte componente de jóvenes en su pirámide poblacional en edad de cursar este tipo educativo y que no comenzará a disminuir hasta 2020, se hace muy necesaria una política educativa integral que persiga la equidad, en la cobertura, la permanencia y en la eficiencia terminal. Según cifras reveladas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la cobertura en nuestro país es de alrededor de 67.2 por ciento⁷⁴ en promedio, pero hay diferencias sustantivas cuando se trata de localidades urbanas y localidades rurales, también hay una fuerte correlación entre la asistencia a la escuela y el grado de marginación o exclusión, o por grupo étnico. Esto quiere decir que en nuestro país persiste la falta de equidad y que la población más pobre, marginada, indígena y rural tiene menos posibilidades de acceder a la educación media superior. El Estado mexicano no le ha dado a la educación la importancia que tiene “para revertir la reproducción intergeneracional de las desigualdades y disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar”.⁷⁵

⁷⁴ INEE, “Panorama Educativo de México 2011”, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁵ Comisión Económica para América Latina, *Panorama social de América Latina, 2010, capítulo II, La educación frente a la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión: situación y desafíos en América Latina*, Santiago de Chile, 2010, en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-II-educacion-preliminar.pdf>>, consultado en mayo de 2013.

GESTIONAR LA FORMACIÓN DE DIRECTORES
DE ESCUELA: DEL MODELO INDUCTIVO
A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

*Carmen Leticia Borrayo Rodríguez**
*Miguel Ángel Díaz Delgado***

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco ha implementado un programa formativo por competencias para directores de escuela de educación básica. En un principio se pensó en la extrapolación del modelo francés de formación de directores implementado en la Universidad de Niza, Francia; no obstante, su incorporación en la realidad de Jalisco implicó una serie de adecuaciones que se fueron profundizando hasta convertirlo en un modelo con prácticas y lógicas más o menos propias.

A seis años de su funcionamiento y el encuentro del mismo con la realidad educativa, pero también social y política que impera, dicho modelo se debate a nivel institucional entre la acepción de sí mismo como una opción efímera que se haya traducido en una anécdota para sus usuarios o en la consolidación de una política pública para la formación en la gestión directiva.

Los escenarios son amplios y complejos, además de que no dependen de la decisión unilateral de figuras decisoras, sino de una concatenación coyuntural y de voluntades que reconozcan en él un aporte, pero apenas la inducción o el inicio de un trayecto de formación de la profesionalización de la figura del director escolar.

El presente trabajo es una reflexión sobre la gestión de la formación para directores escolares ofrecida por la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, a través de la revisión de sus antecedentes y el análisis crítico del entramado problemático en el que este modelo se desenvuelve; al final se ofrece una propuesta para el reconocimiento de una política educativa que contribuya a la formación de cuadros directivos.

* Profesora-investigadora del CUCEA-UdeG.

** Profesor de la Benemérita y Centenaria Escuela Normal de Jalisco.

La metodología de análisis consiste en la triangulación de datos empíricos emanados del discurso de los que cursan y constituyen dicho programa, además de la revisión documental de los supuestos oficiales del mismo y elementos comparativos con la formación en Edmonton Public Schools, uno de los sistemas formativos más sólidos del continente americano.

Cabe señalar que este trabajo forma parte de un estudio más amplio, una tesis doctoral en proceso que busca la elaboración de una propuesta para la formación de directivos en educación. Como puede notarse, al no presentar una reflexión sobre modelos teóricos o abstractos, se busca justamente la reflexión sobre un modelo experiencial cuyos elementos han estado dispersos y relativamente ajenos a la lógica de un orden metodológico posexperimental no necesariamente evaluativo.

BREVE REVISIÓN HISTÓRICA DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS ESCOLARES

A pesar del reconocimiento “en el discurso sobre la profesionalización de directores”¹ y de que “el director escolar ha cobrado gran relevancia e importancia dentro del sistema educativo”,² éste ha sido un rubro relativamente olvidado por las instancias educativas en los estados del país.

Hasta los inicios del año 2000, existen pocos registros sobre opciones oficiales para la capacitación de los directores escolares como un objeto de especialización. El Instituto Superior de Investigación y Docencia para el Magisterio, y sobre todo una opción pos-profesionalizante del Instituto Superior de Estudios Tecnológicos de Occidente (ITESO) en donde el Programa Escuelas de Calidad (PEC) facilitaba los recursos para que fuese cursado, fueron esfuerzos inconexos con objeto de profesionalizar la labor.

¹ Ana Cecilia Valencia Aguirre y José María Nava Preciado, *Evaluación de la gestión de directivos escolares capacitados en el modelo por competencias: actores, voces y escenarios*, México, Conacyt/UdeG, 2012, p. 17.

² Miguel Ángel Díaz Delgado y José Antonio Rodríguez Arroyo, “De la enseñanza a la formación en competencias: una reflexión sobre la experiencia de formación de directores de educación básica en México”, en *Revista Educarnos*, vol. 2, núm. 4, 2011, disponible en <<http://www.revistaeducarnos.com/revistas/revista-4>>, consultado en mayo de 2013.

Sin embargo, no fue sino hasta 2006 cuando, “con base en el reconocimiento de la experiencia de la República francesa en la formación de directores escolares, la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco estableció un convenio de colaboración con la Academia de Niza”,³ Francia, para el diseño del proyecto de formación de directivos en educación.

Se realizó entonces una visita diplomática y una serie de encuentros entre los académicos europeos y mexicanos para la capacitación en el modelo y la construcción de lo que con el tiempo se llamó el “Referencial de competencias del director”, punto fundamental para la revisión de las prácticas de los directores de educación básica.

La formación del formador durante la etapa de pilotaje, inició en el mes de junio de 2007, con un seminario, impartido por un representante de la Academia de Niza, Francia, producto del convenio con dicha Universidad. Su objetivo fue contextualizar a los participantes en el enfoque por competencias. Posteriormente se sometió al equipo de formadores a un proceso formativo intenso, partiendo de los bloques del formador para concluir con los del director.⁴

Hacia 2007 el programa para directivos se implementó a manera de pilotaje, ayudándose de la conformación de un equipo de asesores pedagógicos de la propia Secretaría para trabajar en diferentes regiones del Estado. A tales asesores se les dio el nombre de “formadores”⁵ o “formadores de directivos”; ellos mismos serían los encargados del trabajo frontal con los directores de educación básica del estado. En cuanto a la conformación de los currículos, el programa se auxilió de cuadros técnicos de universidades privadas en el estado, como la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), el Instituto Superior de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la

³ Víctor Ponce, *Nuevos estilos de gestión de políticas públicas*, México, SEJ, 2012, p. 177.

⁴ Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, *Programa de Formación de Directivos por Competencias*, México, Gobierno de Jalisco, 2011, p. 25.

⁵ Para el Programa de Formación de Directivos por Competencias el equipo de formadores se ha constituido como una de las fortalezas del Programa. Está integrado por docentes de Educación Básica y Educación Superior, con experiencia en procesos de formación inicial o continua de adultos. Algunos de ellos han desempeñado funciones como directivos en escuelas de Educación Básica, como ATP, o bien como docentes de Educación Normal, *ibid.*, p. 24.

Universidad del Valle de Atejamac (Univa), la Universidad Marista de Guadalajara, entre otras; además de algunas instancias de la propia Secretaría Estatal y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Por fin, en esta etapa se logró constituir un equipo con funciones relativamente delimitadas para, a partir del siguiente ciclo, trabajar la primera de varias etapas de regionalización.

Hacia 2008, en la llamada “primera etapa de regionalización”, fueron incluidos 20 formadores más al equipo, que atenderían prácticamente todas las regiones en que se divide el estado de Jalisco; la dinámica implicaría que los directores inscritos serían incluidos en listas de atención de los formadores en cada una de las regiones, con lo que aproximadamente cada uno de ellos tutoraría a diez directores en las regiones correspondientes. Con esto se crearían grupos de entre diez y 30 directores por región.

Quizás esta primera etapa y la subsecuente en 2009 fueron las que más cambios mostraron con respecto a la de pilotaje. Se puede hablar de una reestructuración casi total del programa, empezando por sus contenidos y sus prácticas, lo único que quedaría intacto sería la lógica de “competencias” basada en el “Referencial de actividades”.

Hacia el año 2012, el Programa de Formación de Directivos por Competencias culminó una etapa contextual favorecida por la administración que cerraba el sexenio en el estado y dio paso a un ciclo de pocas definiciones; se esperaba entonces que fueran superadas “a la brevedad los escollos de la práctica que la reforma a la educación básica había venido sufriendo y la importancia de consolidar su modelo formativo en competencias”.⁶ Ante un nuevo escenario sociopolítico nacional y de la estructura institucional del estado de Jalisco, el modelo formativo entra en crisis.

El escenario de reforma en educación iniciada en los primeros meses de 2013 culminó con las modificaciones constitucionales al artículo 3º constitucional, que establece la obligatoriedad de la evaluación en el acceso al cargo.⁷ Al hecho se sumó la indefinición de las situaciones administrativas de los Asesores Técnico-Pedagógicos

⁶ Miguel Ángel Díaz Delgado y José Antonio Rodríguez Arroyo, “De la enseñanza...”, *op. cit.*, p. 106.

⁷ El Artículo 3º Constitucional a partir de la Reforma en 2013 considera que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos de funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que

(ATP), con lo cual, hacia el primer semestre de 2013 el modelo de formación para directores escolares entraría en una etapa de definiciones.

La revisión histórica de este modelo sin duda tendrá otras interpretaciones, formas de acercamiento y alcances; Valencia y Nava, por ejemplo, sitúan la revisión del modelo desde el escenario “del discurso de la gestión”,⁸ mientras que Esquivel, Ramírez y Trillo⁹ lo enmarcan en la revisión institucional de las prácticas de estilos de gestión. Se reconoce una inmersión profunda pero distanciada del objeto a través de la praxis; en cualquier caso ambos referentes son obligados para comprender lo que ha ocurrido en el programa como modelo formativo, su historia podría estar lejos de culminar dependiendo de la trascendencia que de él se reconozca.

En los próximos apartados se tratará a dicho modelo de una forma crítica, para generar también algunos elementos de estructura hacia las posibilidades de la formación de directores de convertirse en una política educativa.

PRINCIPALES EXPONENTES:

LA REVISIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN

La dirección escolar ha sido un asunto que en los últimos años ha cobrado relevancia en el ámbito académico de nuestro continente. Los directores escolares han venido “siendo analizados como facilitadores del cambio en las instituciones educativas”¹⁰ y cada vez surgen más investigaciones relativas a temas como el liderazgo, la gestión escolar, la dirección y la formación de profesionales con cargos directivos.

Los enfoques de acercamiento al tema en los últimos diez años se pueden agrupar en tres principales vertientes: 1) la vertiente evaluativa-revisora de prácticas, 2) la formativa-inductiva y 3) la transversal de la gestión.

garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.

⁸ Ana Cecilia Valencia Aguirre y José María Nava Preciado, *Evaluación de la..., op. cit.*

⁹ Víctor Ponce, *Nuevos estilos de..., op. cit.*

¹⁰ Juan Manuel Escudero, “Tendencias actuales en la investigación educativa: los desafíos de la investigación crítica”, en *Curriculum*, núm. 2, 1990, p. 97.

La primera vertiente aglutina principalmente las investigaciones cuya tarea es conocer el desempeño de los profesionales con cargos directivos; la segunda se encarga de la forma en que éstos son seleccionados para el cargo y educados para ejercerlo, mientras la tercera se encarga de revisar las teorías, las prácticas y la epistemología de la gestión que subyace en el campo de las organizaciones educativas, entendiendo que:

La teoría organizacional y administrativa otorga los conocimientos necesarios para conocer el funcionamiento y la gestión de las instituciones y sistemas educativos en el contexto de las fuerzas económicas, políticas y culturales que condicionan su existencia, tanto en el nivel nacional como en el ámbito internacional.¹¹

La evaluación y la revisión de las prácticas directivas, además de la inducción y la selección de estos cuadros, revisadas en la primera y segunda vertiente antes mencionadas, pueden ser abordadas de manera más amplia si se observan bajo la lógica de que no existen modelos de formación para directivos desligados de los modelos de gestión de las organizaciones, donde:

La gestión educativa como campo teórico y praxiológico se define en función de la naturaleza peculiar de la educación como práctica política y cultural comprometida con la promoción de los valores éticos que orientan el ejercicio pleno de la ciudadanía en la sociedad.¹²

Es así que, para el acercamiento al campo de la dirección escolar y su formación, se requiere principalmente un acercamiento al campo de la gestión.

En el sentido práctico, donde la formación para directores escolares se diferencia de la formación para el profesorado, en la promoción y revisión a través de los ejes formativos de una o varias teorías de la gestión.

La gestión “tiene que ver con los componentes de una organización en cuanto a sus arreglos institucionales, la articulación de re-

¹¹ Benno Sander, “Nuevas tendencias en la gestión educativa: democracia y calidad”, en *La Educación*, vol. XL, núm. 123, 1996, p. 111.

¹² Benno Sander, *Gestión educativa en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Troquel, 1996, p. 11.

cursos, los objetivos y por sobre todo las interrelaciones entre las personas en la acción”.¹³

La organización escolar como disciplina científica se caracteriza por el pluralismo conceptual y metodológico propio de todas las ciencias sociales en su conjunto, lo que significa que su contenido (tanto sustantivo como sintáctico) no constituye un todo único y coherente.¹⁴

“La estructura interna del sistema educativo reproduce la estructura social moldeada por la economía”.¹⁵ En relación con el campo educativo formal, se puede decir que la gestión se desdobra en dos niveles: la gestión educativa y la gestión escolar “el punto de confluencia entre ambas es la premisa de que las organizaciones constituyen estructuras”;¹⁶ en tal caso se hablaría de la estructura del sistema educativo y la estructura de las escuelas que la conforman.

Las grandes perspectivas o escuelas de la gestión que pueden ser encontradas son las siguientes: la primera de ellas es la escuela funcionalista con influencia del modelo positivista lógico y el modelo hipotético-deductivo impulsado por el positivismo filosófico de Spencer, Comte, Pareto, Lewin, Homans y Parsons, la cual en sus planteamientos “privilegia la integración de consenso derivado de principios generales preestablecidos”.¹⁷ Dicha perspectiva tiene por objetivo el logro del orden y del progreso social, la integración y la cohesión social, la satisfacción de necesidades sociales y la reproducción estructural y cultural de la sociedad.¹⁸

Los principios básicos de la perspectiva funcionalista se resumen en el establecimiento de “mecanismos de control y sanción”¹⁹

¹³ Juan Casassus, “Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos”, en *La gestión: en busca del sujeto*, Santiago, UNESCO, 1999, p. 19.

¹⁴ María Teresa González González, *Organización y gestión de centros escolares: dimensiones y procesos*, Madrid, Pearson, 2006, p. 6.

¹⁵ Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 91.

¹⁶ María Teresa González González, *Organización y gestión...*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷ D. A. Spencer, “Teachers’ Work in Historical and Social Context”, en Virginia Richardson (ed.), *Handbook of Research on Teaching*, Washington, AERA, 1996, p. 79.

¹⁸ Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 79.

¹⁹ María Teresa González González, *Organización y gestión...*, *op. cit.*, p. 7.

para el logro de los objetivos; dicho control se centra en “determinar el grado de concordancia o discrepancia entre las metas y su ejecución, entre resultados esperados y resultados alcanzados; tales discrepancias constituyen el punto de referencia para la toma de decisiones”.²⁰

De la escuela funcionalista se derivan la perspectiva de la gestión *burocrática*, basada en los planteamientos de Taylor, Fayol y Weber, los cuales conciben a los directivos como “los encargados de traducir las metas de la organización a criterios de organización para los miembros y de controlar las funciones de éstos”;²¹ la perspectiva *idiosincrática*, que basa sus fundamentos en Mayo, Roethlisberger y Dickson, “enfaticando la dimensión individual del sistema educativo y se orienta a la satisfacción de necesidades y disposiciones personales de sus participantes”;²² la perspectiva *integradora*, basada en los planteamientos de Barnard, Simons, Argyris, McGregor, Halpin, Griffiths y Getzels, de corte psicossociológico conductista, en donde la integración de las alternativas para el logro de los objetivos se da de acuerdo con la táctica que pueda desempeñar el director para lograrlos, otorgando a éste la responsabilidad del convencimiento de los demás sujetos que interactúan en las escuelas.

En contraparte se encuentra la escuela de gestión interaccionista o perspectiva cultural de las organizaciones, la cual tiene por “objeto la conscientización y la interpretación crítica de la realidad, el alcance de la emancipación humana y la transformación estructural de la escuela y sociedad”;²³ sus formulaciones parten de la crítica al funcionalismo y concibe a “las organizaciones escolares [...] como artefactos simbólicos”.²⁴ En esta escuela se agrupan las teorías críticas y libertarias del conflicto en las ciencias sociales y la pedagogía (economía política marxista, existencialismo, idealismo, anarquismo).

De la tradición interaccionista se deriva la perspectiva estructuralista de la gestión, que según Sander es una “derivación conceptual de la epistemología materialista del marxismo y de otras interpretaciones deterministas”,²⁵ basadas principalmente en el pensamiento

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 82.

²³ *Ibid.*, p. 88.

²⁴ *Ibid.*, p. 10.

²⁵ Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, pp. 89-90.

institucional de Althusser, Bourdieu, Baudelot, Establet, Bowles y Gintis. Para esta perspectiva, la gestión y la administración se ocupan “del orden y del poder regulador de las distintas partes o dimensiones del sistema educativo en el contexto más amplio de la sociedad, enfatizando el determinismo económico por encima de la interacción humana”.²⁶

Dentro de esta clasificación se encuentra también la gestión interpretativa o de organización anárquica, “derivación conceptual de la interpretativa antropológica del marxismo y de la epistemología humanista del existencialismo, la fenomenología y el anarquismo”,²⁷ basada en el pensamiento de Kierkegaard, Jaspers, Marcel, Heidegger, Camus y Sartre; ésta “enfatisa la importancia de la conciencia individual”²⁸ y encuentra como culmen de la administración a la autogestión.

Por último, dentro de la tradición interaccionista se puede encontrar la perspectiva dialógica de la gestión, “elaboración conceptual basada en la interpretación de los contenidos y las contradicciones que caracterizan la existencia humana, la sociedad y el funcionamiento de las organizaciones modernas”;²⁹ es el fundamento el pensamiento de Habermas y Gramsci en Europa, Freire, Cury y Saviani en América Latina, Benson en Estados Unidos y Bates en Australia.

DEFINICIÓN: LA NOCIÓN INTEGRADORA DE LA GESTIÓN EN LA PRÁCTICA FORMATIVA PARA DIRECTORES DE ESCUELA

Hoy en día es difícil encontrar una orientación pura dentro de los programas formativos para directores escolares, sin embargo, las lógicas y fines de la gestión que son promovidas a través de ellas privilegian las características de la gestión a la que se liga la propuesta.

“La gestión educativa desempeña un papel político y cultural específico, históricamente construido y geográficamente situado”.³⁰ A partir de la influencia económica de Estados Unidos y Canadá y a través de organismos internacionales como la Organización para

²⁶ Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 90.

²⁷ *Ibid.*, p. 92.

²⁸ *Ibid.*, p. 92.

²⁹ *Ibid.*, p. 93.

³⁰ Benno Sander, *Gestión educativa...*, *op. cit.*, p. 18.

la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las lógicas de gestión de las organizaciones, incluyendo las educativas, han recibido una “influencia decisiva en la teoría y la práctica de la administración de la educación latinoamericana”.³¹ Es así como se puede identificar que los pocos modelos formativos para directores en América Latina están fuertemente inspirados en mecanismos de gestión de corte técnico, basados en la escuela funcionalista, a los cuales se contraponen un grupo no dominante de modelos orientados en la escuela interaccionista principalmente en Brasil, Argentina y Venezuela.

En el caso de México, el estado de Jalisco se ha destacado en los últimos años por emprender diversas acciones en torno al estudio, la formación y el acompañamiento de directores y la búsqueda de espacios interinstitucionales e internacionales para el diálogo académico en apoyo al desempeño de los directores de escuela de educación básica: la formación de directivos a través del Programa por Competencias de la Secretaría de Educación Estatal, la generación de líneas de investigación en torno a la figura del director y los programas formativos y el acercamiento a espacios internacionales de entrenamiento como el de Edmonton Public Schools en Canadá, han sido esfuerzos emprendidos en los últimos años por especialistas en la materia cuyos aportes, sin embargo, pocas veces aparecen en foros de discusión debido al abrumador debate educativo.

Este modelo, que ha sido objeto de estudio de las investigaciones y evaluaciones antes señaladas, se autodenomina como *holista*, puesto que en sus contenidos se abarcan temas de la normatividad, la pedagogía, la evaluación, la administración y la gestión.

Es un enfoque integrado u holístico. Considera la complejidad en la mezcla variada de conocimientos, habilidades y destrezas que entran en juego en el desempeño. Este enfoque pone en común tanto las tareas desempeñadas como los atributos del individuo que le permiten un desempeño exitoso.³²

Sin embargo, siendo su columna vertebral el logro de los objetivos de la planeación estratégica escolar, bajo el argumento de que el Proyecto Educativo Escolar es el eje “para dar cumplimiento a la

³¹ Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 85.

³² Secretaría de Educación Jalisco, “Programa de...”, *op. cit.*, p. 19.

política educativa nacional”³³ y “dota de sentido y rumbo a las prácticas de los colectivos que en ella coinciden”³⁴ se puede definir al modelo formativo para directivos como un espacio cuya perspectiva teórica subyacente se liga a la integradora de la gestión, a lo que en cambio Valencia y Nava han denominado como la “gestión barroca”, por la imbricación procedimental y la falta de definición teórica contundente, que hace de éste un modelo epistémicamente frágil e instrumentalmente disperso, práctica que ha sido ligada a las lógicas de la gestión empresarial, que “se han venido trasladando con cierta facilidad a lo educativo sin una reflexión profunda y coherente con los fines educativos”.³⁵

Si se entiende que los modelos formativos para directores justamente se encargan de guiar al director en la adquisición de prácticas e interrelaciones sustentadas en la perspectiva de gestión, entonces es posible definir también al modelo de la Secretaría de Educación del Estado como un sistema dentro de la gestión funcionalista de corte integrador.

CARACTERÍSTICAS Y METODOLOGÍA DEL MODELO FORMATIVO DE GESTIÓN ESCOLAR

Si bien las características generales y la metodología del programa formativo para directores de Jalisco pueden encontrarse en un par de fuentes oficiales, como el documento fundacional y los reportes públicos, consideramos que lo que oficialmente se dice sobre el mismo puede ser apenas un planteamiento de intenciones.

Es necesario un acercamiento que incluya elementos empíricos y teóricos para apreciar el modelo de manera más completa, por lo cual en la siguiente descripción y en apartados posteriores se retomarán algunos planteamientos de lo que oficialmente *se dice* acerca del modelo, pero también cómo lo describen sus participantes (quienes conforman el equipo de formación) y sus usuarios (los directores escolares), buscando hacer una triangulación con interpretaciones teóricas intermitentes que permitan conocerlo a profundidad.

³³ *Ibid.*, p. 24.

³⁴ *Ibid.*, p. 17.

³⁵ Luz Sandoval, “Experiencias en gestión escolar y liderazgo de directivos y educadores”, en *Educación y Educadores*, vol. 5, 2002, pp. 160-165.

Son tres las partes en que se divide esta descripción, en ella se incluyen los participantes y las funciones que cumplen sus participantes, la lógica y el método del modelo y su constitución curricular. Dicha descripción será un punto de partida hacia una breve comparación y una revisión crítica del mismo, para cerrar con una propuesta de mejora para la consolidación del modelo de gestión formativa.

PARTICIPANTES Y FUNCIONES DENTRO DEL PROGRAMA

Para hablar de la estructura del Programa de Formación de Directivos por Competencias es preciso regresar un poco a la historia de su conformación. Como se mencionó antes, el modelo parte de una extrapolación de la opción formativa de la Universidad de Niza y nace de una visita de los cuerpos diplomáticos de la Secretaría de Educación a la ciudad francesa.

A la conformación del acuerdo se llamó a un equipo académico de la misma Secretaría, del que se seleccionó a un grupo de personas al cual se le dio el nombre de “Equipo de Reingeniería de la Secretaría de Educación”, partiendo del entendido de que el mismo programa no sólo generaría cambios en la formación de directivos, sino que su impacto lograría transformar la estructura del Sistema Educativo.

El Equipo de Reingeniería fue capacitado por académicos franceses y posteriormente crearon un “Referencial de competencias profesionales para los directores de educación básica”. Además de la coordinación, el equipo cumple funciones de gestión y administración del programa ante los distintos órganos de la Secretaría de Educación y ante las instituciones y organizaciones externas.

Este equipo depende de la Coordinación de Formación y Actualización Docente de la misma Secretaría, la cual toma las decisiones administrativas y políticas sobre el destino del mismo, aprueba los planes organizacionales y observa el desempeño del mismo programa para rendir cuentas ante las más altas autoridades de la Secretaría.

El Equipo de Reingeniería convocó en la creación del programa a un cuadro con participantes de universidades privadas como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), la Universidad

Marista y la Universidad del Valle de Atemajac (Univa), entre otras, que con el tiempo fueron variando, además de coordinaciones de la Secretaría de Educación del Estado y la Universidad Pedagógica Nacional para crear los módulos curriculares.

Los representantes de dichas universidades conformaron un grupo de apoyo para acompañar el desarrollo curricular. A este grupo se le llamó “Tutores”, y se encargarían de capacitar en los contenidos y de dar seguimiento al trabajo de los “Formadores” en el trayecto del programa, además de hacer las adecuaciones curriculares al final de cada ciclo escolar luego de escuchar las opiniones de los directores inscritos y de los formadores mismos.

La variabilidad de los tutores en el programa fue un común denominador. Aunque debe decirse que durante los primeros tres años del desarrollo del programa prevalecieron los elementos base, a partir de entonces hubo cambios sustantivos y el Equipo de Reingeniería asumió la mayoría de las adecuaciones curriculares.

Siguiendo con la estructura del programa, en la escala continuaríamos con los formadores. Un equipo de alrededor de 40 profesionales de la educación entre asesores técnico-pedagógicos, jefes de enseñanza, profesores y directores de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), generalmente con doble plaza (tiempo completo), quienes mayormente atendieron a una convocatoria lanzada por el Equipo de Reingeniería. Los formadores son los encargados del desarrollo curricular; participan como asesores de los directores de educación básica de diferentes maneras: planeando, desarrollando y evaluando las sesiones presenciales (de las que se hablará más adelante), planes de acompañamiento para directores, asesoría en las escuelas y por vía virtual, además de distintas labores de gestión del programa en las regiones en que éste se desenvuelve.

En cada región del estado opera un grupo de formadores que actúa como una organización estratégica coordinada por el Equipo de Reingeniería; la parte logística atiende acciones como difusión de la convocatoria, entrega de oficios, preparación de las sedes, instalación de plataforma virtual para interactuar con los sujetos en formación, orientaciones, revisiones y recopilación de los productos elaborados por el director.³⁶

³⁶ Secretaría de Educación Jalisco, “Programa de...”, *op. cit.*, pp. 10-14.

Por último, los “directores”, quienes son los usuarios del programa formativo. Se trata de directores de educación básica de corte público, quienes ostentan oficialmente el cargo. La mayoría de ellos, al iniciar el programa atendieron a una convocatoria para ser incluidos, algunos otros habrán sido invitados por supervisores, sus jefes inmediatos, por la coordinación del nivel al que atienden o fueron seleccionados por el Equipo de Reingeniería teniendo como base los resultados insuficientes de las evaluaciones de sus escuelas en los exámenes estandarizados del sistema educativo.

Los directores tienen la responsabilidad de asistir a la mayoría de las sesiones presenciales en el programa y de cumplir con un plan estratégico escolar, para el cual son capacitados por los formadores, además de llevar a cabo algunas estrategias que los formadores pudiesen sugerir. Sin embargo, como se puede notar en la reflexión que continúa, los directores, cuando menos hasta el tercer año de iniciado el programa, podían acudir o no a voluntad.

Las sedes de la formación son distribuidas en diferentes regiones del estado de Jalisco, el centro, es decir, la zona metropolitana de Guadalajara cuenta con varias de ellas; de ahí le siguen la costa norte con dos sedes en Puerto Vallarta, la costa sur en Autlán y la Huerta, la Ciénega con sede en Chapala y La Barca, Los Altos con sede en Lagos de Moreno y Tepatitlán de Morelos, la región sur en Ciudad Guzmán, la región valles con sede en Ameca, la región norte en Colotlán y la región sierra occidental con sede en Talpa.

La inscripción se realiza en las sedes en cuya región se localiza su plaza de trabajo, ahí son atendidos por los formadores en 32 sesiones presenciales y son visitados en sus escuelas en seis ocasiones, a lo que se le llama sesiones de contexto; además tienen espacios de asesoría por medios virtuales; a esta estrategia de atención se le hace llamar *en alternancia* y se describirá con mayor puntualidad en el siguiente subapartado, como parte de la lógica y método del modelo.

La lógica y el método del modelo: la formación en competencias, la alternancia y la evaluación del desempeño de los directores

Para describir cómo el modelo entiende la formación de los directores inscritos y las funciones que desempeñan los formadores y tutores de quienes se ha hablado ya, es preciso referirse principalmente a la formación en competencias, a la modalidad de la alter-

nancia y a la evaluación, elementos que se presumen característicos del programa.

En primer lugar hay que decir que el modelo se concibe a sí mismo como una opción en competencias profesionales que “permite reconocer como prioridad elevar la cualificación del personal”;³⁷ el optar por tal alternativa merece el trabajo en los contextos profesionales donde los mismos directores desarrollan su labor, es decir en las escuelas, y además de la búsqueda continua de la relación entre el área laboral del mismo y los contenidos del programa.

Su lógica está inspirada en el “concepto de competencia laboral trabajado y acuñado desde hace varios años por la Organización Internacional del Trabajo”.³⁸ De esta forma, el programa se cursa aproximadamente en un ciclo escolar; en este tiempo, los directores son convocados a sesiones presenciales que se realizan en sedes distribuidas alrededor del estado.

En las sesiones presenciales hay entre uno y tres formadores, dependiendo de la sede, los cuales las planean y dirigen de manera sincrónica en todas las regiones; así es como todas atienden a la misma sesión con la misma temática en todas las regiones del estado; en el sitio web del programa se puede leer que estas sesiones son:

Espacios de reunión para el aprendizaje de los directores, en los cuales se lleva a cabo su instrucción teórica en torno a temáticas específicas, mientras que los directores las describen como espacios donde se utilizan dinámicas [...] hacen que participemos todos... Nos agrupan de diferente manera [...] se [...] exponen los contenidos³⁹

[...] o espacios para profesionalizar también mi labor directiva, y fundamentarla, en el momento en que la profesionalizo, la fundamento y me siento más segura.⁴⁰

Hay que hacer un alto para destacar que las temáticas de las sesiones no son espontáneas, sino que atienden a una planeación didáctica previa y éstas se desarrollan bajo el agrupamiento de cinco módulos relativos a la pedagogía (educación), normatividad (jurí-

³⁷ Secretaría de Educación Jalisco, “Programa de...”, *op. cit.*, p. 3.

³⁸ *Ibid.*, p. 19.

³⁹ *Ibid.*, pp. 795-798.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 424-427.

dico), administración y gestión, comunicación y evaluación, los cuales se articulan por elementos transversales de la labor del director, que desde el programa mismo se entienden como “todos aquellos saberes, habilidades, actitudes y aptitudes (competencias) que el director debe integrar en su práctica en cualquier ámbito o función de desempeño”.⁴¹

Entre las sesiones presenciales se crea una agenda con los directores en una serie de visitas a sus escuelas; seis por cada director, en las que trabajan el desarrollo de un plan de acompañamiento al desarrollo de las competencias directivas. Estas visitas son llamadas sesiones de contexto. En ellas, los formadores ofrecen una tutoría tendiente a validar la relación entre la teoría y la práctica y donde se consolidan las competencias, en tal caso, el director es retado a “dar evidencia del desarrollo de sus competencias”⁴² una vez que ha cursado determinadas sesiones presenciales.

Las etapas de la formación de directivos se desarrollan a lo largo de un ciclo escolar, durante el cual los sujetos en formación asisten a una serie de sesiones presenciales (actualmente 37) y reciben tutorías en su escuela (seis en este momento), además de participar en procesos de asesoría a través de medios virtuales.⁴³

En estos lapsos se busca también que los formadores y directores tengan una serie de asesorías por medios virtuales, donde de manera más flexible se trabaja “con temáticas que se considere que es necesario llevar a cabo un reforzamiento o aclaración de dudas”.⁴⁴ Por último se estima que el director cumpla con un cúmulo de horas de autoformación, es decir, que por sí mismo atienda a ciertos contenidos necesarios para la misma formación, que se supone surge “de un proceso autodidáctico, donde el sujeto va emprendiendo actividades de búsqueda intencionada sobre temas que son de su interés”.⁴⁵

Por último, la evaluación es un elemento central para este modelo formativo. Ésta se realiza en tres momentos: inicial, intermedia o formativa y sumativa o final. Para ella se sigue un instrumento automatizado en donde se incluye el citado referencial de competen-

⁴¹ Secretaría de Educación Jalisco, “Programa de...”, *op. cit.*, p. 22.

⁴² *Ibid.*, p. 26.

⁴³ *Ibid.*, pp. 34-36.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁵ *Idem.*

cias del director, definido como “un instrumento que describe las competencias que debe de desempeñar el director para el logro del perfil deseable como el profesional de la Educación Básica”;⁴⁶ se entiende desde la lógica del programa que a partir de él se identifican fortalezas, áreas de mejora y competencias que deben ser priorizadas para el seguimiento durante el proceso de formación.

Desde lo que se lee en los documentos, “la rúbrica genera como resultado tanto un perfil inicial, como una orientación para la formación y se encuentra estructurada a partir de cuatro niveles de concreción de la competencia”,⁴⁷ de tal forma que de acuerdo con la percepción de los formadores, las competencias del director pueden ir estructurándose de un nivel menor hacia uno mayor de acuerdo con su observación en el contexto laboral. Los documentos oficiales describen el proceso evaluativo de la siguiente manera:

Al inicio de su formación se evalúa al directivo para determinar un perfil inicial a través de un diagnóstico, el cual constituye el punto de partida para construir un Plan de Acompañamiento, en el cual se definen las estrategias y acciones principales para apoyarle en la adquisición de las competencias durante su proceso de formación.

La evaluación formativa constituye una herramienta para el seguimiento permanente, que permite valorar las acciones realizadas, así como las competencias logradas a lo largo del proceso de formación.

La evaluación sumativa contribuye a la valoración al finalizar la formación, acerca de la adquisición de las competencias por parte del sujeto. Se utiliza el diagnóstico inicial, el cual se contrasta con las competencias que adquirió, cuando la formación llegó a su culmen.⁴⁸

Se entiende que en estas líneas no han sido descritas en su totalidad las características de la formación, sin embargo abarcan las más esenciales. En los siguientes apartados se buscará hacer una revisión crítica al modelo, tejiendo algunos tintes comparativos y cerrando con una propuesta que en el terreno empírico ya ha venido siendo discutida por académicos desde varios foros.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁷ Secretaría de Educación Jalisco, “Programa de...”, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 28-38.

DE LA COMPARACIÓN A LA PROPUESTA:
UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL MODELO FORMATIVO

Hasta aquí se ha realizado una revisión breve pero sustantiva del programa de formación de directivos por competencias del estado de Jalisco, mostrándolo como un modelo de gestión formativa, pero también como un modelo de formación en la gestión. Éste no es un simple juego de palabras, sino que presupone dos elementos importantes: 1) que el programa por sí mismo, al ser una alternativa curricular que se erige con características propias para un contexto determinado y con objetivos específicos para ese contexto, se convierte en un modelo que gestiona la formación de directores escolares, y 2) que siendo un entendido el que no existe modelo formativo para directores que no promueva una perspectiva de la gestión a través de sus contenidos o métodos, este modelo guarda dentro de sí una perspectiva de la gestión predominante, la cual aquí se ha relacionado con la gestión integradora de corte funcionalista, cuyas características se han descrito ya.

Más allá de que este texto forma parte de un estudio más amplio —una investigación doctoral centrada en un estudio comparativo entre modelos formativos en y de gestión, en el cual podrán encontrarse mayores datos, descripciones, categorías y una propuesta ampliada—, el artículo que concluye aquí se cerrará con tres elementos fundamentales en el camino a la conclusión del estudio comparativo: 1) una crítica al modelo de y en gestión para directores escolares del estado de Jalisco, que incluirá una comparación estructural con el sistema internacional de Edmonton Public Schools, uno de los más sólidos modelos del continente, y 2) la estructura de una propuesta amplia hacia la conformación de una política pública en la formación de directores escolares.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: UNA CRÍTICA AL MODELO
DE Y EN GESTIÓN PARA DIRECTORES ESCOLARES
DEL ESTADO DE JALISCO

La revisión analítica de un modelo de gestión, en este caso el de la formación de directores escolares de la Secretaría de Educación Jalisco, sin presentar una crítica sobre el mismo y posteriormente una propuesta, hubiese representado una generación grandilocuen-

te de ideas que pronto hubiesen sido revisadas y analizadas a la luz de la crítica o la elegantemente adornada búsqueda de la mejora.

Toda propuesta educativa que no parta de una crítica puede dejar de nombrarse como tal, la consecuencia de:

[...] cualquier investigación dirigida a la resolución de problemas educativos no puede contentarse con explicar las interpretaciones de los profesionales, sino que debe también estar preparada críticamente para evaluarlas e indicar explicaciones alternativas que, en cierto sentido, sean mejores.⁴⁹

En este marco se considera que “los investigadores políticos deben crear marcos teóricos para clasificar e interpretar los fenómenos políticos de formas relevantes para la elaboración de explicaciones adecuadas”.⁵⁰

Debido al papel que juega quien escribe este artículo, como involucrado directo dentro del modelo, se opta por una crítica mediada por elementos éticos básicos que exigen un distanciamiento del objeto. La crítica se buscará en las relaciones del modelo ante la estructura sistémica más amplia, representada por el sistema educativo y por la estructura social.

Para este análisis se eximirán algunos elementos del funcionamiento al programa para directores que han saltado a la vista en el análisis antes citado, como: *a)* el programa formativo como programa inductivo o el inicio de un trayecto formativo, y *b)* los programas formativos deben acompañar al director en la carrera política (gestión escolar) que enfrentan.

*El programa formativo como programa inductivo
o el inicio de un trayecto formativo*

Se parte de pensar que “la estructura interna del sistema educativo reproduce la estructura social moldeada por la economía”,⁵¹ de acuerdo con autores como Crocker, Sandoval, Valencia y Nava, entre otros, los modelos generados e impulsados por la estructura

⁴⁹ Wilfred Carr, *Una teoría crítica para la educación. Hacia una investigación educativa crítica*, Madrid, Paideia, 1996, p. 111.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 120.

⁵¹ Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 91.

económica dominante se relacionan con aquellas propuestas que privilegian la formación instrumental y de corto plazo, al contrario de una formación sostenida y de largo alcance.

La forma en que los directores acceden al cargo en Jalisco no permite confirmar que hayan tenido una formación específica para ser directores de escuela. En su mayoría, el ascenso es por medio de un escalafón, que otorga valor a la antigüedad como profesores, al curso de diversos diplomados y a la obtención de grados que no necesariamente exigen una revisión de contenidos o prácticas orientados hacia la gestión escolar.

Éste fue en el inicio uno de los principales argumentos del programa de directivos para establecerse como un camino formativo, instaurando también “un denso discurso sobre la necesidad de un cambio y transformación”,⁵² sin embargo, el curso de este programa debe reconocerse como inductivo a la función de director y el inicio de la formación y de la transformación de las prácticas, no como su fin.

La falta de seguimiento de la función de los directores, “la parcialidad de las visitas”⁵³ de tutoría, la no coercitividad y voluntarismo de las acciones que se llevan en él, trae la discusión sobre el impacto real del mismo en las prácticas de los directores involucrados, inserta en el modelo una connotación “más instruccional que formativa”.⁵⁴

Es preciso que se otorgue al rol de la formación su elemento “de dispositivo”,⁵⁵ lo cual implica una secuencia en la formación y coerción entre el acompañamiento y la evaluación hacia la labor directiva. Si se trae a colación una comparación con el modelo de Edmonton Public Schools para la selección, inducción y permanencia en el cargo de director, se pueden señalar tres principios: 1) la selección para el cargo depende de la preparación continua a través de una serie de cursos de liderazgo, además de haber tenido cargos de auxiliar en la dirección escolar; 2) la inducción en los primeros años

⁵² Sonia Mata Ríos, Leonardo Fossi, Waldemar Guerrero y Luis Castro (2008), “Formación de formadores en la universidad”, en *Orbis. Revista Científica de Ciencias Humanas*, vol. 3, núm. 9, pp. 119-134, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70930907>>, consultado en mayo de 2013.

⁵³ Ana Cecilia Valencia Aguirre y José María Nava Preciado, *Evaluación de la...*, *op. cit.*, p. 136.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 153.

⁵⁵ *Idem.*

de la dirección tiene una duración de tres años, en los cuales el director es acompañado de un auxiliar, un consejero y un mentor, además de la evaluación que tienen por parte del auxiliar del superintendente, y 3) la permanencia de la escuela a cargo del director depende de los resultados educativos y del número de alumnos inscritos en la escuela, lo cual provoca una implicación mayor de los docentes; sin embargo, la asesoría para los directores es continua con las figuras que se mencionaron antes.

Esta comparación puede ofrecer un par de lecciones: la primera es que un modelo formativo exitoso depende de esfuerzos de largo alcance, donde quienes estén interesados en obtener una plaza directiva de escuela puedan hacerlo con base en el conocimiento del campo, no adquiriendo los conocimientos una vez que están en él; esto implica inducirlos a la función previamente y cuando están en ella poder acompañarles con figuras distintas que puedan apoyar al director; el acompañamiento debe ampliar su radio de acción y ser un ejercicio permanente.

Por último, los directores como “personas y profesionales con una altísima responsabilidad, necesariamente tienen que estar en continuo autoaprendizaje”;⁵⁶ en tal sentido es preciso en primer lugar consolidar al programa formativo para directores como una inducción inexcusable dentro del sistema educativo, a la par que sean diversificadas las opciones para continuar formándose como directores de escuelas y que se fortalezca el principio de equidad, donde la formación se acerque a sus usuarios con la misma calidad en la atención, independientemente de los diferenciales de desarrollo humano y social de las regiones.

Los programas formativos deben acompañar al director en la carrera política (gestión escolar) que enfrentan

Los directores escolares son los principales operadores políticos del sistema educativo y, sin embargo, los sistemas a través de los programas formativos excesivamente instrumentales niegan la posibilidad de “desempeñar un papel político y cultural específico, históricamente construido y geográficamente situado”.⁵⁷

⁵⁶ Sonia Mata Ríos, Leonardo Fossi, Waldemar Guerrero y Luis Castro, “Formación de...”, *op. cit.*, 2008, p. 4.

⁵⁷ Benno Sander, *Gestión educativa...*, *op. cit.*, p. 18.

El programa formativo, tal como se lleva a la práctica, alimenta una contradicción entre una visión técnica de la gestión y la incorporación de modelos holistas y participativos, por lo que Valencia y Nava la llaman “la gestión barroca”,⁵⁸ dicha contradicción provoca la percepción de los directores por amoldarse al tipo de prácticas de gestión que ahí se muestran e inducen a través de los discursos de los formadores y el lenguaje que se va generando en el interior de las prácticas capacitadoras del programa.

Además, la opción vigente de formación para directores reduce el análisis político-contextual a un elemento meramente táctico o estratégico, centrado en la consecución de objetivos plasmados en planes o elementalmente abstractos o reducidamente concretos, tanto que se centran o sólo en la búsqueda de alcance de objetivos imposibles o incomprensidos, o en la persecución de resultados educativos no sostenidos, lo cual contrapone la búsqueda “de proveer de soluciones concretas a problemas educativos”.⁵⁹

En tal sentido, los directores de escuela deben ser formados para atender situaciones así llamadas estratégicas para lograr objetivos escolares, pero sobre todo deben ser acompañados a través de la tutoría en la interpretación e involucramiento en “las múltiples contradicciones que caracterizan al sistema educativo, se trata del establecimiento de una mediación dialéctica”⁶⁰ entre iguales y con los tutores o formadores que les acompañen en periodos mucho más largos de formación. No se trata de hacer del director un politólogo, sino de acompañarlo en la acción política que enfrenta como director, lo que hoy en día se conoce como gestión escolar.

Esto implica en primer lugar la búsqueda de espacios institucionales para el diálogo y el colegio de profesionales con cargos directivos, reduciendo la burocratización académica⁶¹ y aumentando la búsqueda de injerencia a través de la acción-reflexión.

Los programas inductivos y de formación para directores no deben reducirse a la consecución de una serie de productos o prácticas ideales generalizadas, por más sistemáticas que éstas sean,

⁵⁸ Ana Cecilia Valencia Aguirre y José María Nava Preciado, *Evaluación de la...*, *op. cit.*

⁵⁹ Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 98.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 94.

⁶¹ La categoría de *Burocratización académica* es utilizada en el estudio La formación de directores escolares: Un estudio comparativo entre dos modelos de gestión públicos: Jalisco y Edmonton.

sino que deben ampliarse a la búsqueda de la acción mediada. La metodología de la alternancia en el marco del programa para directores actual puede extrapolarse a otras opciones formativas, siempre que sea efectiva y no se queden sólo en el discurso las problemáticas diversas que el director enfrenta durante su gestión.

No deben confundirse los términos “acción política” o “gestión escolar” con “militancia política”. La primera se refiere a la reflexión y acción deliberada para lograr un bien común, en el ejercicio legítimo del liderazgo para la distribución de las responsabilidades y el logro de una serie de juicios críticos deliberados hacia el bien común; la militancia, en cambio, promueve el individualismo y la jerarquización inocua.

En el actual modelo formativo, si bien existen espacios donde se aborda la teoría y se diseñan instrumentos y herramientas para la intervención de la realidad, no existen pruebas contundentes de que éstos impactan en la gestión del director. Es en el desempeño práctico donde se establece el vínculo entre teoría y práctica, de lo contrario no se le estaría abonando al desarrollo de competencias.

La estructura de una propuesta

Si algo se puede extraer del análisis completo del texto que se ha venido trabajando es que, en la actualidad, la formación para directores en Jalisco y muy probablemente en nuestro país está aislada de otras acciones de política educativa, sin embargo, el camino que se ha emprendido a partir del programa formativo para directores aporta una esperanza hacia la constitución de una política educativa en este sentido.

Dicha política educativa incluiría elementos que se consideran fundamentales en el apoyo a la función directiva: 1) el establecimiento de perfiles de idoneidad de la función de directores escolares; 2) la operación de un sistema para el ingreso al cargo de director escolar en el estado de Jalisco; 3) la operatividad de cursos de inducción para directores de reciente ingreso; 4) la operación de opciones formativas y el monitoreo de directores en servicio; 5) la creación de estándares de desempeño de los directores escolares en servicio; 6) el acompañamiento y asesoramiento de directores en servicio; 7) la investigación y evaluación de impacto sobre temas de la dirección escolar; 8) el establecimiento de diálogos locales, nacionales e internacionales sobre la dirección escolar; 9) la creación

de proyectos de innovación para el apoyo a la función directiva, y 10) el diseño de posgrados para la formación de directivos que formen parte de los criterios de evaluación para el ingreso, la permanencia y el ascenso.

El trabajo en esta propuesta pasa por la determinación de una política estatal educativa ligada al INEE en su vertiente: Dirección Escolar, por la creación de un Órgano Estatal Descentralizado para la Idoneidad de Directores Escolares, el aprovechamiento de los cuadros de formación de directivos de la Secretaría de Educación Jalisco y por la continuación de los diálogos con instancias internacionales especializadas en la dirección escolar. Éste es el momento preciso de “estimular la imaginación y desafiar la creatividad de políticos y educadores”,⁶² el periodo de reforma en educación no debe pasar sin valorar lo hecho en tanto la capacitación para directores, pero debe también crear nuevos espacios para la formación continua.

⁶² Benno Sander, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 98.

CULTURA ORGANIZACIONAL EN LOS CAMBIOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LAS IES EN MÉXICO

*Pablo Guerrero Sánchez**

INTRODUCCIÓN

La propuesta de este capítulo se expresa en términos de la relación que existe entre la cultura organizacional, como una serie de factores internos de una organización que fomentan, reflejan y construyen la acción organizada, a partir de la valoración que los sujetos hacen de sus acciones cotidianas. Los elementos discursivos y las acciones parten de valoraciones subjetivas que los sujetos realizan desde su realidad cotidiana, y cada factor o elemento externo a las realidades de las organizaciones como las políticas públicas, tales como el Sistema Nacional de Investigadores, el Programa para Mejoramiento del Profesorado, el PIFI, el Pronabes, etc., marcan formas distintas de realizar las actividades cotidianas, como la investigación, la docencia, la vinculación y la extensión o las tutorías. Estas nuevas formas de hacer las cosas convergen entre intereses de grupo, sistemas de poder en las universidades y formas distintas de organizar el trabajo académico, tanto en organizaciones públicas como en organizaciones privadas, con diversos esquemas de valores sociales o comerciales, pero con contextos organizacionales similares así como mecanismos de regulación idénticos (SEP, Conacyt, etc.). La capacidad de adaptación de estas organizaciones a las necesidades del medio implica una modificación de las valoraciones que los individuos deben realizar de sus prácticas cotidianas.

La relación que existe entre las demandas del medio y las prácticas que se han desarrollado en las universidades encierra una contradicción en los valores de los implicados en los procesos organizacionales, tanto los profesores como los administrativos, alumnos y

* Profesor-investigador del IPRO-UAEM.

gestores. En consecuencia, resulta necesario entender la relación que existe entre la cultura organizacional, vista como las valoraciones de los individuos dentro de las organizaciones de educación superior y su vinculación con las demandas de cambios internos que se les exigen a las universidades tanto públicas como privadas para poder seguir existiendo. Se establece como una reflexión obligada entender la relación entre cultura organizacional y cambio organizacional, para determinar los factores de cambio dentro de las organizaciones de educación superior, pero también las resistencias y la complejidad en las lógicas de implantación.

CAMBIO Y CULTURA ORGANIZACIONAL

Un factor fundamental del cambio organizacional para la aceptación de las nuevas políticas públicas en materia de educación superior es su cultura organizacional, debido a que ésta parte de elementos internos que intervienen en la apropiación de los factores externos o ambientales, pero que forman parte de un aprendizaje organizacional que se da de manera paulatina, en este sentido es importante definir qué es la cultura organizacional:

Desde la antropología (Allaire y Firsirotu, 1984) las nociones de cultura desde dos perspectivas [se definen] como sistema sociocultural y como sistema de ideas eminentemente simbólico y holístico, han sido extrapoladas al mundo empresarial por diversos autores (Montealegre y Calderón, 2007). La cultura es un recurso interno intangible, es un conjunto de supuestos subyacentes, descubiertos, creados o desarrollados por un grupo, conformado por las presunciones y creencias que comparten los miembros de una empresa, y a su vez, definen la visión que la empresa tiene de sí misma y de las relaciones con su entorno (Schein, 1988) [...] como cultura organizacional la conciencia colectiva, con base en Schein (1993) Argyris (1999), Nonaka *et al.* (1999), Senge (2002), que se expresa en el sistema de significados compartidos por los miembros de la organización que los identifica y a la vez los diferencia de otros.¹

¹ María del Carmen Armenteros Acosta, Liliana Guerrero Ramos, Francisco Gustavo Noyola del Río y Víctor Manuel Molina Morejón, "Cultura organizacional y organización que aprende. Un análisis desde la perspectiva

La cultura organizacional se expresa como *significados compartidos* que van otorgando elementos *de identidad* y que se formulan a partir de las relaciones sociales en un ámbito determinado que denominamos organización, de esta forma, cada organización tiene su propio sistema de normas y valores constitutivos, lo cual significa que en el conjunto total de universidades cada una de ellas crea su propia cultura organizacional, que es este sistema simbólico y marco interpretativo, por lo que si bien dentro de una universidad privada puede prevalecer el valor de la ganancia como su principal valor, en una universidad pública tendría que prevalecer el valor social de la educación y su calidad. En cada caso —público o privado— se establecen valores distintos que están relacionados con los integrantes de la organización; este fenómeno provoca que en distintas facultades dentro de una misma organización se desarrollen diversas dinámicas, como por ejemplo en la Facultad de Ciencias en la UNAM, donde el valor de la verdad objetiva prevalece por la identidad propia de sus carreras, Matemáticas, Física o Biología; este valor se condensa con otro por su historia específica. Es una facultad que se encuentra muy politizada y donde existe gran diversidad de grupos de poder y choque confrontados de forma cotidiana. En el contexto del cambio de las organizaciones de educación superior en México se ha valorado cada vez más la producción científica con políticas públicas, como el Sistema Nacional de Investigadores, que ha fomentado la producción individual; por este efecto se ha contrapuesto la acción colectiva en esta y otras facultades y organizaciones de educación superior, aunque en la Facultad de Ciencias todavía existen reductos de lo que fue una facultad complicada, —elementos tales que pueden ser evidenciados en la cotidianidad—, esta multiplicidad de lógicas convergen en una realidad compleja con múltiples racionalidades, intereses, lógicas de acción y valores subyacentes, así como ideologías que van produciendo un sustrato de dinámicas indeterminables y ambiguas por este tipo de constitución, con una multiplicidad de objetivos internos.

En las organizaciones las acciones parten de la apreciación de individuos y grupos, y a su vez ésta afecta la forma en que se perciben las necesidades, dinámicas y exigencias de cambio de la organización, por lo que:

de la innovación”, en *Revista Internacional Administración y Finanzas*, vol. 5, núm. 3, 2012, p. 34.

Un hecho de especial importancia en este sentido es que el comportamiento de un trabajador no es una resultante de los factores organizacionales existentes, sino que depende de la percepción que posee el trabajador de ellos. Su percepción depende entonces, en buena medida, de las actividades, interacciones y las experiencias que cada miembro de la organización obtuvo en su quehacer en la empresa.²

Cada individuo, en su acción cotidiana, va formando así su percepción social sobre una cultura en la que está inmerso, por lo tanto y en la búsqueda de la aceptación social los sujetos tratarán de adaptarse; por ello, si la presión social dentro de una universidad tiene un cierta dirección y tal valor no es compartido por algún nuevo miembro de la organización, entonces este último tendrá que adaptarse a esa realidad, pues si no lo hace será excluido por el grupo social. Una consecuencia de lo anterior es que el cambio tiene que ser colectivo aunque su percepción y valoración sea individual, para que el sujeto acepte y se acostumbre a valores nuevos. Debido a que, si se impulsa una política de calidad educativa —entendida en términos de profesores actualizados y que asistan a todas sus clases— dentro de una universidad específica donde esto no sucedía y los profesores estaban acostumbrados a esta dinámica, y lo tenían introyectado como un valor social de la organización, en consecuencia no era parte de su cultura o sus valores. No es sino hasta que la mayoría comienza a realizar este cambio organizacional cuando el nuevo proceso comienza a fomentar primero una costumbre y después un valor, no de manera simulada sino cultural. Si es una generalidad, una práctica como el ausentismo a clases, un sujeto externo —profesor o estudiante— que no esté acostumbrado a hacerlo reconocerá tal práctica sin darse cuenta —de manera inconsciente— como algo que también tiene que hacer, esto es lo que se denomina como influencia social. Es el caso de políticas sencillas que van controlando los cuerpos y disciplinando conductas, como la forma y el lugar así como el tipo de clases, o de áreas de estudio; así, hasta las cosas más complejas como la cantidad de tiempo que tiene un profesor para llegar de un salón a otro —ya que las con-

² José Guadalupe Salazar Estrada, Julio Cristóbal Guerrero Pupo, Yadi-ra Bárbara Machado Rodríguez y Rubén Cañedo Andalia, “Clima y cultura organizacional: dos componentes esenciales en la productividad laboral”, en *Acimed*, vol. 20, núm. 4, 2009, p. 69.

ductas complejas son la relación que existe entre conductas más simples y la implicación que tienen sobre la percepción de los individuos que las realizan.

Este cambio organizacional debe ser interno para modificar el valor, es decir, el profesor tiene que hacer suyo el valor de dar clases a tiempo, más allá de únicamente estar en el salón de clases, ya que un fenómeno posible es el que ocurre en las universidades privadas, donde lo importante es que el profesor esté todo el tiempo en el salón de clases, sin embargo, cuando esto sólo implica una modificación en la conducta genera simulación, puesto que no importa que dentro del salón no se estén dando clases o que éstas sean de calidad, lo cual representa un fenómeno común de las universidades privadas del estado de Morelos. Si tan sólo se modifican las

[...] reglas [por las cuales] significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas.³

Todas estas estructuras internas, las percepciones sobre las cuales los profesores basan sus acciones y conductas son: las creencias, paradigmas y los códigos, los que formulan la cultura organizacional de los profesores, lo cual representa una construcción social de su realidad. Todo este esquema que otorga a la cultura organizacional un cierto perfil de la organización y una identidad particular, van formulando el *clima organizacional*, el cual se establece a partir de un

[...] ambiente físico, características estructurales: como el tamaño de la organización, su estructura formal, el estilo de dirección. *Ambiente social*: que abarca aspectos como el compañerismo, los conflictos entre personas o entre departamentos, la comunicación y otros. Características *personales*: como las aptitudes y las actitudes, las motivaciones, las expectativas, etcétera. *Comportamiento organizacional*: compuesto por aspectos como la productividad, el

³ James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997, p. 71.

ausentismo, la rotación, la satisfacción laboral, el nivel de tensión, entre otros... el clima de una organización entonces es: el producto de la percepción de éstos por sus miembros. El clima organizacional, por tanto, es el resultado de la interacción entre las características de las personas y de las organizaciones.⁴

La relación que existe entre los sujetos de la organización es la socialización. Este factor podrá ejercer una influencia entre los sujetos involucrados en la organización en el nivel de grupo, siempre a partir de un liderazgo. A partir de este punto los individuos dentro de las universidades podrán o no hacer suyos los nuevos comportamientos demandados por la organización a través de la *motivación* interna, que se da a partir de la *socialización*, es por eso que en las universidades donde se demanda una nueva forma de hacer las cosas no se logra concretizar en la práctica, puesto que se percibe como imposición y no como una alternación normal del curso de las relaciones de forma natural. El clima es parte de la cultura y la cultura es parte del clima, las relaciones sociales se dan dentro de un contexto con ciertos valores, y normas implícitas y explícitas. La relación entre clima y cultura organizacional es tal que:

El clima organizacional ejerce una significativa influencia en la cultura de la organización. Ésta comprende el patrón general de conductas, creencias y valores compartidos por los miembros de una organización. Los miembros de la organización determinan en gran parte su cultura y, en este sentido, el clima organizacional ejerce una influencia directa, porque las percepciones de los individuos determinan sustancialmente las creencias, mitos, conductas y valores que conforman la cultura de la organización. La cultura en general abarca un sistema de significados compartidos por una gran parte de los miembros de una organización que los distinguen de otras.⁵

Uno de los cambios que se han demandado a las organizaciones de educación superior, así como de significados compartidos y nuevos sistemas de valores, es el de la realización de nuevas prácticas tales como la investigación. Esta nueva realidad en las universidades estatales ha sido asociada a las nuevas figuras de profesores: los profesores-investigadores de tiempo completo. La investigación

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

es una práctica que no era parte de la cultura de estas universidades hasta hace poco tiempo, en comparación con universidades como la Universidad Autónoma Metropolitana, donde la figura de profesor-investigador nació con la propia universidad, por lo que la cultura de ambos tipos de organizaciones se relaciona de forma distinta con las demandas del medio; sin embargo, los profesores de tiempo completo en ambas instituciones albergan diferentes demandas y lógicas de acción, así como valores sociales y grupales, a diferencia de los profesores por horas, a los cuales sólo se les exige la docencia, por lo que la modificación de las necesidades de cultura organizacional afecta de forma distinta a distintos grupos dentro de las organizaciones educativas.

Las nuevas formas de hacer las cosas, las nuevas demandas del medio y la necesidad de adaptación de la organización implican regulaciones externas específicas y modificaciones internas. Los nuevos valores y culturas organizacionales, para los cambios de paradigma, han planteado formas distintas de estimular estas nuevas prácticas: los sistemas de estímulos diferenciados establecen los valores y objetivos de las organizaciones y delimitan las prácticas organizacionales, sin embargo estos sistemas de estímulos sólo afectan la producción y la investigación a partir de la cantidad, y al ser externos, no modifican el valor social interno y la percepción de los individuos, sino tan sólo su comportamiento externo puesto que no existe una apropiación simbólica de los valores sociales que están tratando de modificar.

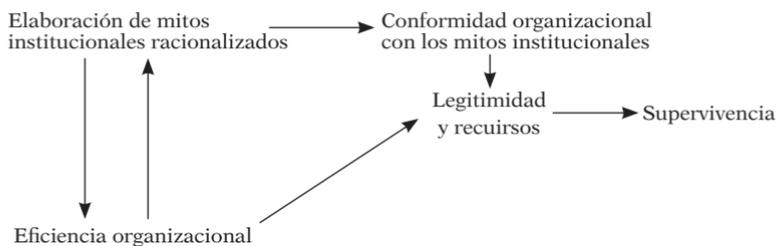
Para entender el cambio y las relaciones sociales, así como la posibilidad de modificación del comportamiento y la cultura organizacional, hay que considerar los elementos componentes de la cultura organizacional:

Identidad de los miembros: si los individuos se identifican más con la organización, su trabajo, su puesto o su disciplina. *Énfasis de grupo:* si las actividades se organizan en grupo o si las realizan individuos aislados. *Perfil de la decisión:* si la toma de decisiones prioriza las actividades o los recursos humanos. *Integración:* si las unidades funcionan en forma coordinada o independiente. *Control:* si existe una tendencia hacia una reglamentación excesiva o se orienta hacia el autocontrol. *Tolerancia al riesgo:* si se fomenta o no la creatividad, la innovación, la iniciativa y el ímpetu para acometer la realización de las tareas, etcétera. *Criterios de recompensa:* si se basan fundamentalmente en el rendimiento o en el

favoritismo, la antigüedad u otros factores. *Tolerancia al conflicto*: si se fomenta o no el conflicto funcional como elemento del desarrollo organizacional. *Perfil de los fines o medios*: si la gerencia prioriza los fines o los medios para llegar a ellos. *Enfoque de la organización*: si la gerencia se orienta hacia el mundo exterior o hacia lo interno de la organización.⁶

De esta manera, la cultura organizacional servirá para la adaptación al cambio o las demandas a las políticas externas, pero también para la consecución de los objetivos a partir de la integración interna, pues en las organizaciones universitarias alcanzar este equilibrio resulta difícil debido a que las condiciones de la universidad pública son altamente difusas. Tienen en su constitución múltiples dinámicas y lógicas de acción y pensamiento, distintos grupos de interés, que por su naturaleza ejercen influencia unos sobre otros, con lo que si son organizaciones extensas la integración interna mediante una cultura organizacional es una tarea complicada de lograr, por lo que tal vez la única cultura posible es la del conflicto interno, lo cual, si bien puede generar un cierto tipo de cambio también puede producir estancamiento de la organización. La modificación de las normatividades y valores de las universidades están relacionadas con su propia subsistencia (véase la gráfica 1).

GRÁFICA 1
NORMATIVIDAD Y VALORES DE LAS UNIVERSIDADES



FUENTE: Meyer y Rowan.⁷

⁶ *Ibid.*, p. 70.

⁷ John W. Meyer y Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en *American Journal of Sociology*, vol. 83, núm. 2, p. 340-363.

Para la consecución de los intereses de la organización es necesaria la creación y el establecimiento de mitos racionalizados que reflejen la intención de los intereses externos a la organización, desde donde los sujetos puedan orientar sus comportamientos hacia cierta dirección, la cual debería ser consensuada para su relativa apropiación, para tal propósito es necesario el logro de:

Un *clima positivo* favorece el cumplimiento de los objetivos generales que persigue la organización a partir de la existencia de un mayor *sentimiento de pertenencia* hacia ella. Por el contrario, un clima negativo supone una falta de *identificación* con sus objetivos y metas, así como un deterioro del ambiente de trabajo, que ocasiona situaciones de conflicto, bajo rendimiento, ausencias e ineficacia⁸ [...] donde los líderes de una organización desempeñan un papel activo en la formación y reforzamiento del clima y la cultura organizacional. Los líderes determinan qué se debe atender, medir y controlar.⁹

Este clima positivo tiene que partir de ciertos pilares (véase la tabla 1).

TABLA 1
PILARES DE LAS INSTITUCIONES

	<i>Tres pilares de las instituciones</i>		
	<i>Regulativo</i>	<i>Normativo</i>	<i>Cultural cognitivo</i>
Bases de cumplimiento	Útil	Obligación social	Se da por sentido comprensión compartida
Base de orden	Normas reguladoras	Expectativas de vinculación	Esquema constitutivo
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Apropiación	Ortodoxia
Indicadores	Reglas, leyes y sanciones	Certificación acreditación	Creencias comunes, lógicas compartidas de acción e isomorfismo

⁸ *Ibid.*, p. 71.

⁹ *Ibid.*, p. 72.

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

	<i>Tres pilares de las instituciones</i>		
	<i>Regulativo</i>	<i>Normativo</i>	<i>Cultural cognitivo</i>
Afecto	Miedo, culpa/ inocencia	Vergüenza/ honor	Certidumbre confusión
Bases de legitimidad	Legalmente sancionado	Gobernado moralmente	Comprensible, reconocible, apoyado culturalmente

FUENTE: W. Richard Scott.¹⁰

El sentimiento de pertenencia al grupo y a la organización establecerá un sentimiento de identidad social a partir de un sistema de afecto, miedo, culpa, inocencia, vergüenza, honor, certidumbre o confusión, es decir, el valor social que antes se otorgaba a una institución social que ya no representa a la base de la sociedad puesto que se ha ido desmembrando en un proceso largamente observado que se vive como confuso o ambiguo, ahora es la organización la que proporcionará identidad y estructura, así como la forma de pensar del sujeto en su proceso de institucionalización, a través de la socialización. A partir de ello resulta que la universidad, en ocasiones, infunde valores y sentimientos de pertenencia y orgullo, logrando su objetivo de unidad e integración común y su función de adaptación al medio social y al contexto.

Los actores que juegan un papel preponderante en esta nueva socialización, y que serán representados como arquetipos dentro de la psique de los individuos en las organizaciones, son los líderes que participan de un rol social activo en cuanto a:

El proceso de socialización organizacional [...] mediante el cual las normas, valores y contenidos esenciales del clima y su cultura se transmiten a los nuevos miembros del grupo. Este proceso consta de dos fases: una, en la cual el nuevo miembro pasa por un proceso de adaptación y entrenamiento en el que integra los elementos de la cultura organizacional, y dos, en la que el nuevo miem-

¹⁰ W. Richard Scott, *Institutions and Organizations*, Londres/Nueva Delhi/Thousand Oaks, Sage, 1995.

bro del grupo comienza a trasladar sus propias normas y valores a la cultura de la organización.¹¹

Este proceso es dialéctico y hasta cierto punto natural cuando es preformulado, sin embargo, puede ser objeto de un poder simbólico y de dominación moral mediante el uso potencial del convencimiento y la manipulación a través del carisma del líder, donde de manera sistémica se alteran los valores de los individuos, así como su percepción sobre sus intereses y la organización. Es en este punto donde el poder ejercido de manera que no se ve, pero que funciona como cuerdas de *nylon* transparentes, envolviendo todo el cuerpo, y en todo momento y lugar, incluso más allá de la organización, convirtiéndose en una prisión psíquica. Ésa es la verdadera dominación y el control interno, cuando lo que se cambian son los valores a partir de una figura de autoridad simbólica que se constituye como un superyó moral o un deber ser social, esto es lo que constituye esta prisión; el debate de este ejercicio de autoridad moral es ético, a pesar de las intenciones.

Se puede desarrollar, si ésta es la intención para alcanzar los objetivos organizacionales, “un clima organizacional favorable a la cooperación, que genera confianza y optimismo y destierre el egoísmo y las actitudes negativas que impiden el crecimiento tanto individual como corporativo”,¹² sin embargo, las actitudes egoístas, que desde esta perspectiva son un lastre para los fines organizacionales, son también un derecho, puesto que tampoco se puede demandar a los integrantes de una organización pensar y sentir de la misma forma, ya que esto quebrantaría el contrato psicológico de lealtad con la organización. A pesar de ello, la construcción de una organización que logre desarrollarse y sobrevivir en el tiempo sin convertirse en un elefante blanco, debe observar “un clima organizacional propicio [que] incrementará las iniciativas para promover nuevos proyectos y solucionar problemas; mejorará la comunicación interna; aumentará la competitividad y facilitará el gobierno de la organización. Pero, para esto se requiere: [...] la motivación necesaria”.¹³ La motivación interna es la más eficaz para el logro de estos objetivos, y es difícil lograrla pues en cada caso ocurre de manera distinta, aunque bajo

¹¹ *Ibid.*, p. 73.

¹² *Ibid.*, p. 74.

¹³ *Ibid.*, p. 75.

un mismo esquema de creación de vínculos internos entre grupos e individuos dentro de la organización.

Para lograr los cambios y la creación de nuevos valores que estén en concordancia con los comportamientos que se buscan dentro de una organización a nivel de gestión, se tiene que entender que “el clima organizacional se interesa en el cambio planificado; en lograr que los individuos, los equipos y las organizaciones funcionen mejor. El cambio implica un conocimiento sobre el comportamiento de las personas”,¹⁴ el problema con el cambio planificado implica que la cultura organizacional está unida, por lo que se presentan modelos de cambio (véase la tabla 2).

El problema reside en que, si se trata de planificar un cambio, el modelo que se estará utilizando de forma generalizada será el del cambio teleológico, sin embargo, cuando dentro de las organizaciones de educación superior lo que privan son grupos de poder e influencia en las universidades, el modelo que está modificando las acciones en la práctica será el del cambio dialéctico.

Lo anterior se debe a que el comportamiento está basado en múltiples formas de pensar y de identificar la realidad. Por ejemplo, en el caso de una universidad como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, los individuos que han ingresado tienen una formación en universidades como la UNAM, la UAM, el IPN, etc., en cada una de las cuales tienen formas de pensar y culturas organizacionales distintas, por lo que se crean diferentes posturas sobre la forma en la que se debería de institucionalizar la universidad; en ese sentido, la forma en la que usualmente ha funcionado el cambio es mediante grupos de presión que han generado ciertos espacios de coacción dentro de la universidad y han formado nichos de poder y un caos generalizado, mientras que otros grupos están más interesados en la investigación y han tratado de echar a andar sistemas sobre esta actividad docente que puedan ser compartidos por la comunidad académica y políticas públicas como el Promep, el SNI, etc. Así, en cada organización universitaria los comportamientos dependen de las formaciones iniciales de sus actores y de las presiones sociales internas, esto es lo que va definiendo su propia cultura organizacional.

En un estudio realizado sobre el impacto de las culturas en la organización se ha podido observar este fenómeno, donde se indicó:

¹⁴ *Ibid.*, p. 73.

TABLA 2
MODELOS DE CAMBIO

	<i>Teleología (cambio planeado)</i>	<i>Ciclo de vida (cambio regulado)</i>	<i>Dialéctica (cambio conflictivo)</i>	<i>Evolución (cambio competitivo)</i>
Ciclo del proceso	Insatisfacción, búsqueda, planteamiento de metas, e implementación	Secuencia prescrita por pasos, o estado de desarrollo	Confrontación, conflicto, y síntesis entre intereses opuestos	Variación, selección, y retención entre unidades competitivas
Situaciones donde se aplica el modelo (mecanismos de generación)	Construcción social de estado deseable, y consenso de metas	Programa preconfigurado regulado por naturaleza, lógica o reglas	Conflicto entre fuerzas opuestas	Competencia por recursos escasos
Problemas típicos	Falta de reconocimiento, vías de decisión, pensamiento grupal, falta de consenso	Resistencia al cambio, falta de acoplamiento, monitoreo y control	Conflicto destructivo, poder asimétrico, diferencias irresolubles	Variación de requisitos, falta de escasez
Remedios propuestos	Generar atención, pensamiento crítico, construcción de consenso	Responder a las quejas, adaptación local, internalizar los mandatos	Manejo de conflicto, habilidades de negociación, comprensión política	Desarrollo de nicho, <i>marketing</i> , estrategias para la ventaja competitiva

FUENTE: Andrew H. Van de Ven y Kangyong Sun, "Breakdowns in Implementing Models of Organization Change", en *Academy of Management Perspectives*, agosto de 2011, vol. 25, núm. 3, p. 61.

“que las prácticas implementadas por las empresas reflejan, en término medio, los valores de la cultura de origen de la organización”,¹⁵ así la organización de origen ofrece una influencia sobre la organización donde se arriba; en este sentido, los sujetos expresan satisfacción o insatisfacción con respecto a la capacidad de coherencia que exista entre sus valores y los de la organización, tales que han sido previamente formados o que vienen de una cultura social, nacional o colectiva más amplia:

Análisis de regresión múltiple mostraron que las empresas nacionales argentinas se caracterizan por prácticas estrechamente vinculadas con el colectivismo, alta distancia al poder y alta evitación de la incertidumbre. En tanto que las empresas privadas se destacan por la implementación de prácticas asociadas con el individualismo, baja distancia al poder, baja evitación de la incertidumbre, bajo paternalismo y bajo fatalismo.¹⁶

Tales elementos estructurales intervienen sobre los sujetos a partir de sus culturas nacionales y los valores organizacionales que han sido inculcados desde la organización pública con ciertos tipos de valor, y con culturas y valores de las organizaciones públicas, todo ello bajo un esquema de una identidad nacional o cultura en el nivel macro; así, a un sujeto que le interese estar bajo un esquema más paternalista buscará de manera inconsciente una organización con esta forma de influencia, que en ese caso será de tipo público más que privado. Por otro lado, los “procesos basados, casi exclusivamente, en criterios económicos y competitivos han descuidado, por lo general, los aspectos humanos y culturales subyacentes”,¹⁷ en consecuencia un sujeto que no posea tales valores individualistas, más propios del mercado, no se sentirá satisfecho trabajando en una organización universitaria de tipo privado, donde dominan este tipo de valores. En México, un fenómeno que ha permeado las lógicas y las acciones tanto individuales como colectivas es la coacción por medio de pequeños incrementos al salario, en forma de estímulos a la producción académica que fomentan este tipo de lógicas de mer-

¹⁵ Alicia Omar y Alicia Florencia Urteaga, “El impacto de la cultura nacional sobre la cultura organizacional”, en *Universitas Psychologica*, vol. 9, núm. 1, 2010, p. 79.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 80.

cado en las universidades públicas. El problema de tratar de manejar la cultura como una variable que pueda ser modificada así como el cambio está en la génesis de su definición:

El constructo “cultura” ha sido definido de muy diversas formas a través de los años. Hofstede (1980) la consideró como el conjunto de programas mentales que controlan las respuestas de un individuo en un contexto dado; el Proyecto GLOBO la definió como la matriz de motivos, valores, creencias y significados compartidos por los miembros de un grupo y transmitidos a través de las generaciones; House, Hanges, Javidan, Tuulik (2007) la describieron como el sistema de creencias, ideologías, lenguaje, historia y herencia étnica compartidos.¹⁸

Si bien cada historia representa procesos sociales que pueden ser más o menos compartidos, no determina del todo la acción social como la individual, por ello cada organización tiene su propia cultura, identidad y forma de acción. Romper las inercias requiere gran voluntad y un grupo sólido, así como voluntad política, de otra forma se generan problemas como el de la ingobernabilidad en las universidades como ha sucedido en el caso de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Éste es un caso claro de cambio dialéctico y grupos de poder, que no han permitido a la organización ni a sus organismos colegiados institucionalizarse, lo cual provoca sólo cambios políticos, no académicos, ni originados por la planeación estratégica, la demanda del medio o los organismos y mecanismos de regulación externos, haciendo de su cultura organizacional una cultura preponderantemente política.

Para identificar la cultura se pueden rotular valores básicos como marco de interpretación, tales como la “distancia al poder, individualismo-colectivismo, evitación de la incertidumbre y masculinidad-femineidad”.¹⁹ Así, una cultura universitaria que esté basada en la incertidumbre, usualmente tomará decisiones políticas y fragmentarias, donde lo que predominará será un ambiente de paranoia. Éste es un fenómeno que irónicamente también se presenta en las organizaciones de tipo privado, pero aquí es consecuencia de la vigilancia constante para evitar los costes de transacción a través de las regulaciones y la vigilancia extrema, que reducen la posi-

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 80.

bilidad de adquirir algún tipo de poder individual, lo cual también regula las relaciones y las tomas de decisión dentro de las organizaciones.

La *distancia al poder* es el grado en que los miembros menos poderosos de la sociedad esperan que el poder se distribuya desigualmente. En países con una gran distancia al poder (por ejemplo, China) las organizaciones son muy centralizadas, la relación entre jefes y subordinados está estrictamente reglamentada, las desigualdades y los privilegios son normales y las diferencias salariales son muy marcadas. En cambio, en países con poca distancia al poder (Austria, Dinamarca) las relaciones interpersonales son más democráticas, las personas se relacionan como iguales a pesar de las posiciones formales que ocupan, y los subordinados se sienten con el derecho de criticar las decisiones tomadas por aquellos con más poder.²⁰

Otro fenómeno que parece implicar una resistencia al cambio es debido a: La *evitación de la incertidumbre* fue definida como el grado en el que los miembros de una cultura perciben y reaccionan frente a situaciones o amenazas desconocidas. Esta condición refleja la necesidad de predictibilidad y reglas, tanto escritas como tácitas. Hofstede ha señalado que en las culturas con alta evitación de la incertidumbre, las conductas basadas en reglas tienden a ser inconsistentes, poco claras y complicadas. En cambio, en las culturas donde hay poca, las reglas se establecen sólo cuando son necesarias. Ejemplo de países que puntúan alto en evitación de la incertidumbre son Rusia, Taiwán, Ecuador, Colombia, Brasil, Argentina y los países árabes, entre otros. House *et al.* (2004), han demostrado que la evitación de la incertidumbre no varía significativamente con la edad, ni con la antigüedad laboral, pero sí lo hace con el tipo de ocupación...

[...] El *individualismo-colectivismo* se refiere a la naturaleza de las relaciones que un individuo mantiene con su grupo. Los miembros de culturas colectivistas se caracterizan por mantener fuertes vínculos entre sí y por el convencimiento de que la lealtad incondicional al grupo será correspondida con la protección necesaria. En cambio, los miembros de culturas individualistas mantienen lazos afectivos débiles y confían más en sí mismas y

²⁰ *Idem.*

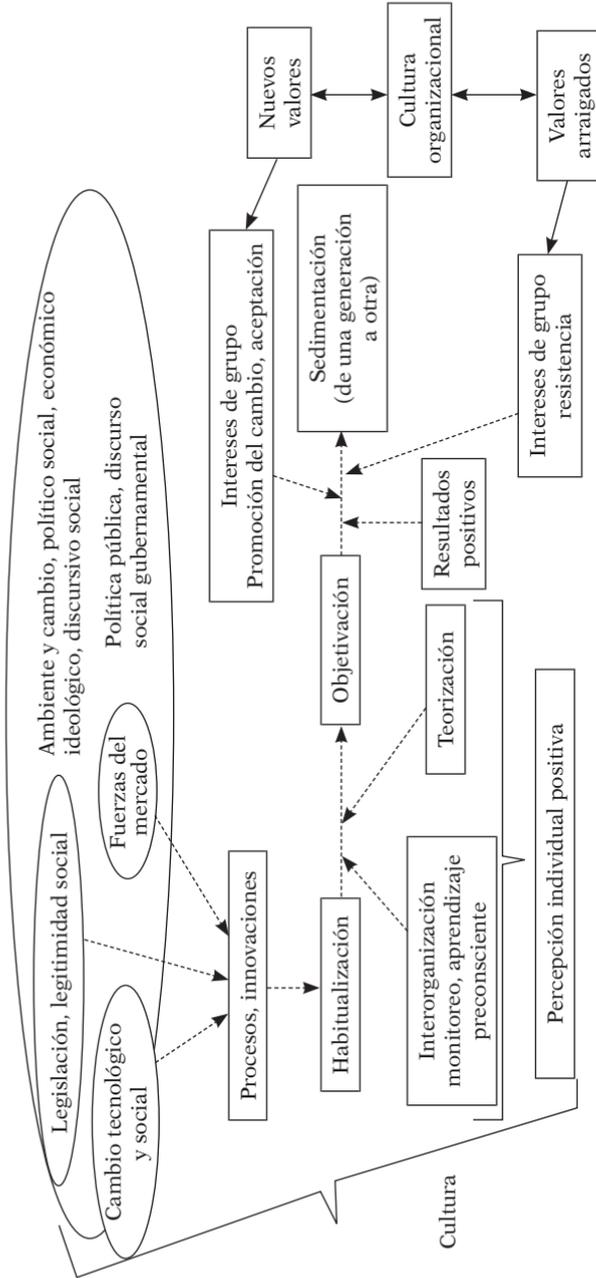
en su familia inmediata, que en el grupo de pertenencia. En el ordenamiento elaborado por Hofstede, se ubicaron entre los países colectivistas: China, Japón, Grecia, Jamaica, Rusia, España, Argentina, Brasil, México, Colombia; en tanto que Estados Unidos de América, Francia, Alemania, Noruega, Dinamarca, se situaron entre los individualistas. En términos generales, se trata de una dimensión vinculada con el desarrollo (Schimmack, Oishi y Diener, 2005), ya que los países desarrollados aparecen como más individualistas que los países en vías de desarrollo.²¹

Desde esta perspectiva, cuando se plantean las evoluciones de las instituciones desde un enfoque individualista —puesto que desde ahí se toman los modelos—, tales estructuras no hacen sentido en países como México, por su tipo de cultura nacional y organizacional; así, una transferencia de modelos es contradictoria con la idiosincrasia entre países con diferentes visiones del mundo, puesto que en los países donde se generó parten de la base de una evolución de sus instituciones bajo esa perspectiva, mientras que la lógica de acción y percepción social en otros países o regiones nacionales es distinta. Por ejemplo, si la cultura organizacional de una organización japonesa, donde el honor y el trabajo son valores que forman parte de su forma de ver el mundo, se confronta con trabajadores nacionales, donde existe una cultura sindicalista fuerte en ciertos sectores, esto produce problemas potenciales y reales, incluso cuando se plantean cambios planeados que modificaán a toda una organización, ya que los individuos en las organizaciones de México son muy distintos; este elemento cultural será la dificultad mayor para consolidar o sedimentar un cambio (véase la gráfica 2).

De tal suerte que la sedimentación, que será la elaboración inconsciente de los valores psicosociales de la organización, implica un tipo de aprendizaje organizacional que parte del proceso de la habitualización, es decir, de un aprendizaje consciente y objetivo que parte de la teorización y la percepción de nuevas acciones demandadas por el medio; y de una lucha de poder entre intereses de grupo, tanto positivos como negativos, sobre la nueva cultura organizacional, para que estos valores puedan ser transmitidos de una generación a otra dentro de la organización tanto de manera tácita como explícita.

²¹ *Ibid.*, p. 8.

GRÁFICA 2



FUENTE: elaboración propia a partir de Pamela S. Tolbert y Lynne G. Zucker.²²

²² Pamela S. Tolbert y Lynne G. Zucker, "The Institutionalization of Institutional Theory", en Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy y Walter R. Nord, *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage, 1996, pp. 176, 182.

La expresión “cultura organizacional” en la literatura especializada se debe a Pettigrew (1979), quien la definió como “un sistema de significados pública y colectivamente aceptado por un grupo dado, en un cierto periodo de tiempo” (p. 574). De acuerdo con Schein (2004), la cultura organizacional debe ser concebida como “[...] un patrón de presuposiciones básicas compartidas, aprendidas por un grupo y enseñadas a los nuevos miembros como un modo correcto de percibir, pensar y sentir en relación a los problemas del grupo” (p. 12). Berson, Oreg y Dvir (2005) enfatizaron que la cultura organizacional constituye una de las características organizacionales fundamentales, puede ser influenciada por los valores de los líderes y fundadores, y se manifiesta a través de las prácticas organizacionales. Hofstede, Neuijen, Ohayv y Sanders (1990) fueron pioneros en destacar que las prácticas organizacionales constituyen el lado visible de la cultura y se expresan a través de símbolos, héroes y rituales. En tanto que los valores se asocian a sentimientos inconscientes, que no pueden ser directamente observados, aunque pueden ser revelados a través de comportamientos alternativos.²³

Los valores, cuando no han sido transmitidos de manera preconsciente a través de un aprendizaje social y una socialización, no tendrán sentido para los miembros de una organización, más que de forma superficial, ya que entre otras cosas no corresponde a su visión de mundo, a su personalidad, la cual ha sido formulada por años en este tipo de ejercicio de socialización; es por eso que las políticas públicas en materia educativa que están enfocadas a la individualización y la competencia más que la cooperación, ¿no están dejando sin alma el espíritu colectivo de la universidad en México?

Hasta cierto punto es complicado determinar la cultura organizacional de manera externa, puesto que “las prácticas diarias constituyen la esencia de la cultura organizacional”;²⁴ si los trabajadores se han acostumbrado a cierto tipo de trabajo, de todas formas esto no garantiza que interioricen esta forma de hacer las cosas como la adecuada, a partir de los valores que representa: “las prácticas que tipifican un sistema rígido se refieren a la adopción de un control excesivo sobre los empleados, especialmente en lo referente a la observancia de los horarios de trabajo y de las pausas realizadas durante

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibid.*, p. 82.

el mismo".²⁵ Estas prácticas corresponden más a la organización privada, es decir, a universidades privadas, donde los sistemas se aplican más a la vigilancia que al control interno, ya que lo que importa aquí es el comportamiento organizacional más que el cambio en la conciencia y la convicción; sin embargo, como se había comentado, desde esta perspectiva no existe un poder real, puesto que si se deja de vigilar a alguien que está sometido a tal sistema, que es costoso, o si no se le paga un extra por hacerlo, en ese momento deja de realizar su actividad, porque nunca creó alguna forma de conciencia, es decir, no es como en los profesores-investigadores de las universidades públicas, que consideran como una parte esencial de su trabajo la realización de investigación incluso cuando la organización no se los demande, como sucede en el caso de la UACM, ya que los profesores de esta organización universitaria tienen la cultura de la investigación, a partir de sus propios valores creados en otras organizaciones universitarias.

Es el traslado de los valores de la organización privada al ámbito de lo público lo que al parecer ha modificado las conductas en las organizaciones universitarias de tipo público, sin embargo, éstas plantean conflictos internos, puesto que:

Las prácticas orientadas hacia los resultados implican permanente competencia con miras al logro de objetivos prefijados, lo que dificulta la colaboración y la ayuda mutua entre los empleados que ejercen diferentes funciones. Consecuentemente, sería de esperar que este tipo de prácticas se mostraran negativamente asociadas al colectivismo, por la importancia que éste le atribuye a la colaboración mutua y a la armonía intragrupal.²⁶

No se puede pretender que, si se exige a los individuos y los grupos que compitan por los recursos estatales y federales y que integren eso como su propio valor y una parte de su identidad, muestren armonía y sentido de colaboración bajo "[...] un proceso competitivo que caracteriza la conquista de clientes. Estas prácticas muestran asociaciones negativas con el colectivismo, ya que la competición privilegia los intereses individuales por encima de los grupales".²⁷

²⁵ *Ibid.*, p. 83.

²⁶ *Ibid.*, p. 84.

²⁷ *Ibid.*, p. 90.

Estos procesos son los que definen las características de las universidades privadas y otorgan su acción y forma ontológica particular, puesto que demandan los recursos del ambiente de forma directa, mientras que las universidades públicas no compiten directamente por estos recursos de esta manera (¿o sí lo hacen?). Cada vez más se ha estado fomentando lo que he denominado como el modelo UAM, que es el modelo de los convenios con la sociedad y se parece al de las consultorías del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), que realiza consultorías a la industria y de esta forma tiende lazos entre estos dos elementos; de la misma forma, la UAM se ha venido caracterizando por la instauración de oficinas que responden a estas demandas tanto de la iniciativa pública como de la privada, es decir, del medio social, ambas para generar recursos; aunque la segunda sea una universidad de tipo público, gran parte de su presupuesto se asegura de esta manera.

Este tipo de consultorías se propone como práctica innovadora y común en las universidades públicas estatales. Este nuevo escenario representaría una reducción de la participación del Estado en el financiamiento de las universidades públicas a través de convenios, diplomados y consultorías que se puedan ofrecer a las empresas o al ámbito público; éstos son los llamados recursos autogenerados, de los cuales, llevados hasta sus últimas consecuencias, puede llegar a depender el funcionamiento real de las universidades públicas, reduciendo así la participación del presupuesto federal que no tenga que ver con la evaluación externa realizada a partir de recursos como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional; sin embargo, no sólo se está borrando la barrera entre las universidades públicas y las privadas, así como sus estrategias de adaptación y sobrevivencia, sino también se están perdiendo los valores sociales que existen entre ambas, cuando las segundas son de naturaleza empresarial y el único valor que les interesa es la ganancia, y la buscan a través de cualquier instrumento. Así, las universidades podrían estar perdiendo su interés por la educación de la calidad, si es que su forma de sobrevivir se está *isoformizando* con las universidades privadas. A pesar de la reducción del presupuesto estatal, las regulaciones externas federales como condicionantes de los recursos parecen ser cada vez más comunes.

Se plantea en todo caso que “[...] la necesidad de estudiar el clima organizacional, los niveles de liderazgo, la motivación [...] lo que les permite desarrollar herramientas para mejorar la calidad

de vida por medio del estudio de clima organizacional”,²⁸ aunque existe una trampa relativa a este tipo de modificaciones, puesto que si bien se pueden mejorar las condiciones de vida, se hace mediante la implantación del valor del individualismo, y esto afecta todas las áreas de la vida del individuo, con la consecuente del sentido de solidaridad social. Para la creación de esta nueva sociedad se necesita que las universidades sean el medio de socialización de tales valores, así como de ese tipo de relaciones sociales a nivel preconsiente:

Schein (1988) se refiere al conjunto de valores, necesidades, expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por una comunidad. Distingue varios niveles de cultura: *a*) supuestos básicos; *b*) valores o ideologías; *c*) artefactos (jergas, historias, rituales y decoración); *d*) prácticas. Los artefactos y las prácticas expresan los valores e ideologías gerenciales.²⁹

Así, las prácticas reflejan un cierto tipo de valores que están por fuera del sistema, representando un cierto tipo de ideología formulada por instancias externas a la organización, e incluso al país de origen; son mecanismos de regulación y ejercicios de poder sistémico y simbólico. El deseo de poseer cosas y el consumo a través de la estimulación para el fomento del interés del capital se da tanto en los medios de comunicación como en los tipos de relación social dentro de las organizaciones universitarias en México, como un supuesto básico introyectado en los sistemas de pensamiento individual. El mercado se convierte también en el mercado de los hombres, unos y otros se otorgan valor económico en un nuevo tipo de sociedad generado también desde la propia universidad. La organización social que forma a los sujetos está dentro de esta cultura de relaciones comerciales y es afectada por dicha cultura, que al parecer está cediendo desde los sistemas de estímulos y el incremento en la producción académica, hasta la *macdonalización* de los alumnos de posgrado.

²⁸ José Javier González Millán y Carlos Orlando Parra Penagos, “Caracterización de la cultura organizacional, Clima organizacional, motivación, liderazgo y satisfacción de las pequeñas empresas del Valle de Sugamuxi y su incidencia en el espíritu empresarial”, en *Pensamiento y Gestión*, núm. 25, 2008, p. 42.

²⁹ *Ibid.*, p. 47.

La universidad pública, por otro, lado también tiene su propio tipo de cultura basada en su historia y relación con el poder político,

[...] dependiendo del énfasis que les otorga a algunos de los siguientes elementos: poder, rol, tareas y personas. Basado en esto, expresa que la cultura del poder se caracteriza por ser dirigida y controlada desde un centro de poder ejercido por personas claves dentro de las organizaciones. La cultura basada en el rol es usualmente identificada con la burocracia y se sustenta en una clara y detallada descripción de las responsabilidades de cada puesto dentro de la organización. La cultura por tareas está fundamentalmente apoyada en el trabajo y los proyectos que realiza la organización y se orienta hacia la obtención de resultados específicos en tiempos concretos. Finalmente, la cultura centrada en las personas, como su nombre lo indica, está basada en los individuos que integran la organización.³⁰

Cada cultura se va formando a partir de ciertos supuestos básicos, necesidades y valores sociales o contextuales, la cultura del poder que existe en las universidades públicas ha tratado de ser erradicada mediante controles externos tales como políticas públicas encaminadas a la satisfacción de objetivos concretos, pero hasta ahora depende del sistema de autoridad burocrático para su funcionamiento, y para que el sistema de vigilancia logre tal objetivo necesita la construcción de elementos de cambio en la propia estructura de la burocracia; estos elementos son los de la denominada “nueva gerencia pública”, basada en la satisfacción del cliente, sea éste la sociedad, las empresas o, en el caso de las universidades privadas, los alumnos y los padres, que son los que pagan por dicho sistema operativo.

Como se había mencionado, para alcanzar los fines de la organización a partir de los lineamientos en el nivel macro, es fundamental crear todo un sistema que otorgue los elementos necesarios para la consecución de tales fines, para lo cual hay que modificar los intereses individuales y hay que cambiar elementos externos e internos del individuo en el nivel organizacional, para lo cual este organismo ha de hacer uso de la motivación:

Es uno de los factores internos que requiere una mayor atención. Sin un mínimo conocimiento de la motivación de un comporta-

³⁰ *Idem.*

miento es imposible comprender el comportamiento de las personas; el motivo es aquello que impulsa a una persona a actuar de determinada manera o, por lo menos, que origina una propensión hacia un comportamiento específico... motivación es “la voluntad de ejercer altos niveles de esfuerzo hacia las metas organizacionales, condicionados por la capacidad del esfuerzo de satisfacer alguna necesidad individual.”³¹

Con estos criterios, la motivación, como se había mencionado puede ser interna o externa; cuando es externa se da mediante usos de premiación externos, como los sistemas de estímulos monetarios, que responderán a un valor social cosificado e individual, mientras que cuando se favorece un valor social de tipo colectivo, el estímulo ha de ser colectivo con la creación de vínculos, que podría ser el espíritu de los cuerpos académicos. El problema es que si éste se da a partir de una valoración individual, se pierde este espíritu colectivo de cooperación, lo cual va generando un cierto tipo de “[...] cultura académica, la cual se da en la forma de una nueva facultad de sus miembros en *unidades académicas* [donde se dan] los fundamentos de la *creación de significado* como un proceso cognitivo envueltos en un proceso de aprendizaje de una cultura organizacional”.³²

La cultura que se fomenta es aprendida a través de los grupos de trabajo y depende tanto de las interacciones sociales que se dan en las universidades académicas como dentro de los grupos, a partir de un interaccionismo simbólico que va formando, tanto desde afuera como desde dentro, la cultura organizacional particular de la organización universitaria. Para que se dé un proceso de aprendizaje organizacional que fomente una cultura organizacional específica es necesario que haya un proceso de socialización y un tipo de relaciones intraorganizacionales a partir de elementos cotidianos, dentro del marco de significados de la cultura académica específica:

Tierney y Rhoads (1993) definen la socialización organizacional como: un “proceso *ritualizado* que envuelve la transmisión de

³¹ *Ibid.*, p. 48.

³² “[...] The Academic Culture is Shaped as New Faculty Members enter Academic Units... the Foundations of Sensemaking as the Cognitive Process Involved in the Learning of an Organizational Culture”. Pilar Mendoza, “Socialization to the Academic Culture: Framework of Inquiry”, en *Revisita de Estudios Sociales*, núm. 31, p. 105.

la cultura” (p. 21) a través de un proceso de adaptación mutua entre la organización y los individuos. Durante el proceso de socialización, los individuos adquieren los valores, actitudes, normas, conocimiento y habilidades necesarias para existir en una organización dada (Merton, 1957). Para nuevos miembros de la organización es un proceso de aprendizaje de lo que significa lo importante y una expectativa al entrar a la organización (Schein, 1968).³³

Este proceso de adaptación no sólo a los procedimientos, sino también a los valores sociales que sostienen una forma de trabajo académico y producción científica, se da a partir de actitudes y un sistema normativo; se genera de un conocimiento validado también por una comunidad académica y científica que depende de grupos de poder o influencia, en el nivel micro o macrosocial, donde se fomentan unas habilidades sobre otras, como la forma de escribir artículos, y responden a lógicas de legitimidad ritualizada y consensuada por una comunidad académica: por ejemplo, en el caso de la carrera de Psicología en la UAM-Unidad Iztapalapa, ésta tiene una visión preponderantemente social, mientras que la forma de realizar investigación en la UAM-Unidad Xochimilco, de acuerdo con una estructura de poder, tiene que ser eminentemente etnográfica y cualitativa. Por otra parte, en la UNAM, en la Facultad de Psicología, el grupo de poder que define las formas adecuadas para esa cultura determina que la investigación, aunque sea sobre psicología social, sea eminentemente cuantitativa.

Haciendo un símil, si en ambos casos les interesara estudiar a una *vaca*, en la primera organización, debido a la visión de grupos específicos de influencia dentro de tal organización, el interés estaría centrado en estudiar la *historia* de la vaca, con qué otras vacas convive y cómo son las relaciones que la hacen comportarse, percibir y sentir el mundo de determinada manera. En la segunda organización, por los grupos de poder imperantes, les interesaría determinar

³³ “[...] Organizational Socialization as a ‘Ritualized Process that Involves the Transmission of Culture’ (p. 21) Through a Mutual Adaptive Process Between the Organization and Individuals. During Socialization Processes Individuals Acquire the Values, Attitudes, Norms, Knowledge, and Skills Needed to Exist in a Given Organization (Merton, 1957). For New Members, Socialization is the Process of Learning what is Important and Expected in their Entering Organization (Schein, 1968)”. *Idem*.

cuánto mide y cuánto pesa la cantidad de carne que se van a comer. Estas culturas organizacionales distintas que determinan el tipo de investigación más valorada y adecuada, es consecuencia de la historia de cada organización y sus grupos de poder. Los que dieron origen a la UNAM eran de corte cuantitativo, luego un grupo de disidentes de esa corriente imperante y algunos inmigrantes de países de América Latina fundaron la UAM-Xochimilco con una visión diferente que la cuantitativa que se presentaba en la Facultad de Psicología de la UNAM, y finalmente, por la influencia de grupos de poder dentro de la UAM-Iztapalapa, tanto cuantitativa como cualitativa, por el tipo de investigadores que llegaron ahí, el tipo de psicología que se oferta ahí es eminentemente social. De esta forma se define a la cultura organizacional como una serie de luchas de poder entre actores con influencia dentro de las organizaciones de educación superior.

El cambio organizacional se da como consecuencia de un proceso interno-externo de socialización y adaptación, incluso de nivel neuronal, a través de “el aprendizaje de una cultura organizacional durante un proceso de socialización, [donde] nuevos miembros desarrollan esquemas específicos de cultura para interpretar los eventos del día a día y responden con comportamientos adecuados”³⁴ tanto al sistema como a la influencia social externa de grupos de poder y de presión social. Para sobrevivir, los individuos se han tenido que adaptar a normas escritas y no escritas donde “el proceso de crear sentido es un esfuerzo de atar creencias (marcos de) desde procesos de socialización previos con actores (señales) en el presente”;³⁵ es necesario el proceso de crear marcos de referencia para la interpretación de los sujetos sociales organizacionales. Así, por ejemplo, por más que se intente que un sujeto aborde una problemática social desde la implementación de una política pública con miras al incremento de la producción académica o la calidad, si el sujeto no tiene dentro de su marco de referencia y de su interés valorativo interno este factor social, se adaptará en función de una estrategia de simulación puesto que no lo considerará como una prioridad para sí mismo.

³⁴ Learning the Culture of an Organization During Socialization Processes, New Members Develop Culture-Specific Schemes to Interpret Everyday Events and Respond with Appropriate Behaviors. Berger y Luckmann, 1966; Schutz, 1964. Pilar Mendoza, *op. cit.*, p. 106.

³⁵ *Idem.*

La construcción social de la realidad otorga identidad a través del discurso y de la percepción que se construye sobre las acciones y las relaciones sociales dentro de la universidad,

[...] formulando la identidad en la construcción: las identidades individuales están formadas y son modificadas de acuerdo en cómo ellos creen que son las miradas de los otros de la organización, a los cuales pertenecen a través de la proyección de sus identidades dentro de un ambiente y a través de la observación de las consecuencias³⁶

que para los individuos puedan tener estos elementos sociales, por ello es que la percepción social formulará los elementos constitutivos de la identidad organizacional a través de las interacciones que expresan la cultura organizacional en las relaciones cotidianas, ya que “los individuos actúan de acuerdo con su propia identidad, la cual está inmersa en la identidad de la organización. En otras palabras, el acto individual en parte de la organización es la organización en sí misma”,³⁷ donde el sujeto no puede escapar a esa realidad organizacional y es difícil determinar en qué momento existe el sujeto individual y en qué momento es el sujeto organizacional, y qué parte del comportamiento está determinado de manera inconsciente por la propia organización, sus relaciones sociales y su aprendizaje organizacional. Los sujetos construyen su subjetividad a partir de elementos contextuales y así van respondiendo y adaptándose al cambio organizacional, que es un proceso de aprendizaje organizacional tal que el “significado es dado al tipo de atención otorgada a la situación en relación a experiencias pasadas”,³⁸ por ello es que la imperiosa necesidad de estructurar el pensamiento de una forma totalmente distinta es, cuando menos, difícil de lograr, si no es que imposible, en el sentido de tratar de alterar una situación con un cambio organizacional preformulado. Para que se generen los cambios estructurales desde el nivel macro, primero debe comprenderse el nivel desde el cual se está tratando de cambiar, que es el de la interacción individual, dado que:

[...] cuando dos personas se encuentran, ninguna de la dos puede influenciar a la otra dado que las dos se influyen entre sí al

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Ibid.*, p. 107.

³⁸ *Idem.*

mismo tiempo, en realidad, ellos se vuelven algo distinto, y este proceso comienza incluso antes de conocerse, durante la preparación del encuentro [...] las señales pasadas son reconstrucciones emotivas, con emociones y deseos [...].³⁹

No sólo los deseos sino también las expectativas sobre el imaginario que se ha creado sobre el otro —por ejemplo de lo que se espera que éste haga o sea, y en ocasiones sobre lo que pueda hacer—, incluso puede ser una situación que cause temor, inseguridad y que despierte un sentimiento de paranoia y persecución sobre los cambios que pueda generar; es el temor a lo nuevo, a lo desconocido o a la pérdida; éstas son las bases del comportamiento organizacional, las normas no se basan en universidades abstractas o sobre números, sino en personas que se están relacionando en la cotidianidad. Lo que hace compleja una organización, a diferencia de un sistema natural, es que el nivel de relaciones es indeterminable entre otras cosas por los esquemas mentales que existen en la mente humana.

[...] los esquemas cognitivos que guían el comportamiento son el resultado de la creación de sentido. Markus (1977) define a los esquemas como el conocimiento cognitivo dinámico relativo a conceptos, entidades y eventos usados por individuos para codificar y representar información. Estos esquemas sirven como mapas mentales a la realidad que guía la interpretación de los individuos del pasado al presente [...].⁴⁰

Y son estos mapas mentales los que se usarán como eje de referencia para interpretar un valor social o un cambio, en el caso de las universidades, la legitimidad del cambio estará basada en este tipo de esquemas mentales; por ejemplo, el cambio de sistemas de estímulos, o tabuladores, se basará en situaciones y valores previos. Los valores y esquemas mentales previos van formulando lo que podemos identificar como sistema ideológico, o la suma de marcos de referencia. Tales marcos no se cuestionan en las decisiones cotidianas, pero en general se actúa bajo esta base, con cierta dirección, dado que la “ideología para el vocablo social, se refiere a los valores compartidos, creencias y normas que unen a la gente y les

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 108.

ayuda a dar sentido a su mundo",⁴¹ que está en constante y caótico cambio; de ahí su necesidad de darle sentido, unidad y continuidad a algo que está cada vez más fuera de su control; el entorno y las propias organizaciones.

Los sujetos buscan dar sentido a través de relaciones sociales, para establecer con otros posturas, creencias y valores compartidos, así como intereses, con el fin de restringir un mundo y un entorno globalizado cada vez más cambiante. El sujeto dentro de las organizaciones universitarias puede buscar identidad y coherencia en ellas, ya que advertirá cierta estabilidad que se ha perdido en las relaciones sociales cada vez más debilitadas en todos los ámbitos organizacionales, incluso en los universitarios. Es la cultura organizacional un factor de poder y de cambio cuando ésta ha sido instaurada de manera interna dentro de la subjetividad de los individuos, éste es el verdadero control social, que se conoce también como controles de tercer orden.

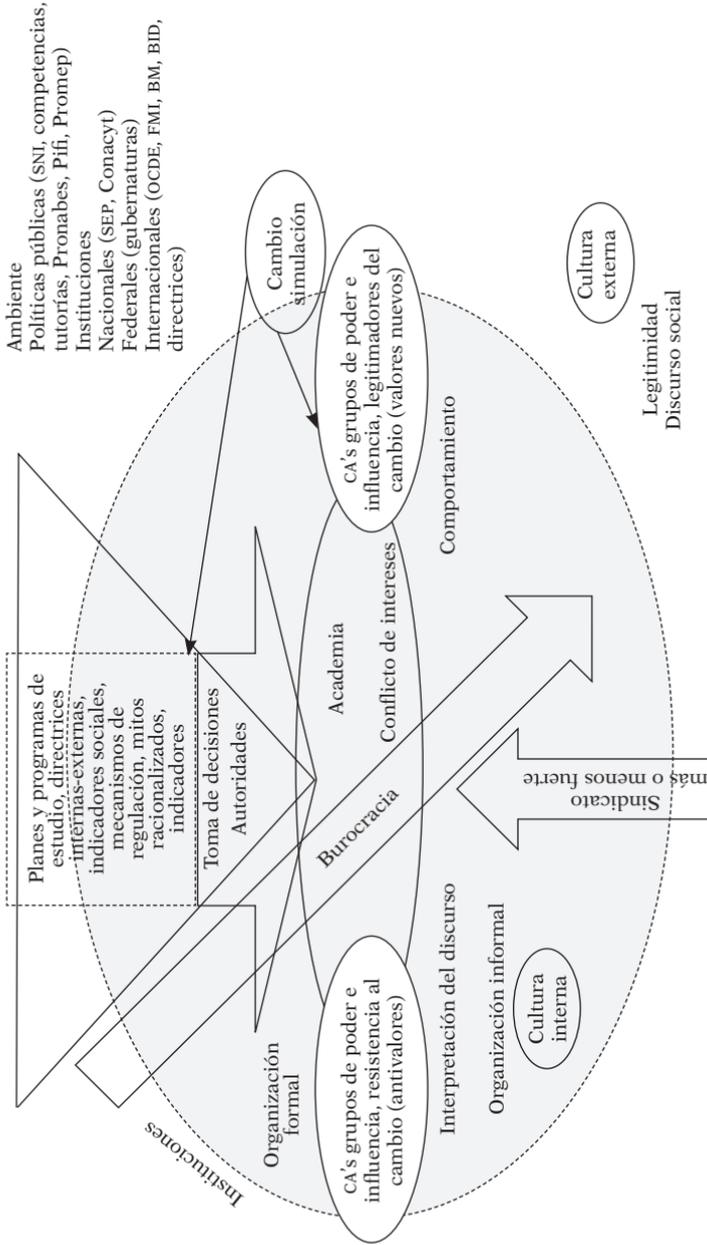
Perrow (1986) sugiere que las organizaciones operan con formas libres de control: el primer orden se da por supervisión directa, la de segundo orden es por programas y rutinas, la de tercer orden se da por supuestos y definiciones que se dan por sentado. Los controles de tercer orden son supuestos más profundos y son el fundamento de la cultura organizacional.⁴²

Entender el significado de un cambio en la relación entre los individuos y la organización y el cambio, así como la política pública, implica conocer los significados que se le están dando a esos valores sociales que construyen el campo semántico. Por ejemplo, si se considera dentro de una comunidad que el cambio es positivo para la organización universitaria, como el cambio de modelo universitario a una universidad por competencias, será más fácil el cambio dentro de la organización, mientras que en otras organizaciones universitarias como la UAM, por ejemplo, el rechazo de la comunidad por los grupos de poder no logrará establecer una visión común. Los cambios organizacionales modifican la cultura organizacional y ésta modifica a los individuos y a los grupos, lo cual implica una

⁴¹ Ideology: Vocabularies of Society. Ideologies refer to the shared values, beliefs, and norms that bind people together and help them make sense of their world (Trice y Beyer, 1993). *Idem*.

⁴² *Idem*.

GRÁFICA 3



FUENTE: elaboración propia.

relación de modificaciones en cada organización; particularmente en las universidades, la relación que se presenta en las organizaciones de educación pública es la siguiente (véase la gráfica 3).

CONCLUSIÓN

La relación del medio con la organización de educación superior se da a partir de la necesidad de cambio de la cultura y los valores de las organizaciones de educación superior públicas actuales; las organizaciones internacionales OCDE, FMI, y UNESCO fomentan la modificación de planes de estudio, el acompañamiento de alumnos durante su proceso de formación para evitar la deserción, a través de políticas públicas nacionales como las becas del Pronabes, el tipo de investigación a través del SNI, o el Promep, y el incremento de cierto tipo de valores como la planeación estratégica a través del PIFI, Proges, etc., esto es visto en el nivel organizacional a través de los ojos de los gestores de las organizaciones, que deben adaptarse a esta nueva realidad y modificar sus prácticas para lograr la sobrevivencia, sin embargo existen una serie de actores que están entre lo que dictan las nuevas políticas de cambio y el cambio verdadero y las nuevas prácticas organizacionales en las organizaciones de educación superior.

LAS POSIBILIDADES DE VINCULAR LAS POLÍTICAS
DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA:
ALGUNAS REFLEXIONES

*Alejandro García Garnica**

INTRODUCCIÓN

A principios de este siglo se publicó un artículo que sintetizó los campos más destacados en los que se concentró la investigación educativa en México. De acuerdo con este trabajo, los principales temas que se discutían eran los siguientes: los distintos sujetos, actores y procesos de formación (estudiantes, académicos, la formación docente y para la investigación); la gestión y organización de instituciones educativas (organización y administración educativa, cultura escolar y gestión pedagógica); aprendizaje y desarrollo (procesos socioculturales, cultura escolar y educación especial); didácticas especiales y medios (didáctica en matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales e historia y nuevas tecnologías); currículo (concepción, desarrollo, prácticas y evaluación curricular); derechos sociales y equidad (la educación vinculada a la diversidad cultural, el medio ambiente, la ética y el género); la historia de la educación en diversos periodos; la filosofía, teoría y campo de la educación y de la investigación educativa, y las políticas educativas, economía y trabajo (educación básica, de nivel medio superior, superior y posgrado, trabajo, y ciencia y tecnología).¹ Las políticas educativas, economía y trabajo constituían uno de los nueve temas más representativos, y la vinculación entre ciencia y tecnología fue uno más de los veinte subtemas a los que se dirigió la investigación educativa en México.

* Profesor-investigador del IPRO-UAEM.

¹ Consejo Mexicano de Investigación Educativa, "La investigación educativa en México: usos y coordinación", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 19, 2003, pp. 847-898.

Sin embargo, en los últimos años el análisis de las políticas públicas relacionadas con la educación cada vez cobra más importancia. Al respecto, algunas de las preocupaciones que más se asocian a esta temática son: las políticas educativas de nivel básico, medio, superior y posgrado; el financiamiento a la educación; gobierno y gestión en sistemas e instituciones educativas, la evaluación de los alumnos, los académicos, los programas y las instituciones; estudios comparados en América Latina; los resultados e impactos de la política educativa, y las políticas de ciencia y tecnología.²

Los estudios que se han publicado en México —que tratan de vincular conceptual o empíricamente las temáticas de educación, la ciencia, la tecnología y la innovación— son pocos si se consideran los grandes retos y problemas que tiene el sector educativo. Además, tanto en México como en otras latitudes también son escasos los fondos financieros que recibe el sector educativo en sí mismo, así como para que éste logre impactar en la innovación.³ Un organismo internacional señaló, para el caso de algunos países europeos, lo siguiente:

La investigación y el desarrollo educativo no reciben el apoyo necesario para efectuar el cambio y promover la innovación: a pesar del papel clave de los conocimientos de innovación en la educación, los exámenes de los países de la I&D de educación confirman las siguientes características comunes (aunque no universales) en los sistemas de la OCDE: bajos niveles de inversión en investigación educativa, en general bajos niveles de capacidad de investigación, especialmente en investigación cuantitativa, y escasa vinculación entre investigación, política e innovación.⁴

² Cabe mencionar que dichos temas se refieren exclusivamente a las publicaciones que ha realizado el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE). Armando Alcántara, “¿Por qué y para qué estudiar las políticas educativas?”, en *Revista Digital Universitaria*, vol. 11, febrero, 2010.

³ De acuerdo con el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IIESA), en México la proporción del gasto público en educación en relación con el presupuesto de egresos ha caído de 25.5 por ciento registrado en 2005 a 20.8 por ciento en 2011. Asimismo, el gasto público destinado al sector educativo como proporción del producto interno bruto descendió de 5.6 por ciento en 2003 a 5 por ciento en 2011. IIESA, *Evolución del gasto en México*, Dirección de Investigación, en <<http://www.snte.org.mx/assets/Evoluciondelgastoeneducacion.pdf>>, consultado en junio de 2013.

⁴ OCDE, *Educación hoy: la perspectiva de la OCDE*, México, Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa, 2010, p. 119.

En este contexto, el objetivo central de este trabajo es describir y analizar los vínculos que existen entre la educación, la ciencia y la tecnología en el nivel conceptual, así como las políticas públicas que pueden coadyuvar a ligar estos procesos. Algunas de las preguntas por responder son las siguientes: ¿cómo se puede fortalecer la integración entre la ciencia, la tecnología y la educación?, ¿cómo la educación y la ciencia contribuyen a la innovación tecnológica?, ¿cuál es el papel de las universidades en la denominada sociedad del conocimiento?, y ¿qué políticas públicas se ligan al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la educación?

La estructura de este trabajo es la siguiente: en la primera parte se describen y analizan algunas de las características de la denominada economía o sociedad del conocimiento; en la segunda parte se propone una forma de estrechar los lazos entre las políticas públicas y el sistema educativo, y por último se destaca el papel de las universidades en la sociedad del conocimiento, y cómo este tipo de instituciones se pueden vincular con las empresas y el gobierno.

LA IMPORTANCIA Y EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

La economía del conocimiento expresa el siguiente proceso:

La complementariedad estructural y tecnológica que existe entre las nuevas posibilidades de codificación del acopio y transmisión de la información facilitadas por las nuevas tecnologías, el capital humano de los trabajadores que puede utilizarlas y una organización *reactiva* de la empresa —gracias a los avances de la gestión del conocimiento— que permiten la explotación más amplia posible del potencial de productividad. Es sabido que algunas actividades *inmateriales* relacionadas con la investigación, la educación y los servicios tienden a ocupar un papel cada vez más importante en la economía mundial.⁵

En este tipo de economía, las universidades desempeñan un papel importante como generadoras de la ciencia y son impulsoras

⁵ UNESCO, *Hacia las sociedades del conocimiento*, París, Mayenne, 2005, p. 50.

de procesos de investigación que dan lugar a la creación de nuevos conocimientos, los cuales pueden ser aplicados en la solución de múltiples problemas tecnológicos, sociales o económicos.⁶ Las universidades, al igual que los centros de nivel medio y superior, brindan educación y contribuyen al desarrollo tanto del “capital humano” como de la “capacidad humana” de los países.⁷

Por su parte, Olivé señala que cuando se habla de la *sociedad de conocimiento* se hace alusión al

[...] incremento espectacular del ritmo de creación, acumulación, distribución y aprovechamiento de la información y del conocimiento, así como al desarrollo de las tecnologías que lo han hecho posible, en particular las de información y la comunicación que en buena medida han desplazado a las manufactureras. El concepto se refiere también a las transformaciones de las relaciones sociales, económicas y culturales debidas a la aplicación del conocimiento y al impacto de dichas tecnologías. Entre ellas se encuentra un desplazamiento de los conocimientos científico-tec-

⁶ Para algunos autores, “poseer conocimientos, sea en la esfera que sea, es ser capaz de realizar actividades intelectuales y manuales. El conocimiento es por tanto fundamentalmente una capacidad cognitiva. La información, en cambio, es un conjunto de datos, estructurados y formateados pero inertes e inactivos hasta que son utilizados por los que tienen el conocimiento suficiente para interpretarlos y manipularlos [...]. Cuando la reproducción de la información sólo cuesta el precio de la copia [...] la reproducción del conocimiento cuesta mucho más puesto que lo que se debe reproducir es una capacidad cognitiva, difícil de explicitar [...] y de transferir de un individuo a otro”. Paul David y Dominique Foray, “Una introducción a la economía y a la sociedad del saber”, en <<http://www.oei.es/salactsi/david.pdf>>, Organización de Estados Iberoamericanos, consultado en marzo de 2013. La información son cifras o datos que dan significado a un elemento, objeto u actividad. El conocimiento es un proceso mental en el que se ven involucradas las percepciones, ideas, valores, creencias y experiencias que alguien tiene como resultado de su práctica social. Por su parte, la información es estática en tanto que da cuenta de datos o símbolos que, si bien pueden ser lógicos, sólo son pertinentes en la medida en que los individuos los incorporan a su vida al tomar decisiones, interpretar o reflexionar sobre algunos hechos o para resolver un problema determinado. Alejandro García, “La importancia del conocimiento y el aprendizaje en la ventaja tecnológica de la empresa”, en Luis Montaña y Sergio Alvarado, *Los estudios organizacionales en México*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 259-279.

⁷ En relación con la diferencia entre capital humano y capacidad humana se menciona que: “El primer concepto se concentra en el carácter de

nológicos hacia un lugar central como medios de producción, como insumos en los sistemas de innovación, como resultados consistentes en productos, procesos, formas de organización o servicios, que son aplicados para resolver problemas y para obtener beneficios para algún grupo humano.⁸

A diferencia de la economía del conocimiento, el de sociedad del conocimiento enfatiza la influencia que en su conjunto la información, el conocimiento científico y tecnológico y la innovación están generando en el desarrollo económico, social y cultural de las naciones. En estos procesos influyen no solamente las universidades, también son importantes las empresas, el gobierno y los centros tecnológicos y de investigación tanto públicos como privados.⁹ Estos actores sociales, al colaborar y coordinarse de manera formal (alianzas estratégicas) e informal (redes), generan el conocimiento que cada nación o región requiere para solucionar las múltiples problemáticas que enfrenta. En este sentido:

La ciencia, la tecnología y la tecnociencia son hoy en día herramientas indispensables para el desarrollo económico, educativo y

agentes [*agency*] de los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción y el segundo se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección. Ambas perspectivas están relacionadas porque se ocupan del papel de los seres humanos y, en particular, de las habilidades efectivas que éstos logran y adquieren". Véase Amartya Sen, "Capital humano y capacidad humana", en *Foro de Economía Política-Teoría Económica*, 2004, p. 1, disponible en <http://www.reocities.com/pjabad/documentos/9680/Sen_caphum.pdf>, consultado en abril de 2013.

⁸ León Olivé, "Los desafíos de la sociedad del conocimiento: cultura científico-tecnológica, diversidad cultural y exclusión", en *Revista Científica de Información y Comunicación*, núm. 3, 2006, p. 29-51.

⁹ En el mismo sentido, algunos autores prefieren referirse al concepto de Sistema Nacional de Innovación cuando se habla del conjunto de interrelaciones que se dan entre los distintos actores sociales (universidades, empresas, gobierno, institutos tecnológicos y de investigación) que se vinculan en favor de crear y fomentar procesos del conocimiento y de aprendizaje que favorezcan la innovación. Sobre esta discusión véase Eunice Taboada, Alejandro García y Adriana Martínez, "Apropiación del Conocimiento, Innovación e Interacción entre Agentes", en Adriana Martínez *et al.*, *Apropiación social del conocimiento y aprendizaje*, México, Plaza y Valdés, 2012, pp. 259-280.

cultural de los pueblos, y de su fortalecimiento y aprovechamiento depende en gran medida el tránsito a la sociedad del conocimiento. Para ello es necesario fortalecer los canales de comunicación entre los sistemas científicos, tecnológicos y tecno-científicos y el resto de la sociedad, impulsar la educación en ciencia y tecnología, y realizar cambios en las instituciones, en la legislación y en las políticas públicas. Pero también es indispensable desarrollar la cultura científica, tecnológica y científica de manera adecuada en el contexto de sociedades culturalmente diversas.¹⁰

Pero, ¿cuáles son los cambios y los retos que están enfrentando las universidades en la sociedad del conocimiento? Para analizar dichas transformaciones, en este documento se parte de diferenciar las dos modalidades de creación del conocimiento que plantea Gibbons: la de tipo I y la de tipo II. En el cuadro 1 se enfatizan las diferencias y complementariedades que hay entre estas dos modalidades con nueve criterios; la solución de problemas a los que están vinculados, el enfoque, el tipo de evaluación, la asociación a la generación del conocimiento, el nivel de responsabilidad social, la difusión y el origen de los conocimientos, las fuentes de apoyo y las formas de trabajo científico que se asumen (véase la tabla 1).

TABLA 1
MODALIDADES COMPLEMENTARIAS DE CREACIÓN
DEL CONOCIMIENTO EN LAS UNIVERSIDADES

<i>Criterios</i>	<i>Tipo I</i>	<i>Tipo II</i>
Solución de problemas vinculado a:	Los intereses de la comunidad científica, las normas cognitivas de la investigación básica o a una disciplina en particular	Necesidades sociales y la definición de objetivos prácticos que tengan resultados útiles para las empresas, el gobierno o la sociedad en su conjunto
Enfoque:	Disciplinario, guiado por especialistas y resalta el avance en el desarrollo de las teorías	Transdisciplinario, guiado por el consenso de los involucrados, combina conocimientos teóricos y empíricos

¹⁰ León Olivé, *op. cit.*, p. 48.

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Crterios</i>	<i>Tipo I</i>	<i>Tipo II</i>
Tipo de evaluación:	Fundamentalmente el colegio evalúa los resultados individuales de los investigadores	Colegiada, pero también está estrechamente vinculada al desarrollo de conocimientos que son pertinentes socialmente
Generación de conocimiento asociada a:	El desarrollo de la ciencia en sí misma (“los intereses intelectuales de la disciplina y sus guardianes”)	Un contexto de aplicación particular
Nivel de responsabilidad social de los resultados del conocimiento:	Escasa inquietud de los investigadores por los efectos sociales, ambientales o de salud que, en el corto o mediano plazo, tengan los resultados científicos	Mayor responsabilidad social y preocupación por los múltiples problemas sociales. Hay sensibilidad al impacto de la investigación
Difusión de conocimientos científicos:	A través de las instituciones y hasta que existen resultados publicados formalmente	Se da durante el tiempo que dure el proyecto y los actores involucrados (empresas, gobierno, investigadores, etc.) acceden a éste. El conocimiento se puede difundir de manera formal e informal
Origen del conocimiento científico:	Las universidades	Emerge de la interacción entre universidades, centros de investigación independientes, organismos públicos, laboratorios industriales, consultorías, empresas, etcétera

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Criterios</i>	<i>Tipo I</i>	<i>Tipo II</i>
Fuente de apoyo a la investigación científica:	Principalmente los fondos financieros del gobierno	Fondos mixtos que pueden derivar del gobierno, las empresas, organismos internacionales y los grupos sociales
Formas de trabajo científico:	Individual o a través de grupos de trabajo especializados ligados a una disciplina o una institución educativa	Desarrollo de proyectos, redes o equipos de trabajo multidisciplinarios, menos institucionalizados y flexibles (pueden desaparecer una vez que se cumplen los resultados del proyecto)

FUENTE: elaboración propia a partir de Gibbons.¹¹

Particularmente, en términos de la relación universidad-empresa-sociedad, están surgiendo cambios importantes, sobre todo si se considera que el conocimiento generado está disperso socialmente y el aprendizaje social surge de la colaboración de múltiples actores.¹² A partir del tipo II, Gibbons considera que:

¹¹ Michael Gibbons, "Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI", documento presentado como una contribución a la Conferencia Mundial sobre la Educación de la UNESCO, 1998, en <http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/gibbons_victor_manuel.pdf>, y Michael Gibbons *et al.*, *La nueva producción del conocimiento*, Barcelona, Ediciones Pomares, 1994.

¹² Esta idea y lo que en seguida menciona Gibbons coincide con la siguiente afirmación: "La interacción existente entre empresas, instituciones científicas y técnicas y gobiernos constituye un elemento clave para entender el proceso de desarrollo de aprendizaje y creación de conocimiento ya sea formal o informal, voluntario o no consciente". Gabriel Yoguel y Mariana Fuchs, "Desarrollo de redes de conocimiento", en seminario internacional Redes, TIC y Desarrollo de Políticas Públicas, Buenos Aires, CEPAL, 2003, p. 13, disponible en <<http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/6/12236/Informe333D.pdf>>.

La producción del conocimiento es una actividad cada vez menos autónoma. Tal como se realiza actualmente, la ciencia no pertenece a las *universidades* ni la *tecnología* a la industria. Ya no es una propiedad exclusiva de un tipo especial de institución que derrama o fabrica conocimiento en beneficio de otros actores. La producción del conocimiento, no sólo en sus teorías y modelos pero también en sus métodos y técnicas se ha difundido desde la academia a muchos tipos de instituciones. Es en este sentido que la producción del conocimiento se ha convertido en un proceso distributivo socialmente.¹³

Cabe resaltar que en el tipo II de generación de conocimiento, las fronteras entre la universidad y la empresa se flexibilizan, dando pie a que algunas de las actividades que antes realizaban exclusivamente las empresas puedan ser desempeñadas por las universidades, y a la inversa. En relación con este comentario, Gibbons afirma lo siguiente:

Las nuevas formas de producción del conocimiento compensan situaciones ambiguas en la medida que las viejas líneas de demarcación y las fronteras se hacen más porosas, o incluso se descomponen. Las universidades, por ejemplo, pueden adoptar valores de la cultura empresarial de la industria, dado lugar así a un tipo completamente nuevo de empresario académico. Y, a la inversa, las grandes empresas adoptan algunas de las normas de la cultura académica, como por ejemplo cuando se conceden años sabáticos a sus empleados, o les proporcionan otras formas de posibilidades de formación. A un nivel más amplio, los derechos de propiedad se han convertido en un tema importante en el campus universitario, lo que ha otorgado nuevos papeles a los abogados... La mezcla de normas y valores en segmentos diferentes de la sociedad forma parte de un proceso de difusión que fomenta al mismo tiempo una comunicación entre ellos, al crear un lenguaje y una cultura común... Así pues, aunque diferentes clases de instituciones pueden mantener su carácter distintivo y sus funciones, generan continuamente nuevas formas de comunicación que vinculan.¹⁴

¹³ Michael Gibbons, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴ Michael Gibbons *et al.*, *La nueva producción del conocimiento: la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1997, pp. 54-55.

Para algunos autores, la vinculación entre los diferentes actores creadores de conocimiento está dando lugar a la estructuración de redes basadas en el intercambio de información y de conocimientos. En una sociedad basada en el conocimiento, las redes organizacionales realizadas en los niveles inter e intraorganizacional son fundamentales para difundir los procesos de aprendizaje, así como los distintos saberes, la aplicación y el uso de nuevos conocimientos.

Las redes de conocimiento pueden estar compuestas por empresas, universidades, agencias de gobierno, centros privados de investigación y desarrollo, y múltiples instituciones que ofrecen capacitación o consultoría. La cooperación de información y conocimientos en estas redes se genera para enfrentar la competencia y los altos costos tecnológicos, crear nuevos productos y procesos que puedan ser comercializados y satisfacer las múltiples necesidades socioeconómicas. En este contexto, las universidades crean vínculos de colaboración a fin de difundir y comercializar los resultados de sus investigaciones, pero también para obtener recursos financieros alternos que les permitan financiar nuevos proyectos y ampliar su infraestructura.¹⁵ Por lo tanto, el gobierno deja de ser el principal financiador de la educación y de la ciencia universitaria, como tradicionalmente se venía haciendo.¹⁶

Las redes interorganizacionales, orientadas a la difusión y aplicación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos, generalmente se caracterizan por su autonomía, la autorregulación, basarse en la confianza y por hacer uso de traductores.¹⁷ Este tipo

¹⁵ María A. Trujillo, Alexander Guzmán y Gisele Becerra, "Las redes organizacionales en la nueva forma de producción del conocimiento", en *Revista de la Escuela Colombiana de Ingeniería*, núm. 67, 2007, pp. 81-92.

¹⁶ Michael Gibbons, *La nueva producción...*, *op. cit.*

¹⁷ Algunos de los aspectos positivos que se resaltan como resultado del trabajo organizacional basado en redes de conocimiento son: "Interactuar constructivamente. Intercambiar conocimiento y experiencias. Trabajar en equipo desde cualquier lugar a través de herramientas de internet. Aprender a su propio ritmo. Ahorrar espacio y tiempo. Cuantificar los resultados del aprendizaje. Adquirir conocimientos y habilidades en forma rápida y eficaz. Acceder rápidamente al conocimiento necesario. Ser efectivos y competitivos. Resolver problemas conjuntamente. Tomar decisiones", Ennio Prada Madrid, "Las redes de conocimiento y las organizaciones", en revista *Bibliotecas y Tecnologías de la Información*, vol. 2, núm. 4, 2005, p. 3, disponible en <http://eprints.rclis.org/912711/redes_de_conocimiento.pdf, consultado en marzo de 2013>.

de redes son autónomas y autorreguladas en la medida en que cada uno de los actores que participan en la red coopera, pero mantienen paralelamente su independencia institucional. De tal manera que ninguno de los miembros centraliza la autoridad, las decisiones resultan de procesos democráticos y se negocian continuamente. Las reglas de colaboración son fundamentalmente informales, se basan en la confianza y en la difusión descentralizada de la información. Asimismo, las características tan particulares que pueden tener los miembros de una red (empresas, universidades, gobierno, etc.) exigen utilizar traductores.¹⁸ Éstos son los encargados de solucionar los problemas que surjan como resultado de las diferencias cognitivas, organizacionales, los múltiples intereses, los códigos de conducta y las particularidades que emergen de las diferentes áreas disciplinares.¹⁹

Si bien ya se mencionó el papel de los traductores en el desempeño de las redes de conocimiento, queda una duda: ¿cuál es el papel de los profesores como parte de las organizaciones universitarias y qué competencias deberían desarrollar, dadas las características y las exigencias que impone la sociedad del conocimiento? Para cerrar esta sección en el cuadro 2 se resumen algunas de las principales características de la sociedad del conocimiento, las funciones y las competencias que deberían desarrollar los docentes universitarios.²⁰

¹⁸ Respecto a la importancia de los traductores en las redes de conocimiento, se afirma que: “un actor clave en la construcción de las redes —tal vez por la facilidad para traducir y leer necesidades (tecnológicas, productivas, de gestión, de desarrollo de competencias específicas, etc.) y convertirlas en demandas— son las instituciones de interfase conformadas por agentes del espacio público (tanto públicos como privados). Éstos se convierten en promotores de proyectos específicos, pueden actuar como fideicomisos con recursos provenientes de los integrantes para financiar proyectos de investigación útiles para la región, coordinan las acciones y fomentan las interacciones de los agentes locales”. Gabriel Yoguel y Mariana Fuchs, en “Desarrollo de redes de conocimiento”, Buenos Aires, CEPAL, 2003, p. 13, disponible en <<http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/6/12236/Informe333D.pdf>>.

¹⁹ Mario Albornoz y Claudio Alfaraz, *Redes de conocimiento: construcción, dinámica y gestión*, Buenos Aires, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, 2006.

²⁰ Elvira del Rosario Trujillo Ronzón, Modesta Jiménez Orozco, Ángel Rivera Segovia, “Sociedad del conocimiento y universidad pública”, en

TABLA 2
 FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS PROFESORES UNIVERSITARIOS EN EL CONTEXTO
 DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

<i>Características de la sociedad del conocimiento</i>	<i>Nuevas funciones de los docentes</i>	<i>Competencias de los docentes</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Una nueva economía sustentada en la información y los conocimientos • Un nuevo modo de producción del conocimiento • Vertiginosas transformaciones científicas y tecnológicas • Cambio en los factores de producción y transferencia de conocimientos • Complejidad de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales • Cambio de paradigmas • Producción mediante la investigación • Nuevas interacciones digitales y cognitivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación colectiva en el desarrollo de proyectos de investigación • Labor tutorial • Docencia • Gestión • Propiciar capacidades formativas • Participación en la vida cívica • Generar proyectos sociales alternativos • Realizar investigación sobre la práctica • Gestionar recursos • Manejo de tecnologías • Formación permanente 	<p>Para la comunicación, la gestión, planeación, administración, organización y evaluación</p> <p>Para el trabajo con otros diferentes al materno</p> <p>Habilidades complejas de pensamiento</p> <p>Aprendizaje permanente</p> <p>Práctica pedagógica innovadora</p> <p>Capacidad para promover, producir y transferir información codificada</p> <p>Aprender a aprender</p> <p>Aprender a ser</p> <p>Aprender a emprender</p> <p>Aprender a convivir</p>

FUENTE: Elvira del Rosario Trujillo Ronzón, Modesta Jiménez Orozco, Ángel Rivera Segovia, 2009-2010, *op. cit.*

Una vez que se ha enfatizado el nuevo papel de las universidades y de los docentes en la sociedad del conocimiento, el siguiente apartado analiza la relación que existe entre las políticas de educación y el sistema educativo.

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO: CONSTRUYENDO LOS VÍNCULOS

Antes de abordar la definición de lo que es una política educativa, primero veremos qué es una política y después una política pública. En términos generales, se dice que una política se conforma por prácticas, programas o normas que se derivan como resultado de la participación de uno o de diferentes actores políticos, las cuales tienen como propósito influir en alguna actividad determinada:²¹ por ejemplo, en la ciencia, la salud, la educación, las condiciones de vida, el comercio, la tecnología, etcétera.

Por otro lado, se considera que la política pública implica leyes, programas y proyectos de gobierno planificados, en donde se utilizan diferentes tipos de recursos a fin de resolver problemas públicos. Estas acciones gubernamentales utilizan recursos humanos, financieros e institucionales a fin de asignar recursos, regular ciertas actividades u orientar una actividad. Las políticas públicas generalmente se aplican en el marco de la ley; buscan hacer eficiente y coordinar el uso adecuado de los recursos a fin de ofrecer soluciones sociales viables, y consideran los diversos impactos positivos y negativos que las acciones tomadas puedan generar en el corto y largo plazo.²²

En términos generales, las etapas que incluye cualquier política pública, ya sea educativa, tecnológica, económica u orientada hacia la ciencia, son tres: la formulación, la implantación y la correspondiente evaluación.²³ Durante la primera etapa, una vez identificado el

Pampedia, núm. 6, 2010, disponible en <<http://www.uv.mx/pampedia/numeros/numero-6/sociedad-conocimiento-universidad-publica.pdf>>.

²¹ Yves Meny y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

²² Mónica Tapia Álvarez, Beatriz Campillo Carrete, Susana Cruickshank Soria y Giovanna Morales Sotomayor, *Manual de incidencia de políticas públicas*, México, Ediciones Alternativas y Capacidades, 2010.

²³ *Idem*.

problema, se plantea un proyecto en el que se consideren los objetivos, las acciones y las estrategias, asimismo se definen los recursos que se utilizarán y se considera el tiempo que durará el proyecto. En la segunda etapa, la implantación supone involucrar y poner en acción todos los recursos y a los distintos actores sociales que participen en el proyecto, a fin de que cada uno cumpla su papel en el tiempo y en la forma que inicialmente se previó. La tercera y última etapa, la evaluación, implica revisar y reflexionar lo siguiente: ¿se hizo un uso adecuado de los recursos utilizados?, ¿los tiempos y las metas se cumplieron adecuadamente?, ¿los problemas que se identificaron inicialmente fueron o no solucionados y por qué?, ¿se realizaron las acciones programadas?, ¿se lograron los impactos sociales, tecnológicos, comerciales, políticos o educativos esperados?, entre otras cuestiones.

En congruencia con lo antes dicho, una política educativa es un programa o subprograma, acciones o una reforma que intenta resolver determinados problemas educativos.²⁴ En el mismo sentido, se afirma que las políticas educativas:

Son cursos de acción, adoptadas por una autoridad pública con competencia en el ámbito educativo y que se dirigen a resolver una determinada cuestión educativa. Las políticas educativas son en consecuencia políticas públicas en tanto son el resultado de una actividad de una autoridad pública en el sector educativo.²⁵

Las políticas educativas se dan en el marco legal, pero también buscan el uso eficiente de los recursos utilizados y orientar la acción de los actores sociales vinculados al sector educativo (alumnos, profesores, instituciones de enseñanza pública y privada, centros tecnológicos, etc.) a fin de resolver problemas ligados a: el desarrollo de la ciencia y la investigación, los procesos de enseñanza-aprendizaje, la vinculación de la universidad con su entorno y la creación de infraestructura en el nivel educativo básico, medio y superior,

²⁴ Pedro Flores-Crespo, "Análisis de la política educativa", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50, 2011, pp. 687-698. Armando Alcántara, "¿Por qué y para qué estudiar las políticas educativas?", en *Revista Digital Universitaria*, vol. 11, núm. 2, 2010, pp. 2-8.

²⁵ Walter Manuel Molina, "¿Qué educación y qué políticas de educación necesitamos para el siglo XXI? Una reflexión desde el paradigma del pensamiento complejo", en *Complexus, Revista de Complejidad, Ciencia y Estética*, vol. 2, núm. 3, 2006, p. 8.

entre otros aspectos. La política educativa también tiene que ser planeada, ejecutada y evaluada.

Cabe resaltar que las políticas públicas, entre ellas las educativas, tienen un grado importante de especificidad, es decir, no son leyes que puedan replicarse o trasladarse de un lado a otro, sin considerarse las condiciones políticas, sociales, culturales e históricas concretas de cada país o región.²⁶ Respecto a este punto se dice que:

Las políticas son respuestas público-estatales a un estado de situación social en un momento y región determinados. Por ello lo que puede resultar funcional en un punto histórico de un determinado país, puede no serlo en otra región o en la misma pero en otra etapa histórica. Esta relevancia espacio-temporal nos remite a la especificidad históricamente situada de las relaciones sociales dentro y sobre las que se actúan a través de las políticas públicas, lo que pone en cuestión la validez, eficiencia y eficacia de las recetas universales de política, hayan éstas surgido de modelizaciones teórico deductivas o de la identificación de buenas prácticas características de una lógica más inductiva empirista.²⁷

Tradicionalmente, las políticas educativas quedan en manos del gobierno o los gobiernos que encabezan las distintas naciones, y de las secretarías o ministerios que éstas designan. Aunque se reconoce que también otras instancias organizacionales pueden actuar.

El gobierno es responsable del diseño, implementación y coordinación del desarrollo educativo nacional, independientemente de las distintas modalidades de funcionamiento existentes en el país. En distintos países, es posible que uno o más ministerios

²⁶ No sólo las políticas educativas, incluso la misma educación tiene un carácter histórico y cultural concreto a partir de la cual se perciben diferencias en el nivel regional, de país y local: "La educación está fuertemente enraizada en tradiciones culturales establecidas históricamente. Los puntos de vista de la educación difieren a través de los países y reflejan normas y convenciones profundamente arraigadas, el contexto socioeconómico nacional difiere también y le da a la educación y al sistema más amplio de aprendizaje diferentes funciones y objetivos". OCDE, *La administración del conocimiento en la sociedad del aprendizaje*, Bogotá, OCDE, 2006, pp. 29-30.

²⁷ Carlos H. Acuña y Mariana Chudnovsky, "La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento", en *Seminario Internacional: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, 2007, p. 12.

sean responsables de la formación y educación [...]. Sin embargo, el hecho de atribuir al gobierno nacional el papel de actor principal, no significa negar o menospreciar el importante rol de apoyo que juegan otros actores en la formulación y desarrollo de políticas educativas nacionales. Entre estos actores se cuentan las organizaciones de la sociedad civil, las agencias cooperantes de desarrollo y el sector privado quienes todos pueden contribuir —aunque de distintas maneras— al desarrollo de políticas educativas confiables y coherentes, así como a la implementación de las prioridades y estrategias nacionales.²⁸

Sin embargo, hoy se enfatiza que estas acciones deben integrar a todos los actores sociales involucrados en los procesos de enseñanza-aprendizaje, en el desarrollo de la ciencia y en la investigación, en el diseño de las acciones, la designación del presupuesto y en la ejecución de los recursos utilizados.²⁹ Por lo tanto, se trata de buscar que las políticas educativas surjan de un ejercicio más democrático y ético, en donde las instituciones y los actores involucrados se coordinen, negocien y definan de manera conjunta una agenda en la que se expresen y jerarquicen las demandas o problemáticas de carácter educativo de cada país o región.³⁰ Las políticas públicas intentan responder a las dinámicas y a las necesidades de cada sistema educativo.

En este contexto, los sistemas educativos nacionales se integran por:

Una red o conjunto de instituciones educativas de educación formal: a) diferenciadas por niveles o ciclos y relacionadas entre sí; b) gestionadas, supervisadas o controladas por agencias y agentes

²⁸ UNESCO, “Elaboración de un documento de estrategias de la UNESCO para el Apoyo a la Educación Nacional (UNESS): 2008-2013”, en *Sector de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, París, 2006, p. 11.

²⁹ Aurora Loyo, “Políticas educativas y actores sociales, política educativa y relaciones intergubernamentales. El programa Escuelas de Calidad”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Sociedad*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 157-160.

³⁰ Teresa Bracho González, “Política educativa y relaciones intergubernamentales. El programa Escuelas de Calidad”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Sociedad*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 161-164.

públicos; c) costeadas, al menos en parte, por alguna o algunas de las administraciones públicas; d) a cargo de profesores formados, seleccionados o supervisados por dichos agentes y retribuidos en todo o en parte con cargo a un presupuesto asimismo público, y e) que expiden unas certificaciones o credenciales reguladas, en cuanto a su valor formal y expedición, por los poderes públicos. Dicha caracterización engloba tanto aquellos sistemas organizados a partir de la acción de poderes públicos de ámbito estatal, regional o local (es decir, centralizados o descentralizados), como aquellos otros en los que el sector privado (un sector privado que cuenta con el apoyo directo o indirecto de los poderes públicos, y que actúa dentro de un marco legal determinado) posee un cierto peso y relevancia cuantitativa o cualitativa.³¹

Asimismo, Acuña y Chudnosky señalan que al hacer referencia a un sistema educativo se habla de:

El conjunto de instituciones, actores (tanto individuales como colectivos) y prácticas (público estatal, no estatal y privadas) que participan de la transmisión de saberes y el cultivo de disposiciones certificadas como públicamente relevantes. Esta definición incluye a los establecimientos educativos de todos los niveles, a las organizaciones que inciden en el gobierno de las actividades de los establecimientos educativos y a los actores que se desempeñan en esos establecimientos y organizaciones.³²

Por lo tanto, dicho sistema se integra por todos los actores sociales, de carácter público o privado, que participan en el quehacer educativo (universidades, centros de investigación, centros tecnológicos, escuelas primarias y de nivel medio superior, etc.); las instituciones que gestionan, aplican y evalúan los recursos humanos, financieros y materiales (secretarías, consejos, foros consultivos y

³¹ Antonio Viñao, *Sistemas educativos, culturales, escolares y reformas: continuidad y cambios*, Dirección General de Educación Superior para las Profesiones de la Educación, México, SEP, p. 9, disponible en <http://www.dgespe.sep.gob.mx/sites/default/files/comunidades/historia/actualizacion/Encuentros%20Nacionales/III%20Encuentro/Antonio_Vinao_Sistemas_educativos_culturas_escolares.pdf>.

³² Carlos H. Acuña y Mariana Chudnosky, "La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento", en *Seminario Internacional: Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, 2003, p. 12.

ministerios independientes o de estado, etc.); el personal calificado que gestiona o imparte cátedra, direcciona tesis o da asesorías (profesores e investigadores y personal técnico y de apoyo administrativo). Pero también por los actores sociales que son sujeto de cambio (los alumnos) y por los distintos sectores que se ven beneficiados por los productos o servicios que brindan las universidades, las escuelas y los centros tecnológicos y de investigación (las empresas privadas y públicas, ONG, etc.), y por las prácticas educativas ligadas a los procesos de enseñanza-aprendizaje, el desarrollo y difusión de la ciencia, y los productos de la investigación, etcétera.

Estas prácticas educativas son el resultado de la interacción social y de la convivencia que diariamente se da entre los propios alumnos, entre alumnos y profesores, entre profesores e investigadores, entre científicos e industriales o entre éstos y los gestores de la política educativa, por ejemplo. El intercambio de información, conocimientos y experiencias individuales y colectivas da lugar a procesos de aprendizaje social. Este aprendizaje es resultado de hábitos, rutinas, tipificaciones o procedimientos cotidianos, los cuales se pueden institucionalizar, de manera formal o informal, para integrarse al sistema educativo.³³

Finalmente, los propios tomadores de decisiones de las políticas públicas definen las acciones y seleccionan los instrumentos y estrategias para actuar en el sistema educativo, sobre la base de un paradigma (un conjunto de ideas, apreciaciones o patrones socialmente dominantes que son aprobadas por un grupo científico, y por los grupos de interés que coinciden con ellos).³⁴

³³ Respecto a cómo las prácticas se convierten en hábitos y rutinas, se dice que: "Toda actividad humana está sujeta a la habituación. Todo acto que se repite con frecuencia, crea una pauta que luego puede reproducirse con economías de esfuerzos y que *ipso facto* es aprehendida como pauta por el que la ejecuta. Además la habituación implica que la acción de que se trata puede volverse a ejecutar en el futuro de la misma manera y con una idéntica economía de esfuerzos... Las acciones habitualizadas retienen, por supuesto, su carácter significativo para el individuo, aunque los significados que entrañan llegan a incrustarse como rutinas en su depósito general de conocimiento que da por establecido y que tiene a su alcance para proyectos futuros" (el subrayado es del texto original). Peter Berger y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, p. 74.

³⁴ Thomas S. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1993.

La forma como se relacionan los diferentes sujetos sociales que forman parte de los niveles básico, medio y superior; los clientes públicos o privados (nacionales o internacionales) que consumen los servicios, los procesos y los productos que generan dichos subsistemas; los diseñadores y gestores de las políticas educativas (diferentes órganos de gobiernos), se ilustran en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
POLÍTICAS PÚBLICAS Y SISTEMA EDUCATIVO



FUENTE: elaboración propia.

La propuesta de vinculación que se hace en la gráfica anterior es integral porque se considera que las políticas educativas emanan de la discusión y el consenso de los distintos actores que conforman y representan cada uno de los campos del sistema educativo, y no de una decisión unilateral o jerárquica del gobierno. Esta discusión resulta del intercambio de las ideas y experiencias que se derivan tanto de la práctica social como de los diferentes paradigmas que están a prueba. Como resultado de dicho consenso se generan reformas, leyes, acciones o normas (de mediano y largo plazo) que dan solución a los distintos problemas que en materia de educación, ciencia y tecnología enfrenta una región o un país determinado. Estas reformas y acciones tendrían que ser instrumentadas a mediano y largo plazo, pero también ser evaluadas en razón de la eficiencia de sus recursos y la eficacia de sus objetivos y de sus resultados.

En el siguiente apartado se mencionan algunos de los principales vínculos que se pueden dar entre las distintas políticas, particularmente se resalta la política científica, la tecnológica y de innovación, y la educativa. Dentro de esta última se pone énfasis en aquellas que están vinculadas con el papel de las universidades en la denominada sociedad del conocimiento, a fin de tratar de articular los dos apartados anteriores con el presente.

LA INTERRELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS CIENTÍFICA,
TECNOLÓGICA Y EDUCATIVA A PARTIR DEL IMPULSO
DE LOS PARQUES CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS

Antes de buscar los vínculos entre los distintos aspectos que se analizan en este trabajo, hay que definir qué es la política científica y qué es la política tecnológica. En términos generales se menciona que:

En el caso de la política científica se trata de actividades relacionadas principalmente con la investigación científica, las cuales producen conocimientos básicos y potencialmente utilizables que no pueden ser incorporados directamente a actividades productivas. Hay pocas posibilidades de apropiarse inmediatamente con fines económicos de los resultados de la investigación científica, y la propiedad es asegurada a través de la publicación y amplia difusión de los resultados [...] las actividades cubiertas por el concepto de política tecnológica tienen como objetivo principal la generación y la adquisición de tecnología por utilizar en procesos productivos y sociales, así como el desarrollo de una capacidad de decisión autónoma en materia de tecnología. Aquí se incluyen el desarrollo experimental, la adaptación de tecnologías, la ingeniería a la inversa (desagregación tecnológica de bienes de capital), la transferencia de tecnología, la investigación de producción, y otras actividades que produzcan y aumenten el conocimiento disponible para ser incorporado directamente a actividades productivas.³⁵

Por lo tanto, la política científica está dirigida a apoyar la formación de los recursos humanos en las diferentes áreas de las ciencias

³⁵ Francisco Sagasti, *Ciencia, tecnología y desarrollo latinoamericano*, México, FCE, 1981.

básicas y humanas (a través de becas o la creación de infraestructura, por ejemplo), así como a impulsar la investigación científica de las universidades, los centros o institutos tecnológicos, ya sea que éstos sean públicos o privados. Por su parte, la política tecnológica está asociada a promover el uso de conocimientos científicos en la solución de los problemas industriales y la compra, uso, asimilación y difusión de las tecnologías. En el cuadro 3 se mencionan nueve dimensiones que nos permiten diferenciar las políticas científicas de las tecnológicas. Estas dimensiones están asociadas a los objetivos, el tipo principal de actividades cubiertas, la apropiación de los resultados, los criterios de referencia para la realización de las actividades, el alcance de las actividades, las posibilidades de planificación y el horizonte de tiempo.

Son varias las razones que justifican la intervención del gobierno a través de la instrumentación y la definición de políticas científicas y tecnológicas en un país o una región determinada, y son: *a)* el progreso tecnológico no siempre avanza en la dirección que se desea, dado que muchas veces las elecciones y los recursos financieros y humanos que realizan los agentes involucrados no son los apropiados; *b)* los resultados de investigación generalmente se dan a largo plazo, por lo que el gobierno debe crear los instrumentos o los incentivos que retribuyan a los empresarios por las inversiones realizadas, y *c)* para asegurar “los componentes de la base industrial” que le permitan a las naciones diversificar sus capacidades productivas; impulsar el desarrollo científico y tecnológico que mejore las condiciones de vida de la población.³⁶ Un cuarto argumento son las fallas sistémicas y de mercado asociadas a la propia dinámica del sistema de innovación.³⁷

³⁶ Atul Wad, “Las políticas científicas y tecnológicas”, en Jean-Jacques Salomon, Francisco Sagasti y Céline Sachs, *Una búsqueda incierta. Ciencia, tecnología y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

³⁷ Bajo esta concepción, un sistema de innovación es “una constelación social, dinámica e interdependiente con una gama amplia de actividades de I+D+i (generación, reproducción, aplicación, retroalimentaciones y aprendizaje)”. Este sistema puede enfrentar fallas asociadas no sólo a la falta de información relacionada con la toma de decisiones y la falta de oportunidades, sino también a las limitadas capacidades que a veces tienen los actores sociales para mantener o modificar las instituciones, coordinarse, impulsar infraestructura, resolver problemas e identificar los cambios en el contexto que afectan o son el resultado de los procesos tecnológicos y de innovación. Véase Joost Heijs, “Fallos sistémicos y de mercado en el sistema de innova-

CUADRO 3
DIFERENCIAS ENTRE LA POLÍTICA CIENTÍFICA Y LA POLÍTICA TECNOLÓGICA EN EL NIVEL NACIONAL

	<i>Política científica</i>	<i>Política tecnológica</i>
1. Objetivos	<p>a) Generar conocimiento científico (básico y potencialmente utilizable) que podrá eventualmente emplearse con fines sociales y económicos, y que permitirá una comprensión y un seguimiento de la evolución de la ciencia.</p> <p>b) Desarrollar una base de actividades científicas y recursos humanos relacionada con el acervo mundial de conocimientos.</p>	<p>a) Adquirir la tecnología y la capacidad técnica para la producción de bienes y la provisión de servicios.</p> <p>b) Desarrollar la capacidad nacional para la toma de decisiones autónomas en asuntos de tecnología.</p>
2. Tipo principal de actividades cubiertas	Investigación básica y aplicada que genere conocimientos básicos, así como conocimientos potencialmente utilizables.	Desarrollo, adaptación, ingeniería inversa, transferencia de tecnología, ingeniería de diseño, que generen conocimientos listos para utilizarse.
3. Apropiación de los resultados de las actividades cubiertas	Los resultados (en la forma de conocimientos básicos y potencialmente utilizables) se apropian diseminándolos ampliamente. La publicación es la manera de asegurar la propiedad.	Los resultados (en la forma de conocimientos listos para utilizarse) permanecen principalmente en manos de los que los generaron. Las patentes, el <i>know-how</i> confidencial y los conocimientos mantenidos por profesionales aseguran la apropiación de resultados.

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

	<i>Política científica</i>	<i>Política tecnológica</i>
4. Criterios de referencia para la realización de actividades	Principalmente internos a la comunidad científica. La evaluación de actividades se basa mayormente en los méritos científicos y, en algunos casos, en sus posibles aplicaciones.	Principalmente externos a la comunidad técnica y de ingeniería. La evaluación de actividades se basa principalmente en su contribución a los objetivos sociales y económicos.
5. Alcance de las actividades	Universal, las actividades y los resultados tienen una validez general.	Localizado (empresa, sucursal, sector o nivel nacional). Las actividades y los resultados tienen una validez en un contexto específico.
6. Posibilidades de planificación	Sólo se pueden programar amplios campos y directivas. Los resultados dependen de la capacidad de los investigadores (equipos e individuos) para generar nuevas ideas. Hay gran incertidumbre asociada.	Las actividades y las secuencias se pueden programar más estrictamente. Por lo general se requiere muy poco conocimiento nuevo y lo que está implicado es el uso sistemático de conocimientos existentes. Hay menor incertidumbre asociada.
7. Horizonte de tiempo dominante	Mediano y largo plazo.	Corto y mediano plazo.

FUENTE: Francisco Sagasti, *op. cit.*, 1981, pp. 62-63.

Las políticas de ciencia y tecnología se orientan a la creación de capacidades que resultan de ampliar la infraestructura tecnológica y acelerar la formación de recursos humanos de calidad. De igual forma, se debe incentivar a las empresas y a las universidades a fin de que tanto la investigación como el desarrollo contribuyan a generar múltiples innovaciones tecnológicas.³⁸ De manera particular, una mayor inversión en ciencia y tecnología crea las bases para impulsar los procesos de aprendizaje tecnológico y, por lo tanto, para innovar.³⁹

Una de las formas, como en algunos países el gobierno ha logrado vincular a través de sus políticas el desarrollo de la ciencia, la tecnología y el sistema educativo universitario, son los parques científicos en donde se han instalado un conjunto de incubadoras. En este sentido, los parques industriales se definen y caracterizan como:

Un instrumento del sistema de ciencia, tecnología, empresa y mercado, que ubica en un mismo espacio productores con usuarios del conocimiento, proyectos de investigación con procesos de innovación, empresas innovadoras de diferentes dimensiones y sectores, universidades emprendedoras, e incluso hospitales de referencia relacionados. Dispone de espacios adaptados a las necesidades de las empresas e instituciones, y de servicios generales y especializados ofrecidos por los centros tecnológicos y por la agrupación de tecnologías en plataformas tecnológicas organizadas. La mayoría de los parques contienen incubadoras [...] al servicio del crecimiento de las empresas en sus etapas iniciales, que incluyen servicios compartidos con el propio parque [...]. También son un lugar de referencia creciente para las políticas públicas, puesto

ción español”, en ICE, *Innovación y competitividad*, noviembre-diciembre de 2012, España, p. 44.

³⁸ De acuerdo con la OCDE: “La innovación abarca un cierto número de actualizaciones no incluidas en la I+D, tales como las últimas fases del desarrollo de preproducción, la producción y la distribución, las actividades de desarrollo con un bajo grado de novedad, las actividades de apoyo tales como preparaciones de formación y de comercialización, actividades de desarrollo e introducción para innovaciones que no son de producto o de proceso, tales como nuevos métodos de comercialización o nuevos métodos organizativos”. OCDE, *op. cit.*, 2006, p. 25. OCDE, *Manual de OSLO*, Madrid, European Communities, 2005, p. 25.

³⁹ CEPAL, *América Latina y el Caribe: la propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Libros de la CEPAL, núm. 94, febrero de 2008.

que en la mayoría de países se han desarrollado políticas dirigidas al fomento y desarrollo de los parques, especialmente en esta última década.⁴⁰

Las ventajas que se pueden generar a partir del impulso y consolidación de los parques científicos y tecnológicos son diversas, tales como: cercanía geográfica entre los distintos actores que participan en los procesos de innovación, facilidades para compartir espacios (por ejemplo, el uso de laboratorios), acceso a servicios de consultoría o capacitación (asociados a *marketing*, derechos de propiedad, desarrollo de proyectos, asesoría contable, creación de redes, gestión de conocimiento, etc.), entre otros aspectos.⁴¹ En conjunto, estos servicios facilitan la vinculación entre la universidad y las empresas.

La industria, en general, y la empresa, en particular, se benefician de los servicios que pueden prestar las universidades mediante sus parques científicos y tecnológicos. Además de adaptar el saber producido a las demandas del mercado potenciando una o varias líneas de investigación, la universidad dispone de mejores oportunidades para lanzar y presentar una imagen concordante con las nuevas necesidades de la sociedad. En este sentido, la ventaja reside no sólo en concentrar sino en abrir un proceso de difusión de ese conocimiento y creatividad. A su vez, tan interesante como práctico es evitar la descapitalización de las universidades frenando el trasvase de investigadores hacia otros países.⁴²

Otra forma de visualizar las relaciones de interacción que se pueden generar entre la universidad y el gobierno dentro de los parques tecnológicos es la que propone Eliasson en el cuadro siguiente.⁴³

Como se puede observar en el cuadro 4, la universidad se encarga de formar los recursos humanos especializados generadores de

⁴⁰ Joan Bellavista y Carmen Adán, "Los parques científicos y tecnológicos en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la empresa", en *Dossier Científico*, 2009, p. 161, disponible en <<http://www.sebbm.com/pdf/161/d02161.pdf>>.

⁴¹ Cfr. Joan Bellavista y Carmen Adán, *op. cit.* Véase también, Julio César Ondategui, "Parques científicos e innovación en España: quince años de experiencia", en *Economía Industrial*, núm. 346, 2002, pp. 147-160.

⁴² Julio César Ondategui, "Parques científicos...", *op. cit.*, p. 150.

⁴³ Gunnar Eliasson, "La política industrial, los bloques de competencia y la función de la ciencia en el desarrollo económico: una teoría institucional de política industrial", en OCDE, *La administración del conocimiento en la sociedad del aprendizaje*, Bogotá, OCDE, 2006, pp. 169-191.

CUADRO 4
LA RELACIÓN ENTRE LAS UNIVERSIDADES, EL PARQUE CIENTÍFICO-
TECNOLÓGICO Y EL GOBIERNO

<i>Papel de las universidades</i>	<i>Papel del parque científico-tecnológico</i>	<i>Canales de difusión/papel del gobierno</i>
Provisión de personas educadas y talentosas Provisión de resultados de investigación Empresarios de universidad (nuevos establecimientos)	Intermediario	Mercados con funcionamientos para competencias (“mercado laboral”) Instituciones (incentivos): patentes e imitación Bloque de competencia en funcionamiento

FUENTE: elaboración propia a partir de Eliasson, *op. cit.*, 2006, p. 179.

nuevos conocimientos, desarrollar proyectos de investigación que se encaminen a solucionar problemas productivos concretos, así como de impulsar una nueva cultura académica de tipo emprendedora, además de utilizar eficientemente sus recursos humanos, financieros y materiales de manera eficiente y de gestionar los apoyos que le permitan mantener su autonomía.⁴⁴

En este ambiente, las políticas de ciencia, tecnología y educación deben ir encaminadas a empujar y orientar el desarrollo de los siguientes aspectos: identificar e impulsar sectores clave y competitivos (en el nivel nacional e internacional) del nivel industrial; ofrecer apoyos financieros que faciliten los procesos de emprendimiento; favorecer la creación de redes de colaboración entre la universidad y la empresa basadas en el conocimiento; invertir en la infraestructura (parques científicos y tecnológicos) necesaria para que inves-

⁴⁴ Elvira del Rosario Trujillo, Modesta Jiménez y Ángel Rivera, “Sociedad del conocimiento y universidad pública”, en *Pampedia*, num. 6, julio de 2009-junio de 2010, disponible en <<http://www.uv.mx/pampedia/numeros/numero-6/sociedad-conocimiento-universidad-publica.pdf>>, consultado el 2 de mayo de 2013.

tigadores y empresarios participen conjuntamente en la incubación de empresas o en proyectos de innovación conjuntos; regular los derechos de propiedad y dar dirección a la demanda del mercado laboral a través de diferentes canales institucionales (programas, reglas, leyes, etc.); ofrecer becas para estudiantes que se formen en áreas estratégicas; apoyar el crecimiento de proyectos de desarrollo e investigación pertinentes y de calidad; fomentar y estimular la creatividad, y no menos importante es la instrumentación de una política de cultura científica.

Sin embargo, no debemos olvidar que los sistemas científicos y tecnológicos están ligados a una cultura (ideas, creencias, hábitos, valores, reglas y normas que le son inherentes), los cuales guían el comportamiento de los distintos actores sociales. Es decir, la ciencia y la tecnología no se dan en el vacío social. Por lo tanto:

Potenciar el desarrollo tecnológico no significa únicamente utilizar más tecnología: debe querer decir, sobre todo, desarrollar la cultura tecnológica, es decir, tener la capacidad de diseñar, desarrollar, utilizar, aprovechar y evaluar los sistemas técnicos apropiados para los fines que persiguen agentes concretos. Una sociedad es culta tecnológicamente, si por una parte cuenta con los grupos que tienen la cultura tecnológica incorporada pertinentemente para operar adecuadamente los sistemas tecnológicos que requiere, pero además, si la gente en general cuenta con la preparación para hacer evaluaciones de los sistemas tecnológicos y tecnocientíficos desde el punto de vista de la cultura no incorporada y si puede realizar tales evaluaciones de manera autónoma.⁴⁵

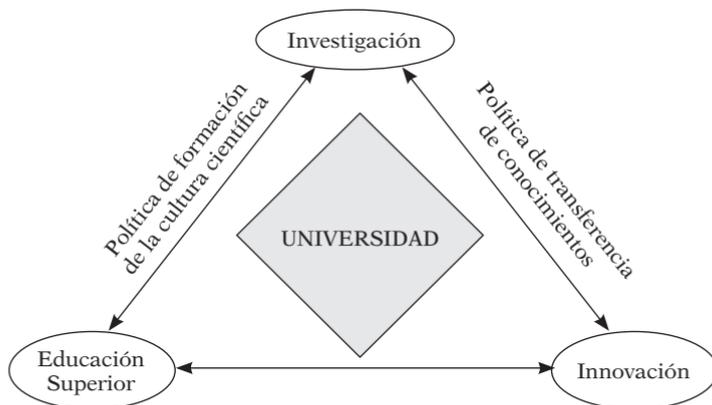
En la gráfica 2 se ilustran los vínculos entre la investigación, el desarrollo de la ciencia y la innovación, así como las políticas que le son inherentes.

En conclusión, se trata de apalancar la creación y consolidación de la “universidad innovadora”, una institución educativa que busque alentar el desarrollo tecnológico y la innovación mediante la generación y transferencia de conocimientos nuevos y el desarrollo de proyectos de investigación que tengan una utilidad social y contribuyan a dar solución a problemas sociales concretos.⁴⁶

⁴⁵ León Olivé, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁶ Ana Lucía Gazzola y Axel Didriksson, “Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe”, en Axel Didriksson *et al.* (coords.),

GRÁFICA 2
EL NUEVO PAPEL DE LA UNIVERSIDAD
EN LA SOCIEDAD DE CONOCIMIENTO



FUENTE: elaboración propia a partir de Bueno (2007).

El reto social es crear y mantener una espiral dinámica y ascendente en la que la creación de nuevos conocimientos y la acumulación del aprendizaje den lugar a tecnologías e invenciones que puedan convertirse en innovaciones. Estas últimas favorecerán no sólo la competitividad de las empresas que se ubican en los diferentes sectores económicos, sino también la competitividad del

Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe, Caracas, ONU, 2008, pp. 21-54. Las universidades que se han planteado ser innovadoras necesitan: “pasar a comprometerse a resolver problemas concretos, a desarrollar tecnologías fundamentales y promover la generación y transferencia de nuevos conocimientos y soluciones tecnológicas, desde las anteriores perspectivas. No se trata, con ello, de que las universidades pasen a ser parte de los indicadores de productividad nacionales o de los componentes del Producto Nacional Bruto. Se trata más bien, de un paso previo, de la producción del conocimiento y su difusión dentro de la sociedad y la economía, de ser parte de un producto de innovación antes de que el conocimiento científico y tecnológico sea comercializable. El eje de la calidad del proceso educativo, entonces, se ubica en la utilidad social de los conocimientos producidos y distribuidos por la institución universitaria”. Axel Didriksson, “Universidad, sociedad del conocimiento y nueva economía”, en Hebe Vessuri (coord.), *Conocimiento y necesidades de las sociedades latinoamericanas*, Caracas, Ediciones IVIC, p. 51.

país o la región y, por consecuencia, demandarán a las universidades la formación de recursos humanos competentes y especializados que generarán nuevos conocimientos.⁴⁷

Estos conocimientos podrán derivar de los proyectos que se generen conjuntamente entre las universidades y los empresarios. Particularmente las universidades deberán seguir impulsando la conformación de grupos y redes multidisciplinarios de investigación en el nivel regional, nacional e incluso internacional. Por su parte, es necesario que los empresarios eleven sus apoyos financieros hacia las actividades de investigación y desarrollo de las universidades.

No menos importante son el fomento de una cultura innovadora y de una infraestructura educativa adecuadas a las necesidades universitarias. La primera requiere crear tanto en las universidades como en las empresas un sistema institucional (reglas, normas, incentivos y valores) ligados a la flexibilidad y la descentralización organizacional, el fomento a la creatividad, el liderazgo y el trabajo en equipo, la transparencia en el uso de los recursos, la ética y la responsabilidad social.⁴⁸ Por su parte, la existencia de infraestructura científica y tecnológica y la creación de espacios geográficos (en donde las universidades, las empresas y las instituciones de apoyo se vinculen a través de parques científicos y tecnológicos) también es muy importante. Este proceso implica (en el mediano y largo plazo) mejorar en términos reales la proporción de recursos financieros que se destinan a la educación y a la creación y consolidación de nuevas empresas; integrar las distintas políticas tecnológicas, científicas, educativas y de innovación, y lograr consensos entre los distintos actores que intervienen tanto en los procesos educativos como en la generación de las innovaciones.

⁴⁷ Gustavo Chapela, "Las prioridades en educación, ciencia, tecnología e innovación: una perspectiva general del problema", en Giovanna Valenti (coord.), *Ciencia, tecnología e innovación*, México, Flacso, 2008, pp. 27-55.

⁴⁸ Marina Tomás et al. (coords.), *La cultura innovadora de las universidades*, Barcelona, Ediciones Octaedro, 2010.

ATRAVESANDO LA EDUCACIÓN: COHESIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA

*Miguel Guerrero Olvera**

Tradicionalmente la educación ha sido parte importante en el proceso de socialización de los individuos y, por lo tanto, formativa de los rasgos ciudadanos que caracterizan a la sociedad como un todo; sin embargo, lejos se encuentra esta relación de manifestarse de manera mecánica o automática, pues la participación social y ciudadana constructora de una mejor sociedad requiere ciertos supuestos que garanticen un grado de cohesión indispensable para darle sentido a la acción colectiva en pro de objetivos compartidos. Entre estos supuestos se encuentra el para qué se educa, el cómo se educa y el producto derivado.

Una rápida referencia a lo que tradicionalmente ha caracterizado al proceso educativo y a sus actores principales (el Estado, la escuela, el docente y los estudiantes), nos permitirá entender que la escuela no ha cumplido con su función como centro de formación de individuos que abonen a la cohesión social, sino que, por el contrario, las prácticas en su interior han estado encaminadas para que el proceso de enseñanza-aprendizaje se manifieste no como medio para la formación de ciudadanos participativos y críticos, sino como mecanismo de dominación por parte del Estado; para que la escuela y los docentes se constituyan como entidad y sujetos partícipes en prácticas autoritarias y burocratizadas, y para que los estudiantes prioricen su interés personal por encima del interés colectivo, lo que ha dado origen a procesos de fragmentación social.

Indudablemente los riesgos de una sociedad fragmentada no se manifiestan de manera inmediata y nítida dentro del proceso educativo, pues son proclives a ser encubiertos en un estado de cosas en donde, por ejemplo, se argumenta que la supervivencia y el desa-

* Profesor-investigador del IPRO-UAEM.

rrollo social han de derivar del grado de competitividad adquirida, situación lejana de toda posibilidad de formar sujetos cooperativos educados para la democracia como condición indispensable para la existencia de una sociedad cohesionada, distante de la fragmentación social que hoy día prevalece con individuos que hacen de la competencia el motivo principal de todos los campos de sus relaciones sociales, y de los otros sólo un medio para la obtención del interés propio.

LA COHESIÓN SOCIAL

Cuando Catlin nos dice que la política está “interesada en las relaciones de los hombres, en asociación y competencia, sumisión y control, en la medida en que procuran, no la producción y consumo de algún artículo, sino encontrar su lugar en la convivencia con sus semejantes”,¹ no sólo refiere el objeto de interés de la política —la convivencia social—, también nos presenta un rasgo característico de la sociedad: las relaciones de asociación y competencia entre los hombres.

Consideremos la dicotomía asociación-competencia implícita en la afirmación de Catlin, por resultar esclarecedora del dinamismo de toda sociedad y de los procesos que se manifiestan en su interior. La trascendencia de los diversos mecanismos prevalecientes para el fortalecimiento de una u otra nos ha de permitir la comprensión del grado de madurez y desarrollo alcanzado por la sociedad. Hablaremos así de mayor cohesión social cuando prevalecen procesos y acciones encaminadas al fortalecimiento de los mecanismos de asociación, y de fragmentación social cuando se empodera la competencia como mecanismo de relación social prevaleciente.

Al hablar de la cohesión o la fragmentación social nos referimos al ámbito de las relaciones sociales entre los individuos en una sociedad determinada, por lo que en el caso de la cohesión social las relaciones habrán de caracterizarse fundamentalmente por la presencia de la cooperación, del interés común, de lo colectivo, del sentido de pertenencia, es decir, de lo público, y en consecuencia

¹ Véase Georg E.G. Catlin, *Science and Method of Politics*, Nueva York, Knopf, 1927, p. 262 [*La teoría de la política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962]. Citado por Gianfranco Poggi, *El desarrollo del estado moderno. Una introducción sociológica*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1997, p. 35.

estarán presentes valores tales como la solidaridad, la equidad y la justicia y la fraternidad, entre otros.

En contraparte, referirnos a la fragmentación social nos remitirá a un tipo de relación social en donde estará presente la competencia, el interés propio, la individualización, lo particular, el sentido de exclusión o marginalidad, es decir, lo privado; todo ello en un ámbito de relaciones cuya nota característica es el conflicto. Un conflicto que no ha de circunscribirse exclusivamente a los intereses materiales o económicos, sino que hará partícipes a las creencias, los valores y las opiniones de los individuos y de sus grupos de pertenencia, es decir, derivará un universo de intereses más amplio.

Por cohesión social bien puede entenderse “el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción a un proyecto o situación común”,² así como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de los [individuos] frente al modo en que ellos operan”,³ la relevancia de estas dos apreciaciones del contenido de la cohesión social es que ambas se complementan. La primera, poniendo énfasis en las percepciones de los individuos, y la segunda en los mecanismos establecidos e institucionalizados como condición de existencia de la cohesión social.

La naturaleza de los mecanismos ha de ser tal que coadyuven al fortalecimiento de la cohesión social, con particular referencia al proceso de socialización; por ejemplo, la educación y los marcos normativos requeridos, tanto de convivencia cívica como reglamentarios, y también aquellos relacionados con las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social, todas ellas condiciones para la existencia de la cohesión social.

Por su parte, la percepción de los individuos sobre su situación en el interior del grupo social aporta el carácter subjetivo de la cohesión social, indispensable para superar una perspectiva funcionalista que sólo entienda por cohesión social el grado de aceptación y de adaptación de los individuos a una situación dada, por lo que la cohesión social ha de implicar, necesariamente, la existencia de un alto grado de consenso y legitimidad construida sobre la base de la participación social.

² Ana Sojo (coord.), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, ONU/CEPAL, 2007, p. 16.

³ *Ibid.*, p. 19.

Cabe señalar que dicho consenso habrá de provenir del diálogo interno y de la confrontación de intereses, opiniones, valores y creencias, pero no una confrontación encaminada a la prevalencia de alguno de ellos, sino a la construcción de un acuerdo posible por la conciliación para una acción común, por compartida, posibilitando con ello la presencia de la legitimidad de dichas acciones como consecuencia de una legitimidad por participación, lo que tenderá a reforzar el sentido de pertenencia como condición indispensable para la dosis de subjetividad necesaria para la cohesión social.

La ausencia de este ingrediente subjetivo bien puede confundirnos por la presencia de un orden social construido por prácticas autoritarias o patrimonialistas derivadas de la cooptación y la enajenación social, por lo que la cohesión social refiere necesariamente a un sentido de pertenencia y de inclusión social que ha de construirse con base en prácticas sociales participativas y representativas de la colectividad y no sólo de intereses particulares, con lo que su sentido público se vuelve a hacer presente, particularmente por ser una instancia deliberativa. Un sentido público de inclusión y de reconocimiento de los individuos, pero también de bienestar social que represente el grado de equidad y de atención de sus necesidades, es decir, de igualdad social y de oportunidades colectivas, por lo que su carácter inclusivo y de reconocimiento deberá hacerse extensivo a los diversos grupos existentes como parte de una sociedad cohesionada.

Por tal motivo, referirnos a la cohesión social necesariamente implica la presencia de:

- *Un capital social*, entendido como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad.
- *La integración social*, entendida como el proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas participar del nivel mínimo de bienestar que es consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país. [Por tal razón se] opone integración a marginación.
- *La inclusión social*, que [implica no] poner el acento sólo en una estructura a la cual los individuos deben adaptarse para incorporarse a la lógica sistémica, ella también supone el es-

fuerzo por adaptar el sistema, de manera tal que pueda incorporar a una diversidad de actores e individuos. La inclusión no sólo supone mejorar las condiciones de acceso a canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de los actores en juego.

- *Una ética social*, que alude a otra dimensión imprescindible de la cohesión social. En ella se destacan la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y mínimos sociales, la solidaridad como valor ético y valor práctico y un principio asumido de reciprocidad en el trato.⁴

Cabe resaltar que ni la cohesión ni la fragmentación social se corresponden con algo ya dado, normativo, sino que habrán de derivarse del tipo prácticas prevalecientes en la sociedad; así que las prácticas autoritarias darán lugar a procesos de fragmentación, por la oposición que, tarde que temprano, a ellas ha de manifestarse. Por otra parte, las prácticas participativas y deliberativas tendientes a generar el nivel requerido de confianza de autodeterminación de los individuos y de los niveles mínimos de bienestar social requerido, serán caldo de cultivo de la cohesión social.

Es por ello que la presencia de una mayor cohesión social habrá de manifestarse no en la ausencia, sino en el relajamiento de las relaciones de conflicto entre los individuos, acortando las brechas sociales al ser generadora de una distribución equitativa de la riqueza y de la existencia de mecanismos de socialización para la institucionalización de las prácticas participativas y deliberativas antes referidas.

Ante estas prácticas es mayor la posibilidad de que se atemperen las condiciones de agudización de los conflictos existentes, y ocurre lo contrario cuando se relajan los mecanismos de cohesión y se manifiestan rasgos de fragmentación social, por lo que, en palabras de Alberto Binder, una sociedad fragmentada será:

[...] aquella en la que existen muchos grupos sociales organizados pero aislados entre sí, que han perdido la capacidad de establecer alianzas o pactos y, por lo tanto, se hallan en la imposibilidad absoluta de construir la hegemonía política; que no desarrollan formas de cooperación entre sí, sino que se embarcan en una guerra sorda, en la que mutuamente se agreden e intercambian

⁴ *Ibid.*, p. 18.

sus papeles de víctimas a victimarios, donde no tienen posibilidades de construir estrategias efectivas de defensa y, por lo tanto, viven sometidos a formas de discriminación social.⁵

El carácter dicotómico entre la cohesión y la fragmentación social nos permite comprender a esta última a partir de la contraposición entre ellas, por lo que la fragmentación social encuentra mayor posibilidad por el relajamiento de las normas, las redes y los lazos sociales de confianza, dificultando la posibilidad de una acción colectiva, dado que las relaciones entre los individuos, lejos de estar sustentadas en la reciprocidad, se caracterizarán por la búsqueda de ventajas inequitativas, situación que tenderá a generalizarse en las relaciones entre los diversos grupos sociales, dando lugar a manifestarse en detrimento de la situación del bienestar de aquellos individuos y grupos a los que les corresponde actuar en desventaja, es decir, ser depositarios de un menor beneficio en este tipo de relaciones, generando con ello situaciones de marginalidad, es decir, de estar al margen del desarrollo alcanzado en una sociedad determinada.

Por tal motivo, una sociedad fragmentada es aquella que dificulta el acceso a canales de integración, porque lejos de que otorgue posibilidades a los individuos para su autodeterminación, exige de ellos su adaptación al sistema, negando toda posibilidad de manifestaciones de diversidad y pluralidad, por lo que tiende a la homogeneización de comportamientos como exigencia del orden y del control social, impulsando un consenso obligado, bien por mecanismos de coerción directa o de discursos ideológicos que tienden a crear un sentido de pertenencia y de unidad en torno a valores abstractos e impersonales, lejanos de la solidaridad requerida para la reciprocidad en el trato y las relaciones entre los individuos y los grupos sociales y, en consecuencia, de la cohesión social.

El orden proclamado en una sociedad fragmentada se encamina al mantenimiento de los privilegios de quienes obtienen ventaja de él, y que lo legitiman bajo la pretendida existencia de leyes naturales por encima de la voluntad humana, cuya inobservancia, dicen, habrá de derivar en el caos y la anarquía, por lo que además de enun-

⁵ Alberto Binder, "La sociedad fragmentada", en <<http://inecipcba.wordpress.com/2011/06/20/la-sociedad-fragmentada/>>, consultado en mayo de 2013.

ciarlo como legítimo, da lugar a su manifestación en forma de marco jurídico, posibilitando con ello la sanción física a cualquier pretensión por alterarlo; de forma tal que:

Se alude a un orden armónico tanto en el sentido de que las leyes naturales son generales, válidas para todos bajo cualquier circunstancia e impersonales; como en el sentido de que las leyes no son contradictorias entre sí, de modo que, permiten a los hombres tener decisiones y conductas coherentes. Es lo que simboliza la “mano invisible” del mercado.⁶

Se refiere al mercado como instancia de regulación social pretendidamente indispensable y autosuficiente para dotar de coherencia las relaciones entre los individuos, particular, no exclusivamente aquellas referidas a los procesos de intercambio.

La referencia al mercado como entidad deseable de integración social es importante, si consideramos que para Mauricio Abdalla⁷ el origen de esta dicotomía entre cohesión y fragmentación social se encuentra en el tipo de intercambio⁸ que prevalece en la sociedad; bien sea éste compensador o competitivo. El intercambio compensador será aquel que busque la satisfacción de los dos individuos implicados en él, por lo que tiene un sentido de donación, de complementación. En contraparte, el intercambio competitivo busca la obtención de ventajas para sólo uno de ellos, por lo que su fin no es la satisfacción de los implicados, sino la ganancia que recibirá aquel individuo con más ventajas competitivas, por lo que “de esa dinámica surge un determinado tipo de relación social en la que, por un lado, se busca la acumulación y la retención máxima, [...] y la obtención del retorno máximo en cualquier empresa. El retorno, en una relación de trueque competitivo, procede siempre del otro polo de esa relación; o sea, lo que gana es lo que sale del otro”.⁹

⁶ Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, Flacso, 1984, p. 31.

⁷ Mauricio Abdalla, *El principio de cooperación. En busca de una nueva racionalidad*, Murcia, Ediciones Criminales, 2007, en <<http://www.iiieh.com/>>, consultado en abril de 2013.

⁸ Generalmente Abdalla se refiere al intercambio como trueque, aunque en ciertas ocasiones lo nombra como intercambio; consideramos más pertinente en esta obra utilizar la palabra intercambio, por estimarla más general y comprensiva.

⁹ Mauricio Abdalla, *El principio...*, op. cit., p. 6.

El carácter excluyente de la competencia le es intrínseco a ella misma, considerando que por su propia naturaleza, sumada a la escasez de recursos que siempre supera al número de competidores, el fin último de ella es la presencia de ganadores y perdedores, cuando no de un solo ganador, en condiciones de monopolio, por lo que toda competencia será

[...] librada en torno a oportunidades que son consideradas valiosas y deseables dentro de un orden de valores bastante unívoco, que, por uno u otro motivo, permanecen inalcanzables para la mayor parte de quienes dirigen sus deseos hacia ellas, y a las cuales los individuos que las alcanzan asocian recompensas de la más diversa índole: un sentimiento de autosatisfacción y realización, posesiones y poder, aprecio y placer o, muy a menudo, distintas combinaciones de todo ello.¹⁰

En consecuencia, la relación de competencia derivada ha de ser de conflicto, de contraposición de intereses por la búsqueda del éxito y de la mayor ventaja posible; relación en la que el valor rector de todo intercambio ha de ser la eficiencia, por estar referida a la búsqueda del mayor beneficio al menor costo o sacrificio posible. Por esta razón, en una sociedad donde prevalece el intercambio competitivo, todo tipo de donación desinteresada adquiere la característica de sacrificio, prevaleciendo así una ética en donde “todo lo que sirve para la optimización del intercambio es bueno y justo, y por tanto virtuoso. Todo lo que atenta contra la libre competición interesada es malo e injusto, y debe ser combatido por ser un vicio”.¹¹

El conflicto derivado de una sociedad fragmentada no se circunscribe exclusivamente al ámbito de las relaciones individuo-individuo, considerando la confrontación entre grupos de identidad fraccionada que funcionan como instancia de referencia para los individuos que no encuentran unidad con la totalidad social, atomizando la sociedad en ínsulas de pertenencia para la confrontación social y para la descalificación de los otros, polarizando así a la sociedad, por lo que se manifiesta “como polarizada a la población

¹⁰ Norbert Elias, *La sociedad de los individuos*, Barcelona, Ediciones Península, 1990, s/p.

¹¹ Mauricio Abdalla, *El principio...*, en *op. cit.*, p. 6.

de un país cuando grupos sociales de tamaño considerable sienten algún grado importante de identificación con miembros de su propio conjunto y distancia respecto de otros".¹²

Lo anterior es consecuencia lógica de la propia estructura de la sociedad en la que los intercambios no se circunscriben al ámbito personal, sino que trascienden a los grandes conglomerados sociales, por lo que, a decir de Abdalla:

En un intercambio complementario, cuyo objetivo es suplir aquello que falta en cada polo a partir de lo que sobra en el otro (dentro de una perspectiva de cooperación), no existe tensión, ya que los dos polos convergen hacia un mismo objetivo. Sin embargo, en el trueque competitivo, en el que la meta es la obtención del máximo de ventajas y la retención del logro obtenido, los dos polos divergen en sus objetivos, pues el de cada uno apunta hacia el suyo propio. El otro polo del trueque competitivo (aquel que se quiere explotar y del que se desea obtener ventajas) es también inmediatamente sujeto y, como tal, también querrá beneficiarse del intercambio. De esa tensión resultan los innumerables conflictos sociales existentes. Esos conflictos suceden en el interior mismo de las clases sociales.¹³

No obstante el carácter grupal en que tiende a manifestarse la fragmentación social, no por ello deja de permear las relaciones entre los individuos de manera particular, derivado del efecto que la fragmentación tiende a generar al propiciar un amplio espectro de individualización en la sociedad. Individualización

[...] que se impone como concepto balizador de la comprensión y de la acción en la sociedad. Si la meta del ser humano es competir con el otro, obtener ventajas y retener ganancias, no hay espacio para una visión de integración entre personas, quedando tan sólo el individuo como principio último de la estructura social.¹⁴

Un individualismo a ultranza en donde el otro polo de la relación pasa a constituirse únicamente como un medio para la obtención de

¹² Ana Sojo (coord.), *Cohesión social: inclusión...*, op. cit., p. 25.

¹³ Mauricio Abdalla, *El principio...*, op. cit., p. 7.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

la máxima ventaja posible, convirtiéndose así en la fuente de donde ha de derivar todo el beneficio posible, por lo que la ganancia será todo aquello que sale del otro, ya sea en forma de explotación o de opresión, esto último bajo mecanismos sutiles de imposición de lo que para el individuo dominante es lo correcto, por referencia a sus valores, lo verdadero relacionado con sus opiniones y, finalmente, sus creencias, por la necesidad de imposición de su cosmovisión e interpretación del mundo.

La explotación referida tiene su origen en la expoliación del producto del proceso productivo a manos de quien detenta la propiedad de los medios de producción, y que históricamente ha adquirido formas salvajes de extracción de la ganancia, que van desde aquella que ha extendido la propiedad hacia la persona de quien carece de dichos medios, hasta formas más sutiles justificadas en mecanismos de libertad de elección encubiertos por la necesidad de hacerse de medios de subsistencia, que es la relación preponderante hoy día mediante su forma de capital y trabajo. Al respecto, André Gorz no dice:

[...] como sucede con la solución de la adivinanza, la enajenación tampoco se nos impone por la fuerza bruta; a cada uno de nosotros le corresponde realizar “libremente” la necesidad que lo convertirá para sí mismo y para los demás en Otro. [...] No, si se quiere decir que esas necesidades son “naturales”. No lo son (volveremos sobre esto): son creadas, dependen de la sociedad y del mundo en general, las necesidades que no pueden dejar de realizarse, los instrumentos que nos las imponen son siempre y necesariamente la materialización de los proyectos de los otros.¹⁵

Por su parte, la opresión ha transitado también por derroteros históricos que han ido desde formas de manifestación religiosa hasta mecanismos más sofisticados de naturaleza cultural e ideológica, implementados mediante procesos de socialización a través de instituciones como la familia, la escuela, y hoy día los medios masivos de comunicación.

El éxito de los diversos mecanismos instrumentados para el mantenimiento de relaciones de dominación se manifiesta en el mantenimiento del orden social, que en modo alguno refiere a la existencia

¹⁵ André Gorz, *Historia y enajenación*, México, FCE, 1974, pp. 57-58.

de la cohesión social, considerando que, como ya se ha señalado, ella implica necesariamente “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de los [individuos] frente al modo en que ellos operan”,¹⁶ por lo que si bien la efectividad de la opresión pudiera derivar en una percepción de pertenencia, no obstante lo ajeno del proyecto de referencia, esta efectividad nunca podrá justificar condiciones de exclusión social, debido a la manifestación más inmediata de ella en el terreno del bienestar social de los individuos involucrados, por lo que el orden social generado siempre se encontrará en riesgo de ser puesto en entredicho mediante manifestaciones de inconformidad implícita o explícita, incluso de forma violenta.

El sentido de pertenencia a un proyecto que en su origen es ajeno, pero que por la presión ejercida de manera simbólica puede inducirse al individuo a considerarlo como propio, da lugar a procesos de enajenación que, no obstante su efectividad inmediata, es proclive a manifestar sujetos pasivos que poco o nada abonan al desarrollo social, carentes de fines propios y de iniciativa, negados en su autonomía y de toda posibilidad de percatarse que los fines pretendidos le son ajenos; sujetos que “pensando hacer una cosa, harán otra que no querían hacer pero que otros querían hacerles hacer; realizarán los fines de esos otros creyendo realizar los suyos propios”.¹⁷

Es en este sentido que André Gorz define a la enajenación como “una objetivación objetivada de tal manera que se encuentra negada en su finalidad propia en beneficio de una finalidad extraña (que puede ser, indiferentemente, la finalidad de otros hombres o la finalidad inhumana de un proceso)”.¹⁸ La relevancia de esta definición se deriva de poner el acento en la incapacidad del individuo no sólo de no hacer aquello que es ajeno a sus propios fines, sino en aquello que el individuo deja de hacer conforme a sus posibilidades reales, insertándose en un “orden” predeterminado que condiciona los alcances de sus propios intereses y toda posibilidad de manifestación de sus valores, opiniones y creencias propias, por ser extrañas a la necesidad de dicho orden para seguirse reproduciendo con el mínimo de sobresaltos posible.

¹⁶ Ana Sojo (coord.), *Cohesión social: inclusión...*, op. cit., p. 19.

¹⁷ André Gorz, *Historia y...*, op. cit., p. 59.

¹⁸ *Ibid.*, p. 62.

A esto último responde la presencia de la opresión simbólica encaminada al mantenimiento del estado de cosas como condición indispensable para reproducir las condiciones de ventaja y provecho de quienes cuentan con los recursos para hacer valer sus intereses, valores, opiniones y creencias propias, sin lugar a dudas en detrimento de los menos aventajados, que generalmente son los muchos.

El reforzamiento de la estructura vigente, acorde con los intereses de los individuos y grupos dominantes que nutren sus beneficios de ella, los induce a manifestar la inmutabilidad de la misma, manifestándola como el resultado de un orden natural o divino; un orden en donde todo está dado y a cada cual le toca desempeñar el papel, la tarea o función asignada por la familia, la escuela, las buenas costumbres, etc.; un orden en donde “la imposibilidad de cambiar de sitio es prácticamente total; se muere donde se ha nacido. La movilidad social y el campo de la iniciativa individual son nulos”.¹⁹

Indiscutiblemente una sociedad que se estratifica actúa en contra de la propia sociedad, y sin embargo, como bien señala André Gorz:

La enajenación del individuo con respecto a la sociedad inmóvil, estatuida, puede parecer la menos propia para hacemos comprender nuestras enajenaciones. Es que se trata de una enajenación dada por anticipado con las estructuras fijas de lo social, la fijeza de las técnicas y de los recursos. De cualquier manera, las sociedades contemporáneas no están exentas de este tipo de enajenación: reaparece cuando, en un periodo de estancamiento, las sociedades capitalistas se estratifican. La movilidad social tiende entonces a descender a cero; se es obrero cuando se ha nacido obrero, pequeño-burgués cuando se ha nacido pequeño-burgués; “todos los lugares están tomados”, todas las oportunidades han sido aprovechadas, las capas superiores de la sociedad se repliegan sobre sí mismas, defienden con avaricia sus adquisiciones, se revisten de un “régimen de orden”, que consagra sus privilegios como un derecho divino.²⁰

Es alto el riesgo que enfrenta una sociedad de tal naturaleza, irrigada por la enajenación como forma de opresión de los individuos y para el mantenimiento del estado de cosas que son favora-

¹⁹ *Ibid.*, p. 99.

²⁰ *Ibid.*, pp. 102-103.

bles a los intereses, valores, opiniones y creencias de los opresores, en los que nutren sus beneficios y ventajas; riesgo que se entiende mejor si parafraseamos lo señalado por Ricardo Uvalle:²¹

[La sociedad], por tanto, es una obra humana perfectible o bien degenerable. Su vitalidad depende de la calidad de vida que prevalece en [los individuos]. No es idea extraña a [ellos]. Tampoco su contrario aniquilante. Su modo de ser hunde sus raíces en lo que han sido, son y serán [los propios individuos]. Nada de lo que en ella ocurre es ajeno ni lejano para el conjunto [de los individuos]. Y, en un plano de correspondencia, lo que ocurre en [los individuos], tampoco es indiferente [a la sociedad]. En consecuencia, prosperidad y penuria favorecen o afectan a [los individuos y a la sociedad] según sea el tiempo y condiciones que viven.²²

Es por ello que el monopolio en beneficio de unos cuantos, aun cuando se manifieste con niveles de competencia regulada, y la presencia de la enajenación como un recurso que sustituye el ejercicio de la violencia física por la opresión simbólica, tienden no sólo a aniquilar toda posibilidad de desarrollo autónomo de los individuos y el desarrollo creativo de la sociedad, sino a ponerlos en entredicho como obra humana no sólo perfectible, sino también deseable, por lo que toda tendencia hacia su fragmentación ha de ser atendida bajo el impulso necesario hacia el mayor grado posible de cohesión social, como condición de sobrevivencia de la misma.

La referencia a la ideología, la enajenación y el poder simbólico como mecanismos de control social que han de derivar en procesos de fragmentación social, con todas sus implicaciones ya señaladas, se instrumentan a través de diversos medios, uno de ellos, por demás relevante por la eficacia mostrada históricamente, ha sido el proceso de enseñanza-aprendizaje en la escuela, del que ha derivado un proceso de socialización encaminado a hacer de los individuos entidades dúctiles para la dominación y no para la deliberación pública y la participación social, en donde el Estado ha desempeñado un papel protagónico mediante la definición de los contenidos y los

²¹ Cabe aclarar que Ricardo Uvalle originalmente lo refiere con respecto al papel del Estado, pero que por resultar relevante su afirmación, se parafrasea con relación a la sociedad y los individuos.

²² Ricardo Uvalle Berrones, "Nueva racionalidad del Estado mexicano", en *La Revista del Colegio*, año II, núm. 3, julio de 1990, México, p. 169.

procesos de la práctica educativa, por lo que la posibilidad de una sociedad distinta, cohesionada, ha de iniciar en los procesos educativos, lo que nos lleva a hacernos la siguiente pregunta: ¿de qué tipo de educación estamos hablando?, máxime cuando la educación proporcionada y controlada por el Estado se ha caracterizado por adoptar los rasgos burocráticos que le han sido propios en su forma de organización y proceder desde el siglo que nos antecede.

EDUCACIÓN Y BUROCRACIA

Dos rasgos característicos resalta Michael Barzelay de la burocracia:

- En el Poder Ejecutivo, cada función está definida por las delegaciones específicas de autoridad. Los funcionarios que desempeñan cualquier función determinada deben actuar cuando expresamente permitan hacerlo las reglas o las instrucciones dadas por las autoridades superiores en la cadena de mando. Los empleados del Poder Ejecutivo son responsables ante sus superiores.
- En el ejercicio de la autoridad, los funcionarios deben aplicar las reglas y los procedimientos de manera uniforme. La falta de apego a las reglas debe recibir la sanción apropiada.²³

Lo anterior ha sido objeto de innumerables críticas, argumentando que esta forma de proceder no garantiza los resultados pretendidos por el énfasis que se coloca en los medios por encima de los fines, induciendo a la administración pública a sobrevaluar los aspectos vinculados con el control para vigilar la aplicación estricta de las normas y procedimientos, agobiando con ello toda posibilidad de innovación e inventiva en el ejercicio de la función pública, por lo que el eje de las propuestas para sustituir este modelo de gestión se centra en la flexibilidad y autonomía de los gestores públicos.

Sin ahondar mayormente en los alcances y consecuencias de este modelo,²⁴ nuestro interés se centra en la incidencia del enfoque

²³ Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE, 2000, p. 42.

²⁴ Véase al respecto Miguel Guerrero Olvera, *La nueva gestión pública: un modelo privatizador del proceder del Estado. Alcances y consecuencias*, México, IAPEM, 2010.

burocrático en la educación, particularmente en el ejercicio día a día de la labor docente y las implicaciones derivadas en las posibilidades de un proceso formativo de los estudiantes que los faculte para la comprensión y transformación de la realidad, no sólo desde una perspectiva de capacidades técnicas, sino primordialmente de formación integral para insertarse en la sociedad como individuos críticos que abonen a la existencia de un colectivo cohesionado que haga de los valores de la solidaridad, la equidad, la justicia y la fraternidad el centro de su proceder ante sus problemas comunes, e incluso individuales, que no por su connotación al terreno personal son ajenos en su origen, comprensión y posibilidad de atención a lo colectivo, a lo común, es decir, a lo público.

La relevancia de la educación en la formación de sujetos críticos preocupados y ocupados en atender la problemática social a través de mecanismos institucionalizados de participación social no se manifiesta en forma automática por las bondades de la misma, sino que ha de ser una construcción permanente de todos aquellos involucrados en el proceso educativo: el Estado, la escuela, los docentes y los estudiantes, ya que de no darse una participación integral dicho proceso bien puede derivar en resultados radicalmente opuestos, es decir, en la formación de sujetos individualistas y reproductores de un estado de cosas encaminado a la reproducción de condiciones de dominación y de fragmentación social, por dar lugar a sujetos que hacen de la competencia el eje de todas sus actividades.

Históricamente, el Estado ha impulsado procesos educativos encaminados a la reproducción del sistema, bajo la pretensión de mantener un orden social de dominación a través de la incidencia en la percepción del sujeto del mundo que le rodea, de la interpretación de la función que le corresponde desempeñar y del sentido que han de manifestar las relaciones con los otros en todos sus campos de actividad. Es por ello que no sólo las capacidades y habilidades adquiridas resultan fundamentales como consecuencia del proceso educativo, sino principalmente los valores y creencias que se han de manifestar en su actitud ante el mundo y los individuos que le rodean, considerando que será a partir de dichos valores y creencias como manifieste los alcances de su práctica social cotidiana.

En consecuencia, la importancia de la formación de los individuos a partir de los procesos de socialización existentes se deriva de la naturaleza de dichos procesos, que marcará la pauta de toda acción del sujeto, considerando que:

Desde su nacimiento, el sujeto humano queda cogido en un campo histórico-social, y es colocado simultáneamente bajo la influencia del imaginario colectivo instituyente, de la sociedad instituida y de la historia de la que dicha institución es su cumplimiento provisional. La sociedad no puede dejar de producir, en primer lugar, individuos sociales conformes a ella y que la producen a su vez. Incluso si se nace en una sociedad conflictiva, el terreno del conflicto, la puesta en juego y las opciones están predeterminadas; incluso si se va a llegar a ser filósofo, será esta historia de esta filosofía, y no otra, la que constituirá el punto de partida de la reflexión. Esto se encuentra mucho más acá, o más allá, de toda intención, voluntad, maniobra, conspiración, disposición de cualquier institución, ley, grupo o clase determinadas.²⁵

Ante ello, cobra relevancia la afirmación de Bourdieu sobre los riesgos del tipo de educación burocratizada, encaminada a manifestar “uno de los poderes mayores del Estado, el de producir y de imponer (principalmente por medio de la escuela) las categorías de pensamiento que aplicamos espontáneamente a cualquier cosa del mundo y al Estado mismo”,²⁶ con lo cual la educación se nos manifiesta como el dios Jano, particularmente por la dualidad que nos refiere en relación al bien y el mal, a la connotación positiva y a la connotación negativa que nos puede presentar un mismo proceso, en tanto sus efectos esperados.²⁷

No obstante el carácter esperanzador que nos puede representar la educación para la formación de individuos que abonen al surgimiento de la cohesión social mediante la prevalencia en su proceder de valores tales como la solidaridad, la equidad, la justicia y la fraternidad, y de acciones encaminadas al reconocimiento del otro y de sus necesidades, opiniones, valores y creencias como condición

²⁵ Cornelius Castoriadis, “La democracia como procedimiento y como régimen”, en *Iniciativa Socialista*, núm. 38, febrero de 1996, s/p.

²⁶ Pierre Bourdieu, “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en <http://www.politica.com.ar/Filosofia_politica/Espiritus_de_Estado_bourdieu.htm>, consultado en mayo de 2013.

²⁷ Pero la dualidad de Jano tiene su parte positiva y su parte negativa; una para imitarla, la otra para rechazarla. Lo malo de la dualidad es la incertidumbre, el no saber qué hacer ni a qué fuerzas ceder. Lo bueno de la dualidad es la posibilidad de construir hacia delante sin desprestigiar la experiencia de la historia pasada, en <http://www.nueva-acropolis.es/cultura/simbolismo/Jano_enero.htm>, consultado en mayo de 2013.

indispensable para su conciliación con las propias, históricamente la educación ha estado encaminada a validar la afirmación hecha por Thomas Bernhard:

La escuela es la escuela del Estado, donde se hace de los jóvenes criaturas del Estado, es decir, ni más ni menos que agentes del Estado. Cuando entraba en la escuela, entraba en el Estado, y como el Estado destruye a los seres, entraba en el establecimiento de destrucción de seres. [...] El Estado me ha hecho entrar en él por la fuerza, como por otra parte a todos los demás, y me ha vuelto dócil a él, el Estado, y ha hecho de mí un hombre estatizado, un hombre reglamentado y registrado y dirigido y diplomado, y pervertido y deprimido, como todos los demás. Cuando vemos a los hombres, no vemos más que hombres estatizados, servidores del Estado, quienes, durante toda su vida sirven al Estado y, por lo tanto, durante toda su vida sirven a la contra-natura.²⁸

En este sentido, la escuela ha pasado a constituirse en una continuidad del control y la dominación del Estado, caracterizada por la presencia de líneas jerárquicas, reglamentos y procedimientos que marcan las pautas del proceder del docente, organizando los tiempos y los contenidos curriculares bajo un saber enciclopédico que poco o nada propicia la formación de sujetos críticos preocupados por atender los problemas que aquejan la vida colectiva, sino que, por el contrario, se ven inmersos en un proceso en donde la competencia por la obtención de la mejor evaluación convierte a los otros en los competidores a quienes hay que vencer, adquiriendo con ello un sentido de competencia que los ha de acompañar a lo largo de su vida y en cualquier tipo de relación social que establezcan: en la familia, la calle, el trabajo, etcétera.

Es así como el día a día en el aula escolar se ha caracterizado por procesos de homologación no sólo de los docentes, sujetos de planes y programas educativos, sino también de los estudiantes, que ven frustrada toda posibilidad de manifestar desavenencias con el orden imperante, convirtiéndose el docente en parte del mecanismo del control del Estado:

Los alcances del reglamento para la organización del trabajo en el aula se resumen en las normas para la planeación, la rutina y la evaluación. Con ello se pretende garantizar el cumplimiento del

²⁸ Véase Pierre Bourdieu, "Espíritus de Estado...", *op. cit.*, p. 1.

programa de estudios, implantar orden y silencio en las aulas y controlar la promoción y la certificación. Sin embargo, como es sabido la normatividad se reduce a mandatos de carácter administrativo, que suelen cumplirse formalmente, pero que no llegan a ser condiciones determinantes del trabajo cotidiano. De este modo, la rutina en el aula se va configurando de acuerdo a las expectativas del maestro, y de los alumnos, limitado su contenido por las capacidades de trabajo y con base en un ambiente autoritario o de simulación.²⁹

En este contexto, el docente encarna la autoridad del Estado, manifestando en su proceder una impersonalidad sujeta a normas y, paradójicamente, a la discrecionalidad del propio docente para su interpretación arbitraria, que da lugar a órdenes y sanciones por su incumplimiento, lo que no sólo agobia al estudiante sino también limita toda posibilidad de manifestar una actitud crítica y propositiva ante el temor al castigo, que es también un rasgo característico de la burocratización.

Los rasgos enunciados de un modelo de educación burocratizado que dan lugar a la presencia de “roles” y “guiones” de comportamiento, tanto para los docentes como para los estudiantes, manifiestan su carácter autoritario y de control social, en donde los protagonistas son contruidos para perpetuar un sistema que niega toda posibilidad de expectativas, ya no digamos de un cambio, para la adopción de criterios propios, autónomos y vinculados a las problemáticas comunes. Lejos de ello, el proceso educativo burocratizado tiende a generar procesos de legitimidad para este sistema autoritario, ya que, a decir de Bourdieu:

El reconocimiento de la legitimidad no es, como lo cree Max Weber, un acto libre de la clara conciencia. Tiene sus raíces en el acuerdo inmediato entre las estructuras incorporadas, devenidas inconscientes, como las que organizan los ritmos temporales (por ejemplo, la división en horas, completamente arbitraria, del empleo del tiempo escolar) y las estructuras objetivas.³⁰

El carácter autoritario que ha venido caracterizando al proceso educativo, por ubicar como actor preponderante al Estado en la

²⁹ Juan Luis Hidalgo Guzmán, *Aprendizaje operatorio. Ensayos de teoría pedagógica*, México, Casa de la Cultura del Maestro Mexicano, A.C., 1992, p. 11.

³⁰ Pierre Bourdieu, “Espíritus de Estado...”, *op. cit.*, p. 12.

definición de los contenidos curriculares, de los procedimientos de enseñanza, de los alcances de la evaluación y del sujeto pretendido, todo ello bajo la lógica burocrática, normativa y procedimental que le es propia, ha derivado en un proceso que poco ha contribuido a la formación de sujetos que abonen al desarrollo social, por encima de toda búsqueda desenfrenada de beneficios personales, y más aún, su carácter justificador del estado de cosas, por ideológico, ha hecho transitar a la escuela a su conversión en un instrumento de dominación por excelencia. Adicionalmente, no por ello menos relevante y preocupante, ha derivado en la formación de sujetos que al hacer de la competencia el motivo principal de sus acciones han sustituido valores indispensables para la cohesión social, tales como la solidaridad, la fraternidad y la equidad, entre otros, por prácticas cuyo eje es un pragmatismo a ultranza que ha transformado a los otros en simples medios de sus intereses particulares, con lo que la fragmentación social ha sido una constante de las relaciones sociales.

Tal ha sido el impacto en la formación de una conciencia ajena a toda posibilidad de transformación en este estado de cosas para impulsar la existencia de una sociedad en donde la fragmentación social no sea un rasgo preponderante, por todos los riesgos que ello implica, en donde, como lo hemos señalado, la educación ha falseado su rumbo que históricamente debiera de contribuir para la formación de sujetos críticos, deliberativos y participativos para la existencia de una mejor sociedad, en donde el conflicto a ultranza no sea su rasgo característico, resoluble, las más de las veces, por medios poco civilizados, es decir, por la violencia, sea física o simbólica.

EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA

La prevalencia de la cara negativa del dios Jano en el proceso educativo desde el Estado, por la presencia de efectos contrarios a los esperados, nos induciría a considerarlo desde una perspectiva fatalista y desesperanzadora, sin embargo, la propia referencia a dicho dios nos ha de permitir una cierta dosis de posibilidad de que las cosas puedan ser distintas, con referencia a su cara positiva, es decir, que la educación coadyuve a la existencia de individuos socializados para la cooperación y la convivencia social. En este sentido,

Cornelius Castoriadis nos aporta elementos para tal fin, particularmente cuando nos dice:

- El mundo “pre-social” en cuanto tal amenaza siempre el sentido instaurado de la sociedad.
- La psique de cada ser humano no está ni puede estar nunca completamente socializada ni ser totalmente conforme a lo que las instituciones le exigen.
- La sociedad contiene siempre, en su institución y en sus significaciones imaginarias, un impulso hacia el porvenir, y el porvenir excluye una codificación (o una mecanización) preliminar y exhaustiva de las decisiones a tomar.³¹

Tales son, entre otras, las razones que nos inducen a pensar en la posibilidad de una realidad distinta, en donde la educación desempeñe un papel distante de lo que hasta hoy ha prevalecido como tendencia, mas no como absoluto, pues no cabe duda que a lo largo de la historia han existido voces críticas que las han trascendido para generar paradigmas críticos del estado de cosas imperante.

Es por ello que en nuestro propio horizonte se han introducido referentes del cambio de las situaciones diversas a las que prevalecen. Una de ellas es la democracia, entendida precisamente por Castoriadis como aquel régimen en donde todas las preguntas pueden ser planteadas, y también como la capacidad de poner en entredicho las instituciones existentes, papel que a lo largo de la historia le ha correspondido desempeñar, a decir del citado autor, a la política y la filosofía:

Esta situación, por lo que sabemos, sólo ha sido rota dos veces en la historia: en la Grecia antigua y en Europa occidental. Y de esa ruptura somos herederos, es ella la que nos permite hablar como hablamos. La ruptura se expresa a través de la creación de la política y de la filosofía (de la reflexión). Política: puesta en cuestión de las instituciones establecidas. Filosofía: puesta en cuestión de los *idola tribus*, de las representaciones comúnmente aceptadas.³²

Colocar a la democracia en el horizonte de lo posible y lo deseable nos induce a pensar al proceso educativo distante de sus rasgos

³¹ Cornelius Castoriadis, “La democracia como procedimiento...”, *op. cit.*, s/p.

³² *Ibid.*, s/p.

burocráticos, transformado en un proceso abierto e incluyente, que ubique al sujeto que aprende por encima de los reglamentos, normas y procedimientos, transformándolo en un fin y no más en un medio para legitimar y justificar procesos de control social. Para ello:

[...] la escuela ha de ser un espacio en el que ese sujeto que aprende, desarrolle su capacidad y adquiera nuevos instrumentos para socializar su pensamiento, su sociovisión, sus expectativas y deseos, en un proceso que efectivamente amplíe su ámbito de realización, su sentido de pertenencia y su afectividad; socializarse hacia la región, la provincia, el país y la humanidad. El que aprende expresa sus necesidades, intereses, gustos, expectativas, resistencias en circuitos de comunicación que le confirmen su discurso; es mediante los diálogos libres y respetuosos que el aprendiz y el enseñante manifiestan y advierten sus maneras de entender y sus demandas.

Una escuela de tal naturaleza no podrá ser posible sin la transformación misma del Estado; una transformación que lo induzca a ser congruente con la demanda por una sociedad más justa e igualitaria, particularmente por convertir a la equidad social en asunto propio de la democracia, pero más aún, por convertir a la democracia en el objetivo último de los procesos educativos mediante la formación de sujetos pensantes, críticos y autónomos en su reflexión, pues como bien nos señala Castoriadis, “no puede haber sociedad democrática sin *paideia*³³ democrática”.³⁴ Con referencia a ello, la educación ha de ser tal que posibilite hacer de la democracia el sentido de vida de los individuos, haciéndola extensiva al total de sus ámbitos sociales, para dar lugar a una sociedad que se autoconstituya como resultado de su carácter incluyente y por el grado de cohesión social alcanzado.

³³ *Paideia* (del griego educación o formación) era la base de educación que dotaba a los hombres (sí, hombres) de un carácter verdaderamente humano. La *paideia* se centraba en los elementos de la formación que harían del individuo una persona apta para ejercer sus deberes cívicos. Por lo mismo, se le enseñaba gimnasia, gramática, retórica, poesía, matemáticas y filología, entre otras, con el fin de dotar al individuo de conocimiento y control sobre sí mismo y sobre sus expresiones, en <<http://principiosdeduccion.blogspot.mx/2009/04/introduccion-la-paideia.html>>.

³⁴ Cornelius Castoriadis, “La democracia como procedimiento...”, *op. cit.*, s/p.

Sin embargo, no podemos olvidar que la relación entre educación y cohesión social no es unívoca ni automática, pues como ya se ha señalado, los resultados de la educación en torno a la cohesión social bien pueden derivar en fragmentación de la sociedad, si es que no se revisan los contenidos del proceso educativo y se modifican los procesos de enseñanza, es decir, los aspectos didácticos, lo que compete tanto al Estado como a los docentes y a los estudiantes mismos, pues como señala Simon Schwartzman: “hay que aprender más, pero sobre todo aprender distinto”.³⁵

Los riesgos de una educación que fragmente a la sociedad seguirán presentes si sólo se hace de ella un medio para el orden social prevaleciente, acorde con los intereses, valores, opiniones y creencias de unos cuantos, es decir, si sólo se busca que se desempeñe como mecanismo de dominación formando individuos reproductores del estado de cosas prevaleciente, o bien, si sólo enfatiza la transmisión de competencias y habilidades encaminadas a volver al sujeto más competitivo en el mercado de trabajo; un individuo que tenga como eje rector la competencia, que se traduce en competencia contra los otros; competencia por acceder mejor posicionado al mundo del consumo y bienestar individual; un individuo que sólo enfatice sus logros personales, individuales, por encima de los requerimientos sociales; un individuo cuyas relaciones sociales estén fundadas en la búsqueda de ganancia de la forma más eficiente, es decir, al menor costo posible; un individuo que abone los costos a los otros, es decir, un individuo que en todos los ámbitos de sus relaciones sociales convierta a los otros en medios de sus fines y ganancias individuales.

Contrariamente a ello, la educación ha de transitar por otros derroteros, encaminados a formar individuos solidarios, equitativos y fraternos, que hagan de la cooperación el eje rector de sus acciones; un individuo formado como ciudadano crítico, responsable y comprometido con las causas comunes; un individuo consciente de que la mejor forma de atender el campo de sus requerimientos personales es precisamente la existencia de una sociedad cohesionada, solidaria y equitativa; en caso contrario, la única forma de atender sus propias necesidades será la lucha constante y salvaje contra los otros.

³⁵ Citado por Juan Luis Hidalgo Guzmán, *Aprendizaje operatorio...*, op. cit., p. 120.

Para ello, una educación que rescate su función formativa de ciudadanía, de interlocutores abiertos y dispuestos al diálogo y a la negociación habrá necesariamente de construir una subjetividad tal que garantice sujetos respetuosos de las diferencias, que valoren la igualdad y el respeto hacia los otros, capaces de establecer redes sociales y de organizarse y gestionar atención a los problemas comunes; es decir:

Se trata de educar en valores, con valores y desde valores. Educar en valores implica colocar los valores como tema específico en la sala de clases, trátese de filosofía, educación cívica o ciencias sociales. Educar con valores implica lo que ya se ha señalado: transmitir, en la acción pedagógica y la relación entre sujetos dentro de la escuela, modelos de relación inspirados en el respeto, la reciprocidad en derechos, la aceptación de la diferencia, la justicia y la meritocracia. Educar desde valores supone contextualizar los contenidos educativos en una perspectiva donde la pregunta por el deber, la virtud, el bien común y otros, esté presente o subyacente, imprimiendo dirección y sentido a los diversos contenidos y materias que se transmiten en la sala de clases.³⁶

Indiscutiblemente la formación de tales sujetos no podrá derivar exclusivamente de contenidos programáticos, si bien resultan indispensables, sino necesariamente habrán de construirse mediante prácticas cotidianas que involucren el ejercicio día a día de los valores transmitidos en el salón de clases, en la escuela, la familia y la sociedad misma, lo que habrá de dar lugar a la formación de individuos educados para la democracia, condición indispensable para una sociedad democrática más allá de la consideración de la democracia como la simple emisión del voto, es decir, como procedimiento y, por consiguiente, dé lugar a una sociedad cohesionada que permita la convivencia y unidad de lo diverso como fin último de toda sociedad civilizada.

Visualizar a la democracia como régimen de vida, más allá de su connotación procedimental que hace de ella un proceso restringido a la emisión del voto, ha de ser responsabilidad de la escuela y del proceso educativo, que lejos ha de estar de su tradicional desempeño como instrumento de dominación y de control social para

³⁶ *Ibid.*, p. 156.

transitar hacia derroteros distintos que la transformen en una institución de y para la democracia, es decir, en donde prevalezcan prácticas democráticas como ejercicios previos para que los individuos accedan a su práctica social con valores propios de la democracia: la responsabilidad, la equidad, la fraternidad y la justicia. Valores indispensables para una sociedad cohesionada, distante hoy día del tipo de sociedad prevaleciente, cuyo rasgo preponderante es la fragmentación derivada de la existencia de sujetos educados y preparados sólo para la competencia, lo que nos ha enfrascado en una confrontación salvaje de todos contra todos.

NACIONALISMO Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

*Héctor Gómez Peralta**

INTRODUCCIÓN

¿Por qué los Estados, desde sus orígenes, se han interesado en educarnos? ¿Cuáles han sido los propósitos de las elites estatales de México para construir y desplegar un sistema de educación pública? ¿Qué tipo de ciudadanos ha pretendido crear el Estado mexicano mediante la educación pública? Responder a esas preguntas es el propósito del presente capítulo. Para ello, se inicia con una breve exposición sobre los instrumentos que utilizan los Estados para lograr obediencia y hegemonía sobre la población que controlan. Posteriormente se muestran las visiones que han tenido diferentes elites estatales en la historia de México, con el fin de tener un panorama amplio sobre las bases ideológicas de nuestro sistema de educación pública.

La educación pública es parte del sistema político, y como tal es constantemente influida por los cambios que ocurren en este último. Por ende, para comprender los proyectos educativos públicos en México es menester entender las transformaciones que han ocurrido tanto en el sistema político mexicano como en la ideología de las diferentes elites estatales. Por eso, este capítulo se centra en mostrar los principales proyectos ideológicos que han moldeado a la educación pública en México.

El capítulo se divide en seis secciones. La primera de ellas conceptualiza al Estado como una “maquinaria de dominación territorialmente centralizada”, que si bien tiene como elemento distintivo el contar con el monopolio de la violencia legítima (poder despótico),

* Profesor-investigador del IPRO-UAEM.

se hace obedecer sobre todo mediante lo que se conoce como “poder infraestructural”, es decir, interiorizando en la población que domina determinados códigos, valores, símbolos y actitudes que reproducen y legitiman el poder estatal. La segunda sección muestra la visión y la misión educadora de las elites estatales liberales del México decimonónico. Más allá de describir su proyecto educativo homogeneizador, se explican las motivaciones ideológicas e históricas de ello. En la tercera sección se expone cómo, durante el Porfiriato, se desplegó una política educativa cuyo objetivo era lograr que México transitara de ser un país de ciudadanos de una República imaginaria y comunidades indígenas reales, a ser una sociedad moderna e industrial que se ganara un lugar respetable en el concierto de las naciones desarrolladas. Para cumplir ese ideal era necesario inculcar costumbres de urbanidad y civismo, pero también ciertos conocimientos y hábitos que permitieran que las masas de campesinos e indígenas pudieran servir al desarrollo económico de México. En la cuarta sección se señalan los proyectos educativos de los grupos que se hicieron del poder del Estado al término de la Revolución mexicana. Se explica sobre todo el proyecto de la escuela racionalista como “empresa redentora” de los campesinos e indígenas mexicanos, junto con sus funestas consecuencias. En la quinta sección se aborda el tema de la educación socialista en el contexto de la política de masas y el populismo tutelar del Estado posrevolucionario. En la sexta sección se expone el proyecto educativo que imperó en México durante el “milagro mexicano”, también conocido como el Desarrollo Estabilizador. Al final se encuentra un epílogo donde se explica cómo durante el proceso de apertura económica y política, al erosionarse el poder despótico e infraestructural del Estado, éste ha perdido una parte importante de su capacidad para desplegar un proyecto educativo acorde con las necesidades de una economía de mercado y un sistema político democrático, que sustituya los valores revolucionarios y autoritarios.

EL ESTADO Y SU MAQUINARIA DE DOMINACIÓN IDEOLÓGICA

La definición de Max Weber sobre el Estado se ha vuelto dominante en las últimas décadas tanto en la ciencia política como en el ámbito del derecho. Para ese autor, el Estado es “una comunidad

política que, dentro de un territorio determinado (el territorio es su elemento distintivo), reclama para sí, con éxito, el monopolio de la violencia física legítima”.¹ En otras palabras, el Estado es un conjunto diferenciado de instituciones y personal (los altos funcionarios públicos también conocidos como la elite estatal), que sobre un área territorialmente demarcada centralizan las decisiones políticas, lo cual logran debido a que ejercen de manera monopólica la *dominación coactiva autoritaria*.

Pero si bien el Estado es una relación de dominación basada en la violencia física, su poder no reside exclusivamente en la coerción. Sería impensable que la elite estatal lograra extraerle obediencia a todos, o al menos a la mayoría de la población que habita en el territorio que se encuentra bajo su dominio, únicamente mediante ejércitos, policías, jueces, leyes, cárceles y demás instrumentos y mecanismos de poder despótico.² Las relaciones de dominación basadas en la imposición y la violencia están condenadas a la inestabilidad. Por ello, para que la elite estatal pueda dominar con éxito su territorio por periodos de tiempo relativamente prolongados, tiene que hacer uso de “aparatos ideológicos” o “mecanismos de reproducción” del poder estatal. Esa capacidad del Estado para “penetrar” en la mente de sus súbditos (o ciudadanos, en el caso de las democracias capitalistas), es lo que Michael Mann denomina “poder infraestructural”.³

El concepto de “poder infraestructural” implica que para que el Estado pueda dominar a la sociedad civil es necesario que éste construya toda una serie de “puentes logísticos” o “tecnologías de poder” a lo largo de su territorio, como pueden ser redes de comunicación y transporte, una moneda común, pesas y medidas estandarizadas, pero sobre todo un lenguaje y una simbología compartida entre los que dominan y los que son dominados. Por eso, durante prácticamente todos los procesos de construcción del Estado, la elite estatal tiene que someter o asimilar a los elementos culturales (co

¹ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1989, p. 64.

² El “poder despótico” son todas aquellas acciones que la elite estatal puede imponer, sin negociación rutinaria o institucional, con los grupos de la sociedad civil. Los mejores ejemplos de poder despótico son los actos represivos contra los enemigos de la elite estatal. Michael Mann, “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en revista académica *Relaciones Internacionales*, núm. 5, 2007, p. 5.

³ *Ibid.*, pp. 6-7.

mo la lengua o la religión) de grupos subalternos que funcionan como instrumentos de resistencia a la dominación estatal.⁴

La lengua, la religión, la vestimenta, la música y hasta la gastronomía de la elite estatal tiene que inculcarse y difundirse entre las diversas clases subalternas para conseguir que estas últimas acepten y legitimen el poder del grupo dominante. Pero éste es un proceso bastante complejo y contradictorio. Muchas veces los grupos dominantes abrazan elementos identitarios “plebeyos o populares” o enarbolan las banderas y reivindicaciones de los grupos subalternos, debido a que si bien estos últimos fueron vencidos (política y/o militarmente), se niegan a otorgar su obediencia o lealtad; por lo que es necesario construir una imagen de comunidad (unión entre dominados y dominadores), y una narrativa legitimadora que tiene que ser creíble y sustentada en hechos tangibles, donde los dominadores protegen y/o velan por los intereses de los dominados.⁵

⁴ Incluso en Estados considerados paradigmas de la democracia y el multiculturalismo como Suiza, Bélgica o Canadá, los grupos lingüísticos y religiosos que integran al mosaico de la *diversidad cultural institucionalizada*, es decir, la reconocida por la ley, son única y exclusivamente aquellos que han aceptado a la autoridad del Estado y han asimilado los valores del capitalismo. Véase Alexander Rüstow, *Freedom and Domination*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

⁵ Al mostrar la naturaleza coercitiva del Estado, no es mi intención mostrar una imagen “negativa” de él. Sin la dominación y la jerarquización que el Estado produce y reproduce, no sería posible la civilización, o al menos no ha sido posible hasta el día de hoy. Las únicas sociedades sin dominación estatal tienen niveles primitivos de desarrollo económico y tecnológico, por no mencionar los de bienestar y seguridad. Cuando no existe dominación estatal, no impera el reino de la libertad con el que sueñan los anarquistas o los comunitaristas, sino que ese vacío de poder es remplazado casi inmediatamente por otras organizaciones o actores que ejercen la violencia de manera no legítima, imperando la ley del más fuerte, como en el estado de naturaleza hobbesiano donde, al no existir un poder soberano que imponga orden, lo que prevalece es la situación de “guerra de todos contra todos”. De hecho, las zonas del planeta donde existen los mayores niveles de bienestar y seguridad (Europa occidental, Norteamérica, Japón y Australia), son aquellas que cuentan con los Estados más fuertes y sólidos. A la inversa, donde los Estados son débiles (América Latina y Europa del Este) o incluso son “fallidos” (como en algunas zonas de África) se encuentran los niveles de pobreza más altos, al tiempo que las guerras y conflictos entre las diversas etnias o grupos que habitan esos territorios, junto con la incapacidad del gobierno para imponerse a los poderes fácticos, hacen imposible satisfacer las necesidades mínimas de esas poblacio-

La educación pública se presenta como uno de los ámbitos por excelencia para la reproducción del poder estatal. La educación pública no solamente fugne ante la sociedad civil como un mecanismo de ascenso social y una posibilidad para mejorar su calidad de vida; también es un espacio para que las generaciones venideras sean inculcadas con los valores, actitudes y símbolos que reproducen el poder estatal. Como muestra Bourdieu, las escuelas seleccionan y legitiman un sistema de hábitos y prácticas al presentar los valores y las normas culturales de los grupos dominantes como universales, de tal forma que las escuelas, al ser espacios de socialización, contribuyen a reproducir el poder de la elite estatal y “condicionan” a los individuos a cierto tipo de obediencia.⁶

Obviamente, dentro de lo que llamamos los grupos dominantes o grupos que aspiran a serlo, hay múltiples intereses y proyectos con-

nes. Es en los países subdesarrollados donde el Estado se muestra incapaz de imponer sus leyes a toda la población, por lo que constantemente tiene que negociar su aplicación, lo que genera un sistema político y jurídico discrecional y altamente corrupto. Cuando se instaura con éxito, la dominación estatal proporciona: *a*) mantenimiento del orden interno, protegiendo de usurpaciones arbitrarias de propiedad y garantizando la seguridad física de la gran mayoría de la población; *b*) defiende contra las agresiones de enemigos externos; *c*) construye y mantiene infraestructura que permite el desarrollo económico (camino, moneda, medidas, sistemas de mensajes, etc.); *d*) redistribuye recursos materiales escasos entre los diferentes sectores de la población. Michael Mann, *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*, Londres, Blackwell, 1988.

⁶ La subjetivación socializada o *habitus* es un proceso complejo mediante el cual el individuo integra a su estructura personal los elementos socio-culturales de su ambiente, con los cuales se condiciona, adapta e interactúa el resto de su vida como una parte funcional del sistema. Es importante connotar el concepto de “condicionamiento” en lugar del de “determinación”, para no caer en una interpretación simplista o mecánica donde la escuela *determina* la conducta y los valores de los individuos. No solamente porque la escuela es una de tantas instituciones que condicionan o socializan al agente social, sino porque los individuos tienen cierto margen de maniobra y no son meros objetos pasivos. Por eso Bourdieu utilizaba la analogía del “juego social”, donde, como en el ajedrez, existen ciertas reglas y casillas por las que nos podemos mover, según la pieza que nos haya tocado jugar. Estamos limitados por las reglas del juego y el tipo de pieza que seamos (dos elementos que escapan a nuestra elección y en muchos casos a nuestra conciencia), pero, dentro de lo posible, cada uno es capaz de decidir su propio movimiento. Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, México, Fontamara, 1996.

trapuestos entre sí, lo cual se ve reflejado en diferentes modelos de escuelas.⁷ Pero lo distintivo de las escuelas públicas es su papel como reproductores del poder del Estado. En la era moderna, el instrumento más socorrido para cumplir con ese fin es la enseñanza del nacionalismo a los niños. El principal defensor y agente que encarna a la nación es el Estado. Pero ¿qué es la nación? ¿Quiénes la integran? ¿Qué valores la hacen distintiva? ¿Cuáles son sus características? Cada sistema educativo da diferentes respuestas a esas preguntas, dependiendo de las particularidades ideológicas y culturales de cada país. A continuación se muestran los diferentes proyectos que ha tenido México por parte de diversas elites estatales para educar a la niñez con valores nacionales, que sustituyeran a las identidades políticas regionales o locales, además de construir ciudadanos *de facto*, no sólo *de jure*.

LA EDUCACIÓN LIBERAL Y LA CONSTRUCCIÓN DEL CIUDADANO

Ha sido ampliamente documentado el hecho de que la elite estatal de principios y mediados del siglo XIX tenía una fe extrema, que rayaba en la ingenuidad, en las constituciones y las leyes para transformar a México de acuerdo con los dos grandes proyectos que dominaron el debate de esa época: liberales *versus* conservadores. En términos generales, las diferencias consistían en que los primeros concebían a la sociedad como un conjunto de individuos cuyas libertades, para ser protegidas, debían destruir los privilegios heredados del orden colonial, secularizar la vida pública y contar con un gobierno limitado mediante la representación política y el constitucionalismo. Los segundos concebían a la sociedad como un conjunto coordinado de organismos, cada uno de ellos con funciones, leyes y obligaciones diferenciadas. Los conservadores creían que lo que mantenía unidos y en orden a los diferentes elementos que integran a la sociedad mexicana era la religión católica, además de-

⁷ Son extensas las investigaciones sobre el tipo de valores e ideales que se enseñan en las diversas escuelas privadas laicas, religiosas, militares, etc., así como los diferentes tipos de individuos que forman cada una de ellas. Para un estudio detallado del caso mexicano, consúltese: Roderic Ai Camp, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century*, Los Ángeles, University of California Press, 2002.

seaban un Estado fuerte que fomentara la industrialización y protegiera a la nación de las amenazas externas.⁸

Casi desde que promulgaron la Constitución de 1857 los liberales se dieron cuenta de que para que México fuera una nación capitalista, secular, y republicana, no bastaban con trabajos de “ingeniería constitucional”, sino que era necesario crear toda una serie de instituciones que hicieran realidad las libertades individuales, pero sobre todo, destruir a las estructuras del *Ancien Régime* que impedían el florecimiento del libre mercado y la democracia en México. No fue sino hasta 1867, con la derrota militar de los conservadores, cuando los liberales monopolizaron la dirección del Estado mexicano, que la educación pública tuvo como uno de sus principales objetivos construir ciudadanía republicana. Ellos querían educar un tipo específico de individuo que requería México para “ocupar un lugar decoroso en el concierto de las naciones civilizadas”.⁹

⁸ Este último elemento se volvió una obsesión de los conservadores sobre todo después de 1848, cuando Estados Unidos, una potencia liberal, le quitó a México la mitad de su territorio. Conservadores como Lucas Alamán y Escalada, y el arzobispo Antonio de Labastida y Dávalos, consideraban que los elementos distintivos de México, es decir, lo que los diferenciaban del resto de las naciones y generaban un sentido de comunidad entre los múltiples grupos que la integraban, eran principalmente la religión católica, la lengua española y nuestra cultura y tradiciones hispánicas. Esos tres elementos estaban amenazados con la extinción por la acción beligerante e imperialista de la potencia protestante y anglófona de Estados Unidos. Por ese motivo, aunque parezca contradictorio, decidieron traer a Maximiliano de Habsburgo, pues buscaban la protección de una potencia europea católica que defendiera a México del “imperialismo protestante”. No era una actitud de sometimiento o “traición a la patria” como la propaganda liberal se encargó de difundir, sino un acto desesperado por conservar al México que deseaban. De hecho, Napoleón III tenía el proyecto de que, una vez pacificado todo el territorio de México, iniciarían una “labor modernizadora”, haciendo de México una tierra fértil para la inversión francesa, con lo que se convertiría en la primera nación industrializada de América Latina. A la larga, una vez derrotados militar y políticamente los conservadores, los liberales porfiristas, orillados por la necesidad, terminarían por seguir, aunque sea en lo económico, el modelo modernizador que originalmente combatieron. Véase Erika Pani, “‘El tiro por la culata’: los conservadores y el imperio de Maximiliano”, en Renée de la Torre, Marta Eugenia García Ugarte y Juan Manuel Ramírez Sáiz (comps.), *Los rostros del conservadurismo mexicano*, México, CIESAS, 2005, pp. 99-121.

⁹ Ernesto Meneses, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, México, Porrúa, 1963, p. 647.

Ese mismo año Benito Juárez le solicitó a Gabino Barreda la estructuración e implementación de un proyecto educativo que tuviera como fin hacer realidad los ideales liberales de contar con un México integrado por ciudadanos, ya no por comunidades. Pero ¿qué significa crear ciudadanos de México? ¿Qué significaba ser mexicano? Cuando los liberales decían “ciudadano” se referían a un Individuo (así, con mayúscula) desprendido de vínculos no adquiridos racional y voluntariamente, como son los lazos comunitarios o tradicionales, que se siguen por “costumbre”.

El individuo liberal tenía que ser racional, secular, ilustrado e impregnado con espíritu y afán de progreso.¹⁰ Pocas cosas contrastaban tanto con ese ideal ciudadano como la cultura indígena y el catolicismo ultramontano que en ese entonces caracterizaba a la mitad de la población de México.¹¹ En el imaginario de la elite liberal decimonónica, la cultura económica y política de los indígenas mexicanos contenían, *in extremis*, todo lo que detestaban de la Iglesia. Para esos liberales, la cultura indígena tenía poco o nada que sirviera para que México tomara la senda de la modernización.¹² Por eso creían que para que los indígenas se subieran al carro de la modernidad, junto con el resto de México, tenían que dejar de ser cuerpos colectivos o comunitarios y convertirse en el ciudadano-individuo de la República (Benito Juárez es el mejor ejemplo de ello). Hay que recordar que los liberales eran hombres con una fe absoluta y total en la ciencia y el progreso, en el sentido que cobran esos conceptos dentro de la mentalidad occidental emanada de la Ilustración. Para los liberales, los indígenas eran supersticiosos, por lo que tenían que quitarles sus creencias cósmico-religiosas; creían que eran improductivos, por lo que deseaban inculcarles la ética del trabajo indi-

¹⁰ David Brading, *Orbe indiano: de la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, FCE, 2003, pp. 669-698.

¹¹ En 1868 México tenía 8.4 millones de habitantes, de los cuales se calcula que aproximadamente 4.3 millones eran indígenas. Angus Madison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, Nueva Delhi, Development Centre Studies-OECD, 2007, p. 129.

¹² Francisco Bulnes, Gabino Barreda y Justo Sierra O'Reilly son los liberales que más escribieron sobre el tema indígena. Este último, padre de Justo Sierra Méndez, escribió sobre los indígenas: “Yo quisiera hoy que desapareciera esa raza maldita y jamás volviese a aparecer entre nosotros [...] yo los maldigo hoy por su ferocidad salvaje, por su odio fanático y por su innoberable afán de exterminio”. Justo Sierra O'Reilly, *Los indios de Yucatán*, Carlos R. Menéndez, Mérida, 1954, p. 92.

vidual, del ahorro y la aceptación de la tecnología en sus prácticas agrícolas; los liberales consideraban que los indígenas estaban llenos de vicios (principalmente el alcoholismo), había que enseñarles hábitos higiénicos y de salubridad; además creían que contaban con una cultura “aldeana y tribal” que los convertía en “apátridas”¹³ sin el más mínimo sentido de amor o lealtad para con el Estado-nación,¹⁴ por ello había que enseñarles qué era México y, sobre todo, que los pueblos indígenas eran parte de él.¹⁵

Hay algunos autores que tratan de reivindicar y revalorar a las identidades locales frente al “México de las elites”. Catherine Héau y Gilberto Giménez sostienen que los pueblos tenían su propia versión de lo que era la nación, que las comunidades no tenían una cultura política parroquial ni localista que se enfrentara a la nación mexicana, aunque sí al Estado-nación liberal. Las pruebas que esos

¹³ Durante todo el siglo XIX no hubo movimientos indígenas “macro-políticos”, es decir, que los líderes indígenas tomaran en cuenta a comunidades políticas amplias (como el Estado o la nación), más allá de su propio poblado o región. La invención de la idea de “México” como nación fue criolla de origen, y posteriormente los mestizos la diseñaron y llevaron a la práctica. Para la creación y consolidación del Estado-nación en México fue necesario desintegrar o absorber a las identidades locales, entre las que se encontraban las indígenas. No fue un genocidio, pero sí se pretendió un etnocidio. Natividad Gutiérrez Chong, “Los pueblos indígenas en los nacionalismos de Independencia y liberación: el colonialismo interno revisitado”, en María Luisa Rodríguez-Sala *et al.* (coords.), *Independencia y revolución: contribuciones en torno a su conmemoración*, México, IIS-UNAM, 2010.

¹⁴ Después de las primeras décadas de México como nación separada del Reino de España, sólo la mitad de la población era indígena “[...] el resto, clasificado durante la Colonia como españoles americanos, mestizos y mulatos, compartían una cultura radicalmente diferente, que, española de origen, había adquirido suficientes características locales como para ser mejor definida como simplemente mexicana”. Un investigador británico, David Brading, observaba que incluso durante la mitad del siglo XIX, los mexicanos y los indígenas frecuentemente se enfrentaban en guerras. “En Yucatán los mayas intentaron expulsar a todos los mexicanos de la península”. En el norte, las tribus indómitas lucharon contra los mexicanos con la misma ferocidad que habían mostrado contra los angloamericanos. En las montañas de Chiapas, Guerrero y Sierra Gorda, los levantamientos indígenas condujeron a una sangrienta lucha racial. En Nayarit y Sonora los coras y los yaquis lograron mantener su independencia respecto a México”. David Brading, *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, Era, 2009, p. 129.

¹⁵ Manuel Ferrer y María Bono, *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.

autores aportan son múltiples declaraciones de patriotismo por parte de líderes populares e indígenas (como los zapatistas). No obstante, cometen el error de confundir los conceptos “patria” y “nación”.¹⁶ Patriotismo implica amor a un territorio, asociado a unos ancestros y cultura comunes; nacionalismo, por el contrario, es una ideología política desarrollista (que se plantea la modernización económica, política y cultural de tipo occidental)¹⁷ que implica construcción y apropiación de derechos de ciudadanía. La creación de naciones y ciudadanía es un proceso, *per se*, excluyente y restrictivo, puesto que no puede ser universal la pertenencia a los grupos nacionales o la membresía a ciertos Estados. No todos podemos ser mexicanos, guatemaltecos, estadounidenses, etc., por lo que no todos podemos gozar de los derechos de tal o cual ciudadanía.¹⁸ En ese sentido, los indígenas mexicanos eran fervientes patriotas, pero no nacionalistas.¹⁹

¹⁶ Catherine Héau y Gilberto Giménez, “Versiones populares de la identidad nacional en México durante el siglo XX”, en Raúl Béjar y Héctor Rosales (coords.), *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural. Nuevas miradas*, Cuernavaca, CRIM-UNAM, 2005, pp. 81-110.

¹⁷ Incluso en países como Japón, Turquía, India y Rusia, los grupos nacionalistas y modernizadores fueron conocidos como “los occidentalizadores”. El nacionalismo y el concepto de nación tuvieron su origen en Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos durante el siglo XVIII. Después de la Revolución francesa y las guerras napoleónicas, el resto de Europa se configuró en naciones. Para finales del siglo XIX y principios del XX, diversas elites estatales del mundo no occidental, al ver su inferioridad tecnológica, militar, económica y política, que los convertía en países dependientes y en algunos casos en simples colonias, llegaron a la conclusión de que sólo podían competir en el mundo moderno si se configuraban como naciones, por lo que trataron de imitar el modelo de organización nacional de Occidente para alcanzar la modernización y lograr competir, así como contar con un papel protagónico en el plano internacional. Anthony Smith, *Las teorías del nacionalismo*, Barcelona, Ediciones Península, 1976.

¹⁸ Para una exposición más detallada y compleja de la distinción entre patria y nación, así como de las múltiples interpretaciones y corrientes que integran la compleja tradición ideológica nacionalista, véase Anthony Smith, *Nacionalismo*, Madrid, Alianza, 2004.

¹⁹ Para construir un Estado-nación fue necesario destruir (como fue el caso de los satsuma en Japón), absorber (como los bávaros en Alemania) o asimilar (como a los piemonteses y sicilianos en Italia) a los grupos que le compiten la hegemonía política y/o económica dentro de un determinado territorio. En ese sentido, lo que le pasó a los indígenas mexicanos es muy parecido a lo que tuvieron que pasar los vascos o euskera en la construcción

Pero regresemos a la idea nacionalista del México del siglo XIX. La elite estatal, con el zapoteca Benito Juárez a la cabeza, tenía la obsesión de construir una nación homogénea y destruir los muros culturales que impedían que los indígenas fueran parte del México moderno. Consecuente con lo anterior, Gabino Barreda diseñó un programa de educación pública básica con lo más avanzado de la filosofía positivista de la Europa de esos años, que pugnaba por una “educación integral y total” basada en el conocimiento empírico, que combatiera los dogmas, y formara la conciencia de todos los ciudadanos de la República como mexicanos “bajo el mismo modelo”, mediante “un fondo común de verdades” con el objetivo de lograr la uniformidad necesaria para conseguir la tan anhelada unidad nacional y la consolidación del Estado mexicano. Barreda se inspiraba en los modelos educativos de Bélgica y Suiza, donde el Estado, para gobernar sobre múltiples grupos etnolingüísticos, tenía que inculcar en su heterogénea población valores comunes e historia compartida.²⁰

De esa manera, la educación pública durante ese periodo de hegemonía liberal se caracterizó por pretender ser: gratuita, uniforme, laica, integral y nacionalista. En el México de ese entonces, sólo el gobierno federal tenía los medios para proporcionar instrucción gratuita, por lo que la educación oficial en México se volvió monopolio del Estado. En consecuencia, el liberalismo, una ideología que surgió en Europa y Estados Unidos tratando de limitar y restringir la acción del Estado, en México se dio a la tarea de utilizar al Estado, mediante la educación pública, con el afán de crear al

de España como nación, a los irlandeses contra el nacionalismo británico, y a los valones frente al nacionalismo belga. La diferencia es que en estos últimos países los grupos étnicos derrotados han logrado en algún momento de su historia construir un movimiento nacionalista alternativo al dominante, mientras que los indígenas mexicanos, por su heterogeneidad, no han construido un movimiento nacionalista propio y diferente al de “México”. En estados como Oaxaca, que es mayoritariamente indígena, se observa que las comunidades nativas, lejos de construir una identidad común, han hecho un amplio énfasis en sus características particulares, teniendo entre ellas un amplio historial de enfrentamientos y agravios mutuos. Véase Ugo Pipitone, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, Documento de trabajo número 45, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2007.

²⁰ Leopoldo Zea, *El positivismo y la circunstancia mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública, 1985.

individuo, y destruir las estructuras que le impiden ejercer su libertad. Paradójica y contradictoriamente, para construir al ciudadano individual y libre, el Estado liberal tenía que ser autoritario. ¿A qué se debió eso? El Estado-nación tenía que quitarle a los municipios y poderes regionales (que estaban en manos de los conservadores, las comunidades y la Iglesia) sus atributos en materia educativa.²¹

En concordancia con ese proceso de construcción del Estado-nación, ¿por qué las elites estatales de México consideraron que su política educativa tenía que ser homogeneizadora? Creían que de no hacerlo, los valores, los sentimientos y la memoria histórica serían tan variados como múltiples son las regiones y comunidades que integran al territorio controlado por el Estado mexicano, lo que había demostrado provocar la fragmentación política de México²²

²¹ El Estado federal fue expropiándoles a los poderes locales y regionales atributos en materia educativa, pero también en los ámbitos militares, electorales y fiscales. Para consolidar al Estado-nación era necesaria la derrota (militar y política) del municipio y los gobiernos estatales frente al poder federal. En el caso mexicano, sólo así se logró construir un poder que monopolizara la violencia legítima y acabara con décadas de anarquía y guerra intestina. Cfr. Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 2005.

²² Esos temores no eran infundados, sino que fueron resultado de lo que México estaba viviendo. Durante el siglo XIX hubo varios movimientos separatistas en México. Entidades como Zacatecas, Yucatán, Chiapas y Oaxaca, en más de una ocasión declararon su independencia, emitieron su propia moneda, timbres postales y poseían su propio ejército. Aunque esos movimientos separatistas fueron derrotados principalmente mediante la vía armada, en otras entidades tuvieron éxito, como en Texas, que terminó anexándose a Estados Unidos, y la Capitanía General de Guatemala que, al independizarse de México en 1824, se convirtió en la República Federal de Centro América, para en 1839 fragmentarse en las Repúblicas de Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Los Altos (que en 1840 se divide en dos, una parte regresa a México —los Altos de Chiapas— y otra a Guatemala). Las elites locales o regionales rechazaban al Estado-nación debido a que consideraban que este último atentaba contra sus derechos o sus privilegios, pero la inmensa mayoría de la población de esa época ni idea tenía de lo que era un país, muchos menos de si ellos eran “guatemaltecos” o “mexicanos”. Incluso, hasta ya muy entrado el siglo XX, en lugares como Oaxaca, donde el último movimiento separatista fue en 1915, la población (mayoritariamente indígena) manifestaba sentirse más “zapoteca”, “mixteca” o “istmeña” que oaxaqueña, lo que muestra que su lealtad e identidad se dirige sobre todo a su “patria chica”, y ni siquiera abarcaba el ámbito estatal, mucho menos llegaba a la esfera federal. Incluso el primer gobernador oaxaqueño del

junto con una economía pulverizada por las múltiples guerras. La educación pública, al ser uniforme y nacionalista, tenía que servir como unión entre los diferentes “Méxicos”, es decir, entre las diversas culturas, tradiciones, lenguas y cosmovisiones de la población. En pocas palabras, en la mente liberal, para que los mexicanos tuvieran conciencia nacional, es decir, para que tuvieran el sentimiento de que pertenecen a México, *por encima de su lealtad a su comunidad o región*, la población tenía que ser educada de manera homogénea.

PORFIRIATO Y EDUCACIÓN PÚBLICA

La gran mayoría de las instituciones y políticas públicas desplegadas durante el Porfiriato son la materialización de proyectos que los gobiernos liberales anteriores a él no pudieron realizar con éxito. La educación pública no fue la excepción. Por ese motivo, durante este periodo no encontramos un proyecto educativo diferente al desplegado por Juárez y Gabino Barreda, sino intentos de cumplir la promesa del positivismo liberal del orden y el progreso. Por consiguiente, el Porfiriato se caracterizó en materia educativa por una plétora de decretos, los cuales iban en concordancia con los objetivos desarrollistas, nacionalistas y positivistas de la elite estatal de ese momento. Los principales fueron:

- a) Creación de escuelas dirigidas a los obreros y jóvenes que han pasado de la edad correspondiente a la educación elemental primaria sin completarla.
- b) Obligatoriedad de la enseñanza de “oficios” en las escuelas.
- c) Fundación de escuelas para “niños deficientes”, donde se incluían no solamente a quienes tuvieran “lento aprendizaje”, sino también a sordos, mudos, débiles visuales, y cualquier otra discapacidad.

Partido Nacional Revolucionario, Francisco López, desilusionado de las actitudes antinacionalistas de los indígenas, antes de querer infundirles lealtad a México, se impuso una meta más modesta: inculcarles que eran oaxaqueños. En 1931 creó la *Guelaguetza* como fiesta popular institucionalizada, con el objetivo de irle inculcando a los indígenas que eran oaxaqueños, es decir, que eran parte de un Estado. Benjamin Smith, *Pistoleros and Popular Movements: The Politics of State Formation in Postrevolutionary Oaxaca*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2009.

- d) Obligatoriedad de la educación primaria para todos los que tuvieran entre seis y 12 años.
- e) Creación de las Escuelas Normales, de la Educación Preparatoria, Escuela Nacional de Artes y Oficios, y la Universidad Nacional de México.
- f) Homogeneización de la enseñanza de la historia nacional mediante el uso de un único libro de texto, cuyo autor fue Justo Sierra, intitulado *Historia Patria*.²³

Respecto al mencionado libro único de historia, en él se muestra una versión de la historia nacional en ascendente progreso lineal, donde los ganadores de la guerra, los liberales, eran los “buenos”, y los vencidos, los conservadores, eran los “vendepatrias”. Según Justo Sierra, entonces secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, la inmensa mayoría del pueblo mexicano apoyó a los liberales, y sólo unas minorías insignificantes se opusieron a la instauración del proyecto nacional de la elite comandada por Juárez. Ser mexicano implicaba ser liberal, y los conservadores eran, a lo sumo, “malos mexicanos”.²⁴

Para inicios del siglo XX, la elite estatal mexicana publicitaba a México ante el mundo como una nación “civilizada y progresista”. La educación pública fue, junto con los logros económicos, la encargada de proyectar esa imagen moderna del país. Las escuelas normales tenían planes y programas enciclopédicos, y los estudios secundarios y superiores eran considerados de la misma calidad que los europeos. El problema fue que ese ambicioso modelo educativo, que deseaba equipararse con los de Europa, logró llegar solamente a un número bastante reducido de niños.²⁵ De esa manera, contrario a los sueños liberales de ese entonces, la educación pública generó dos tipos de mexicanos. Aquellos que asistían a la escuela fueron impregnados de valores cosmopolitas, racionalistas y liberales; mientras que la inmensa mayoría seguía teniendo valores coloniales. Por ejemplo, de 1880 a 1910 México produjo una cantidad notable de intelectuales, periodistas, músicos, artistas y cien-

²³ Alejandro Martínez Jiménez, *La educación primaria en la formación social mexicana 1875-1965*, México, UAM-X, 1996, pp. 41-82.

²⁴ David Brading, “Liberal Patriotism and the Mexican Reforma”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 20, núm. 1, mayo de 1988, pp. 27-48.

²⁵ *Idem*.

tíficos. Sin embargo, eso poco o nada significó para las masas de campesinos, para los cuales el “progreso” fue simplemente ir a trabajar en las nuevas industrias y haciendas.²⁶

EDUCACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS

A pesar de que la Revolución mexicana fue protagonizada por múltiples grupos opuestos entre sí, la facción triunfante fue la constitucionalista, y más en concreto la dinastía sonorensis con los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles a la cabeza. Los constitucionalistas eran y se sentían herederos de los liberales del siglo XIX. No habían hecho la revolución para destruir al sistema político que Juárez y Porfirio Díaz habían construido (como sí lo deseaban los zapatistas), sino para corregirlo y perfeccionarlo.

Las posturas en el tema educativo son uno de los muchos puntos de unión entre los liberales del siglo XIX y los revolucionarios del XX. Ambos tenían la convicción (que rayaba en la obsesión) de crear a la nación mediante la educación, y también creían que el Estado debería de tener el monopolio de organizar y estructurar a la conciencia nacional conforme a cánones seculares y desarrollistas.

Cuando terminó la guerra civil, una de las primeras acciones que emprendió Obregón como presidente de la República (1920) fue crear la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el deseo de “unificar al país”. José Vasconcelos²⁷ fue el encargado de cumplir con ese objetivo, quien creía en la unidad desde la primaria hasta la universidad. Según él, al estar todos unidos, al pensar y actuar del mismo modo, no podría darse de nuevo una guerra civil como la que acababa de librarse, no habría divisiones, todos caminarían en el mismo sentido. Además de alejar la conjura de la lucha intestina interna,

²⁶ *Idem.*

²⁷ José Vasconcelos surgió de un grupo intelectual llamado el Ateneo de la Juventud, creado por los positivistas del Porfiriato con el objetivo de formar los cuadros que serían la futura elite liberal. Sin embargo, como consecuencia de que el régimen de Porfirio Díaz se centró casi exclusivamente en el aspecto económico del liberalismo, poniendo en segundo plano a la democracia, los miembros del Ateneo de la Juventud terminaron convirtiéndose en liberales ilustrados pero al mismo tiempo críticos de la oligarquía liberal, precisamente porque en México esa ideología no llevó las promesas de la Ilustración y el liberalismo a todos los sectores de la población.

esa unificación ideológica y cultural serviría también para proteger a México de amenazas externas, como la de Estados Unidos.²⁸

José Vasconcelos, cuando fue secretario de la SEP, impulsó y difundió un “nacionalismo cultural” que se convirtió en el modelo de los gobiernos posrevolucionarios que lo sucedieron. Vasconcelos quería llevar el progreso a todo México y tenía la misión de alfabetizar a toda la población mexicana, llevar a la “alta cultura” a todos los rincones de la República, crear bibliotecas públicas, impulsar la educación tecnológica y agrícola, y publicar ediciones populares para hacerlas accesibles a las clases más pobres. Pero su meta más ambiciosa fue tratar de “asimilar” al indígena. Vasconcelos creía que el motivo por el cual la instrucción liberal de la primera época fracasó en integrar a la población de las comunidades nativas a la República, era porque esa ideología anglosajona y francesa representaba una serie de valores, símbolos y actitudes bastante alejados de la cultura hispanoamericana. También combatió la política que se siguió en Estados Unidos de mantener a los indígenas en “reservaciones”, que eran territorios destinados a que los indígenas vivieran y reprodujeran sus propias costumbres, religiosidad y formas de gobierno, aislados y al margen del desarrollo nacional. Vasconcelos quería que los indígenas se integraran a México, para ello el concepto de mestizaje desempeñó un papel toral.

El mestizaje en la mente de Vasconcelos, producto de la unión de las diversas razas, produjo una “raza cósmica”, que era superior a aquellas que la originaron. De esa manera, el mestizaje era motivo de orgullo, no un complejo nacional. Pero cuando Vasconcelos se refería al mestizaje no tenía en mente una categoría biológica o genética, sino sobre todo cultural, espiritual y “cósmica”.²⁹ Vasconcelos, fiel

²⁸ Luz Elena Galván, *El proyecto de educación pública de José Vasconcelos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1982.

²⁹ José Vasconcelos, como la gran mayoría de los intelectuales católicos de su época, militaba dentro de una corriente denominada “hispanismo”. El hispanismo no es la simple simpatía por España, sino una doctrina muy concreta que plantea la idea de la “raza hispana”, que a diferencia del nazismo no es una categoría “natural” o “genética”, sino sobre todo es una forma de vida y cultura construida en el proceso de formación del Imperio español que la diferencian claramente de otras naciones. Para la doctrina hispanista, ese “espíritu” fue trasladado a las colonias y transmitido a los nativos, de tal manera en que éstos quedaron definitivamente integrados a la “raza de la Hispanidad”. Esta “raza” son la *cultura, la historia, las tradiciones, la religión*

a la mentalidad católica franciscana, creía que los indígenas podían “redimirse” (como si hubiera que salvarlos de sí mismos) si se les educaba con una cultura nacionalista y humanista, que se asumía a sí misma como universal.

El propósito no debería de ser otro que preparar al indio para el ingreso a las escuelas comunes, dándole antes nociones de idioma español, pues me proponía contrariar la práctica norteamericana y protestante que aborda el problema de la enseñanza indígena como algo especial y separado del resto de la población [...] nuestra campaña consiste en educación indígena a la española, con incorporación del indio todavía aislado, a su familia mayor, que es la de los mexicanos.³⁰

Vasconcelos creía que se tenía que enseñar el español a los indígenas, porque cada lengua implica una forma de pensar y ver la realidad. Como el objetivo era crear conciencia nacional, entendida para él como la idea de que todos los que habitan dentro del territorio del Estado mexicano pertenecen a la misma comunidad, era imperativo que toda la población compartiera una misma lengua, aunque paralelamente pudiera haber muchas otras. También consideraba que no era posible enseñar las complejidades y precisiones de la ciencia moderna (con conceptos como “átomo”, “radiación”, “cuántico”, “federalismo”, “democracia”, etc.) mediante el vocabulario de las lenguas nativas de México.³¹

Para cumplir lo anterior, el ministro Vasconcelos siguió el modelo de los frailes católicos cuando evangelizaron a los indígenas, organizando el programa de los Maestros Misioneros. Con este programa, los profesores se convirtieron en verdaderos agentes promotores de la ideología oficial del Estado, como si fuera una religión laica.

y el lenguaje propios de la “patria espiritual”. Ricardo Pérez-Monfort, *Hispanismo y falange: los sueños imperiales de la derecha española y México*, México, FCE, 1992, pp. 21-24.

³⁰ José Vasconcelos, *El desastre*, México, Trillas, 1998, pp. 62-63.

³¹ Vasconcelos era un católico devoto. Su postura de menosprecio hacia las lenguas indígenas era heredera de una larga tradición dentro de la Iglesia con la misma argumentación. Los primeros misioneros católicos, aunque aprendieron las lenguas de los indígenas para evangelizarlos, se quejaban de la “imposibilidad” para enseñar los conceptos clave de la fe cristiana en “lenguas americanas”. David Brading, *Orbe indiano...*, op. cit., pp. 122-148.

Uno de los mejores ejemplos fue que durante ese periodo se instauraron por primera vez las “ceremonias cívicas” (rituales de lealtad a los símbolos que representan a la nación mexicana) en las escuelas públicas, que tenían como finalidad inculcar en la niñez y la juventud “amor y lealtad a México”, al tiempo que suplantarían las festividades y los rituales religiosos populares. El ser “ciudadanos de bien” y el “amor a México”, se les iba a inculcar a los hijos de los campesinos (indígenas y mestizos por igual), mediante la socialización que adquirieran en las instituciones educativas del Estado con juegos, cantos, deportes y festivales diseñados con esos fines.³²

Con el apoyo financiero del presidente Obregón,³³ Vasconcelos impulsó las artes nacionalistas (como el muralismo) y fundó varias Escuelas Normales, encargadas de formar a los futuros educadores. A los profesores se les formaba para ser los “líderes de sus propias comunidades”, llevando no sólo las letras y los números a los niños, sino también prácticas de higiene, música, educación física y, sobre todo, homenajes a la bandera y a los símbolos patrios, en síntesis, formar “ciudadanos integrales”, “hombres de bien”, cuyo significado era ser “mexicanos que sirvan al desarrollo de la nación”.³⁴

Muchos de los gobernantes liberales (Benito Juárez, Porfirio Díaz y Manuel Altamirano), revolucionarios (Venustiano Carranza, Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas) y posrevolucionarios (Miguel Alemán, Luis Echeverría y Carlos Salinas) de México fueron masones. Mediante esa sociedad secreta y sus logias se transmitía la fe en el racionalismo, el progreso y la ciencia. El general Plutarco Elías Calles pertenecía al rito yorkino, que se caracterizaba por ser radical y anticlerical. Calles, que cuando estalló la revolución era profesor de primaria, una vez que asumió la Presidencia trató de implementar en México un proyecto pedagógico que “desfanatizara” a la población. Ya no se trataba de instaurar en México la libertad de cultos que deseaban los liberales de la primera época, sino “deserrar de una vez y para siempre” a Dios y a la religión del corazón

³² Marco Calderón, “Festivales cívicos y educación rural en México (1920-1940)”, en revista *Relaciones*, vol. XXVII, 2006, pp. 17-56.

³³ Una tercera parte del presupuesto de 1922 se destinó a la “construcción o a la restauración de locales escolares”. Claude Fell, *José Vasconcelos: los años del águila*, México, UNAM, 1989, p. 106.

³⁴ Javier Ocampo, “José Vasconcelos y la educación mexicana”, en *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, núm. 7, Tunja-Boyacá, Colombia, 2005, pp. 137-157.

y la mente de los niños y jóvenes mexicanos.³⁵ Tanto los elementos católicos, como las cosmovisiones indígenas eran vistos como obstáculos que tenían que destruirse para dar paso al pensamiento científico y racional, que proporcionara al niño un “conocimiento exacto del universo”, y todo el aparato estatal en materia educativa fue usado con ese fin.³⁶

Con Plutarco Elías Calles en la Presidencia (1924-1928) la educación pública se orientó hacia una radical perspectiva racionalista, que tenía como uno de sus objetivos eliminar los elementos religiosos de la población mexicana que, según ese enfoque, eran un obstáculo para la modernización de México y la libertad individual. En palabras del presidente Plutarco:

Es necesario entrar al nuevo periodo de la revolución, que yo le llamaría el periodo de la revolución psicológica; debemos entrar, apoderarnos de las conciencias, de la conciencia de la niñez, de la conciencia de la juventud, porque la niñez y la juventud deben pertenecer a la Revolución. No podemos entregar el porvenir de la Revolución a manos enemigas. Con toda la maña los reaccionarios dicen que el niño pertenece al hogar; que el joven le pertenece a la familia; doctrina egoísta, el niño y el joven pertenecen a la colectividad.³⁷

Según Calles y sus correligionarios, lo que pretendían era que la educación pública “emancipara” y “liberara” al niño, ¿de qué? De todo

³⁵ Jean Meyer, *La Cristiada: el conflicto entre la Iglesia y el Estado*, México, Siglo XXI, 1994, pp. 14-32.

³⁶ En ese tiempo, la oposición católica al gobierno (que iba a conformar en el futuro al Partido Acción Nacional), consideraba peligroso que el artículo 3º de la Constitución mencionara el concepto de “una idea exacta del universo”, además de que estipulaba que la educación del Estado “combatirá los prejuicios y los fanatismos”. El motivo del rechazo era porque las definiciones de “ideas exactas”, así como el estipular qué es o no un prejuicio o fanatismo, era facultad exclusiva del gobierno federal. Como consecuencia, esa visión de la educación pública era propia de regímenes autoritarios y despóticos, donde sólo se considera como “verdad” al conocimiento compatible con la ideología oficial que detenta la elite estatal. Véase Héctor Gómez Peralta, “El humanismo político de Efraín González Luna”, en revista *Estudios Políticos*, núm. 20, 9ª época, México, UNAM, 2010.

³⁷ Discurso de Plutarco Elías Calles en Guadalajara, en Gonzalo Redondo, *Historia de la Iglesia en España (1931-1939)*, Madrid, RIALP, 1993, p. 125.

elemento religioso, ya fuese cristiano o indígena. Pero en lugar de liberar lo que estaban haciendo era sustituir una doctrina por otra. En vez de adorar a Cristo o a la Virgen, los jóvenes “liberados” por la revolución deberían de venerar a la ciencia y a la razón, y en lugar de obedecer a la Iglesia, harían lo propio con el Estado-nación. Sus semejanzas con los jacobinos franceses son difíciles de ignorar.³⁸

El secretario de Educación Pública de Calles, Manuel Puig Casauranc, es famoso por su impulso de la educación sexual en las escuelas públicas, pero también se caracterizó por promover un proyecto educativo “racionalista” y racista, que consistía en la “desindianización” de México. Él creía que la cultura de los pueblos dependía o incluso estaba determinada por los rasgos genéticos de sus integrantes. Calles y Puig, inspirados por la “pedagogía libertaria” del anarcosindicalista español Francisco Ferrer Guardia (otro masón),³⁹ fueron los principales artífices de ese proyecto educativo “emancipador” y “purificador” de la población mexicana. Ellos creían que su obra pedagógica crearía individuos con mentes y cuerpos libres. Su fanatismo anticlerical les impedía ver que sólo estaban quitando unos dogmas para instaurar otros.

Puig Casauranc, como muchos científicos de su época, creía que la pobreza, la mala higiene y el alcoholismo eran vicios vinculados a determinadas razas. Como médico, el secretario de Educación Pública creía que el ser “indio” era una enfermedad que podía curarse, ¿cómo?, mediante la educación racionalista y la cruce de ra-

³⁸ Durante la Guerra Cristera (1926-1929), muchas de las iglesias que fueron ocupadas físicamente por el ejército federal, se convirtieron en “escuelas racionalistas”. Durante la Revolución francesa, los jacobinos instauraron el culto a “la diosa de la razón”. La imagen de esa diosa se colocó en el altar mayor de la catedral de Nuestra Señora (Notre Dame) de París. El objetivo era sustituir los actos de culto religioso por cultos cívicos, naturalistas y racionalistas.

³⁹ Inspirados en sus ideas, muchos revolucionarios mexicanos radicales como Tomás Garrido Canabal, en Tabasco, y Felipe Carrillo Puerto, en Yucatán, trataban de “liberar” a los indígenas y a los campesinos en general de su situación de pobreza y marginación. Para cumplir con ese fin, se dieron a la tarea de tratar de destruir todas las estructuras, instituciones, simbolismos y elementos culturales que, desde su perspectiva, reproducían su situación de servidumbre. De esa manera, quemaron iglesias, libros religiosos, mataron a sacerdotes e incluso sancionaban físicamente a quien tuviera en sus casas imágenes u objetos religiosos. El objetivo era contar con una población con valores estrictamente materialistas y racionalistas. Ese fanatismo antirreligioso incluso prohibió el uso de cruces en las tum-

zas. Los liberales clásicos creían que la educación podía “civilizar” al indígena, pero los revolucionarios de la década de 1920 pensaban que, basándose en estudios científicos de eugenesia, el progreso de México dependía de la constitución étnico-racial de su población. Creían que si la población se “desindianizaba”, se tendría el mismo nivel de desarrollo que las naciones de Europa y Norteamérica.⁴⁰ Calles y Puig pretendían, como todos los revolucionarios que han seguido el modelo francés, crear un Hombre Nuevo (así, con mayúscula), con la particularidad de que en México eso significaba crear individuos racialmente mestizos, moralmente nacionalistas, culturalmente urbanos y socialmente proletarios o, de preferencia, de clase media.⁴¹

En esa línea de ideas, a lo largo y ancho del país se crearon escuelas rurales que tenían la misma visión educativa que imperó en México desde la era de Gabino Barreda: es necesaria una sola educación para todos los mexicanos, la cual debe minimizar el mosaico de culturas que se encontraban dispersas por el territorio para crear una identidad nacional común. Para cumplir con ese propósito, los profesores en muchas ocasiones tenían que entregar dinero a los padres para que accedieran a mandar a sus hijos a las escuelas,⁴² al tiempo que empleaban constantemente el uso de la coerción dentro de las aulas: cortaban el pelo a los varones, se exigía el uso de uniforme para que no usaran vestimentas indígenas, se sometían a un nuevo régimen alimenticio, se obligaba a las niñas a tener el pelo descubierto, a sentarse junto a los niños, y se les enseñaba una “educación sexual científica”, pero sobre todo estaba prohibido el uso de los “dialectos” (las lenguas nativas), sometiendo a humillaciones y castigos físicos a los infractores. Por si fuera poco, también existie-

bas de los panteones; las celebraciones patronales fueron sustituidas por “ferias regionales”; se eliminaron los nombres religiosos de los pueblos, rancherías y calles. Todo aquel que se opusiera a esas medidas era considerado enemigo de la Revolución. Cientos de personas, tal vez miles, murieron resistiendo contra el gobierno y tratando de defender sus convicciones religiosas. Véase Alan Kirshner, *Tomás Garrido Canabal y el movimiento de los camisas rojas*, México, SEP, 1976.

⁴⁰ Beatriz Urías Horcasitas, *Historias secretas del racismo en México (1920-1950)*, México, Tusquets, 2007.

⁴¹ *Idem.*

⁴² Ésa es una práctica que se retomó en la actualidad. El programa de combate a la pobreza Oportunidades condiciona la ayuda económica a los padres de familia a que manden a sus hijos a la escuela.

ron unos internados especiales donde los alumnos eran sometidos a todo tipo de estudios psiquiátricos, antropológicos y genéticos, que tenían el objetivo de “mejorar su raza”.⁴³

El racismo en México tiene raíces históricas muy profundas, pero lo novedoso de estos revolucionarios es que ellos creían que esa política educativa era una empresa redentora, progresista, y que terminaría por “imponer” a los “indios” una vida mejor y más “humana” (lo que implicaba que la elite estatal de ese entonces creía que los indígenas vivían en estado silvestre, cercano al animal).⁴⁴ Las autoridades revolucionarias celebraban y hacían propaganda de que los niños indígenas, a pesar de que cuando recién llegaban a los centros educativos del Estado, “no tenían aspecto civilizado”, con sólo unos meses dentro de las escuelas “adquirían la inteligencia y los modos de niños europeos”.⁴⁵

Obviamente las comunidades y las asociaciones de padres de familia opusieron gran resistencia a la educación racionalista de Calles, pero fue la Iglesia católica quien presentó el rechazo más estridente. El artículo 3º Constitucional estipulaba claramente, desde 1917, que estaba prohibida la educación religiosa (la Constitución liberal de 1857, al considerar que la religión era un asunto privado en el que el Estado no debía de tener jurisdicción, no hacía mención alguna a ella). Pero fue Calles el primer presidente que intentó aplicar esa disposición de manera absoluta.⁴⁶ El gobierno revolucionario encontró oposición y resistencia a su política pública an-

⁴³ Engracia Loyo, “La educación del pueblo”, en Dorothy Tanck de Estrada (coord.), *La educación en México*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 170-171.

⁴⁴ Hasta la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), en los altos círculos científicos eran ampliamente aceptadas las ideas de la superioridad racial basadas en el darwinismo social y económico. Fue hasta que el liberalismo y el socialismo se enfrentaron en el ámbito militar contra los nazis, que las tesis o teorías basadas en principios raciales se consideraron negativas, políticamente incorrectas e incluso se prohibió su enseñanza.

⁴⁵ Engracia Loyo, “La empresa redentora: la casa del estudiante indígena”, en *Historia Mexicana*, vol. XLVI, núm. 1 (181), México, 1996, pp. 99-131.

⁴⁶ Junto a la prohibición de educación religiosa, el gobierno revolucionario de Calles intentó suprimir el culto público, prohibir las órdenes monásticas, eliminar al sindicalismo católico y, sobre todo, quitarle al clero todo poder político. Véase Héctor Gómez Peralta, “The Role of the Catholic Church in Mexico’s Political Development”, en *Politics and Religion Journal*, vol. VI, núm. 1, 2012, pp. 20-22.

ticlerical, no sólo en la jerarquía eclesiástica, sino también en los grupos de laicos que se movilizaron y formaron parte de un amplio frente defensor de la libertad religiosa, que llegó al grado de enfrentarse al Estado por la vía armada en lo que se conoció como la Guerra de los Cristeros. El desenlace de “la cristiada” (como también se le conoció a ese movimiento armado), si bien oficialmente fue la victoria del Estado sobre la Iglesia, dejó a amplios sectores de la población con odios y resentimientos hacia el Estado.⁴⁷

LA EDUCACIÓN SOCIALISTA Y EL POPULISMO REVOLUCIONARIO

La educación racionalista en México fue, al menos en términos políticos, un fracaso rotundo. La resistencia que provocó en la población fue tal, que aumentó la distancia entre el Estado y la sociedad. El nuevo régimen revolucionario, en grandes y múltiples zonas del país, era un régimen sin base social e impopular. Obviamente la política educativa y religiosa no era la única causante de lo anterior. La situación económica no había tenido más éxito. Para desplegar un proyecto de desarrollo económico a gran escala era imperativo construir puentes entre la elite estatal y los sectores mayoritarios de la población (obreros y campesinos). Cuando el Maximato⁴⁸ se encontraba en su ocaso en 1933, el *populismo*, es decir, *la búsqueda del apoyo político haciendo uso de una retórica anti-elites que apela a los resentimientos y agravios sufridos por las clases populares*,⁴⁹

⁴⁷ Los pueblos “cristeros” también manifestaron odios y rencores para con la jerarquía católica mexicana. Desde la perspectiva de los combatientes, el clero había traicionado al movimiento al negociar con el gobierno federal los famosos arreglos de paz, sin consultar el sentir del pueblo católico que quería acabar con “el satanás que ocupa la Presidencia”, pero además sin lograr modificar los artículos constitucionales anticlericales (3°, 5°, 24°, 27° y 130°). El pueblo católico de México buscó en sus líderes religiosos guía doctrinal y política para acabar con gobernantes que atentaban contra sus creencias, tradiciones y estilo de vida. Pero la jerarquía mexicana, por órdenes directas de Roma, le dio la espalda a sus feligreses para firmar con los gobiernos revolucionarios un pacto de no agresión. *Idem*.

⁴⁸ El Maximato fue el periodo durante el cual Plutarco Elías Calles, como Jefe Máximo de la Revolución, gobernó por encima del poder presidencial. Comprendió de 1929 a 1934.

⁴⁹ Ésa es mi definición de populismo, como resultado de observar al fenómeno latinoamericano. Para el caso norteamericano, Lipset da una definición “positiva” y democrática del populismo. Para ese autor, el

fue el instrumento que varios líderes revolucionarios utilizaron para que el Estado y el régimen que se estaba gestando (el priísmo) contaran con el apoyo de los sectores obrero y campesino.

Paralelamente a la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que contaba con una estructura corporativa y clientelar que integraba a las grandes centrales obreras y campesinas, se desplegó una política educativa que tenía el objetivo de contar con un fuerte contenido de justicia social: la educación socialista. Es menester aclarar que la educación socialista tenía poco que ver con el marxismo, a pesar de que algunos de sus conceptos y retórica tengan similitudes. La educación socialista en México tuvo un sinnúmero de interpretaciones, sobre todo por parte de los profesores y funcionarios medios. Pero lo que los artífices de la educación socialista tenían en mente, es decir, la alta burocracia, como los secretarios de Educación Pública Narciso Bassols, Ignacio García Téllez y Gonzalo Vásquez Vela, era que, a diferencia de lo que plantea el pensamiento “liberal-burgués”, el Estado tenía que ser el encargado del desarrollo nacional. Esos personajes, al igual que el mismo Lázaro Cárdenas, tenían un acusado discurso anti-libre mercado, anti-individualista y anti-estadounidense.

El contenido “socialista” de los libros de texto de ese entonces hacía énfasis en valores como la solidaridad, la cooperación y hasta el sacrificio del individuo para con el grupo y la comunidad. Se enseñaban a los niños los derechos sociales que la Revolución mexicana había consagrado en la Constitución: derecho al reparto agrario, a la huelga, a contar con revisiones salariales, a contar con óptimas condiciones de trabajo, y a formar parte de los sindicatos oficiales.⁵⁰

La educación socialista de Cárdenas no alentaba ni llamaba a acabar con la propiedad privada, mucho menos a que los campesinos u obreros se hicieran del poder del Estado (que hubiera implicado desplazar del poder a la “familia revolucionaria” del partido

populismo es una tradición de pensamiento que considera que las elites deben de ser controladas por las masas; también como la creencia de que los valores y decisiones del hombre común y plebeyo, deben de prevalecer sobre aquellas provenientes de los tecnócratas y expertos. Seymour Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Nueva York, Routledge, 1991, pp. 30-31.

⁵⁰ Susana Quintanilla y Mary Kay Vaughan, *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, México, FCE, 2003.

oficial). Como ha documentado Arnaldo Córdova, la política de masas del cardenismo, entre las que se encontraba la educación pública, lo que tenían en mente por “socialismo” era el deseo, si bien sincero por parte de sus artífices, de que las clases populares tuvieran “justicia social”, pero lo que entendía por esta última era simplemente una mejora en la calidad de vida. La enseñanza del socialismo implicaba la creencia de que la justicia social, sólo podía conseguirse mediante la rectoría del Estado-nación sobre todos y cada uno de los grupos que integran a la sociedad.⁵¹

Incluso, cuando la educación socialista hablaba de “derechos de ciudadanía”, se refería a la posibilidad que todos los mexicanos debían de tener para formar parte de las organizaciones de masas oficiales. Es importante resaltar que se educaba a los niños y jóvenes con la idea de que para que las masas de obreros y campesinos tuvieran justicia social, estos últimos tenían que pertenecer a organizaciones sindicales oficiales. Es decir, nada era más “antirrevolucionario” o “antipatriótico” que militar en los sindicatos católicos, los cuales le disputaban en esa época al Estado el control de las organizaciones gremiales.⁵² Las organizaciones populares revolucionarias

⁵¹ Al respecto, Arnaldo Córdova señala que: “Los carrancistas dijeron en aquel tiempo que la Revolución mexicana había sido una *revolución social*, y no pocos hablaron de *socialismo*. Pero ¿qué era lo que se entendía por socialismo? Salvador Alvarado primero y Álvaro Obregón después la concibieron como el modo de *mejorar* la situación de las clases trabajadoras, estableciendo un equilibrio más justo en los dos factores de la producción, el capital y el trabajo. La reforma agraria también entraba en la cuenta, naturalmente, como una forma específica de *socialismo*, aunque hasta la época de Cárdenas no se declara, de modo abierto y sin dejar lugar a dudas, que la revolución había sido hecha para abatir el régimen de propiedad en el campo, sino, también aquí, para *mejorar* la situación de los campesinos sin tierra. En realidad, la Revolución mexicana estuvo lejos de ser una revolución social; más bien constituía una forma, inédita en la historia, de revolución política, a saber: una *revolución populista*. El modo en que nació y los fines que se propuso no parecen desmentirlo”. Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Era, 2012, p. 32.

⁵² Contrario a lo que muchos creen, en las décadas de 1920 y 1930, fueron los católicos, y no los comunistas (que nunca han tenido en México un solo partido u organización política de masas), los principales rivales del Estado mexicano en el ámbito de las organizaciones populares. Los sindicatos y asociaciones católicas de esos años combatieron al Estado durante la Guerra Cristera y, para finales del cardenismo, se unieron a la Unión Nacional Sinarquista o al Partido Acción Nacional. El sindicalismo católico era profundamente antiliberal y nació con la idea de mejorar las condiciones

eran, por cierto, parte del partido oficial. De esa manera, la educación socialista coadyuvó a que la maquinaria corporativa que Cárdenas creó para el único partido revolucionario oficial, el PRM, organizara y controlara a los sectores populares.

LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

Las políticas populistas de Cárdenas, que incluían un fuerte reparto agrario, apoyo al sindicalismo oficial y expropiaciones clave para el desarrollo de la economía nacional, lograron legitimar y consoli-

de vida de las masas de desposeídos que la modernización en México había generado. Desde principios del siglo XX, muchos obispos que habían estudiado en Europa se vieron fuertemente influenciados por las doctrinas de reforma social emanadas de la Encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII. El primer Congreso Social-Católico tuvo lugar en Puebla en 1903, donde se discutió el significado y las metas de dicha encíclica. Otros congresos se hicieron posteriormente en Morelia (1904), Guadalajara (1906), en Oaxaca (1909), y el más importante en cuanto a resultados fue la Dieta de Zamora (1913), que generó programas concretos para mejorar las condiciones de los trabajadores como lo fue crear bancos de ahorro, asociaciones de asistencia mutualista, cooperativas, redistribución de tierras para granjas familiares, establecer salario mínimo, proteger el trabajo de niños y mujeres, creación de programas de asistencia social y prevención de la concentración de la riqueza, así como extender la asistencia técnica y financiera a la agricultura. Véase Jorge Adame Goddard, *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos 1867-1914*, México, UNAM, 1981. Los mejores ejemplos de ese activismo católico fueron las organizaciones femeninas. A fines de 1919 se constituyó la Confederación de Asociaciones Católicas de México (CACM), y en octubre de 1920, el Secretariado Social Mexicano (SSM) como el organismo coordinador del programa social católico. Este programa social se fundaba en cuatro organizaciones que resurgen a principios de la década de 1920, y en la década de los treinta transmitió su estructura primero a La Legión y luego a La Base, que a finales del cardenismo dio a luz al Partido Acción Nacional y a la Unión Nacional Sinarquista: La Confederación Nacional Católica del Trabajo (CNCT), que coordinaba en 1925 a 348 agrupaciones con 19 500 socios, La Unión Nacional de Damas Católicas Mejicanas (UNDCM), que contaba con 216 centros regionales y locales y con 22 885 socias, la Orden de Caballeros de Colón (OCC), con 51 consejos y cinco mil socios y la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM), que tenía 170 grupos y cinco mil socios. Laura O'Dogherty, "Restaurarlo todo en Cristo: Unión de Damas Católicas Mejicanas, 1920-1926", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 14, 1991, IIIH-UNAM, pp. 129-158.

dar al Estado posrevolucionario y al PRM. Cárdenas logró construir una maquinaria política e ideológica (el corporativismo clientelar), cuya función era organizar, administrar y someter a las masas populares al proyecto de la elite estatal posrevolucionaria, que consistía en desarrollar un *capitalismo nacionalista*.⁵³ Para cumplir ese propósito era indispensable que el Estado posrevolucionario creara una clase empresarial nacional, que en ese entonces era casi inexistente.⁵⁴ Como consecuencia de lo anterior, para la década de 1940 la educación pública tenía que dejar su orientación “socialista”, y cargarse al Nacionalismo Revolucionario, que fue la ideología del recién creado Partido Revolucionario Institucional (PRI, desde 1946), la cual estaba en concordancia con el modelo de desarrollo estatista conocido como el Desarrollo Estabilizador.

Muchos políticos e intelectuales de izquierda publicitan y quieren ver al cardenismo como un periodo de “poder popular”. El sindicalismo del gobierno, la educación socialista y la lucha entre el presidente y los empresarios de Monterrey son mostrados con ese fin. Pero soslayan que al mismo tiempo el régimen de Cárdenas ofreció amplias garantías a todos los empresarios nacionalistas que no fueran un obstáculo para su programa económico. Las propias empresas extranjeras, cuya inversión y productos eran necesarios para la economía nacional, tuvieron toda clase de garantías y protecciones. Se nacionalizó el petróleo, pero durante ese mismo periodo

⁵³ Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 2006.

⁵⁴ El discurso oficial, cargado de populismo nacionalista, tenía un fuerte contenido social orientado a los obreros y campesinos. Pero en los hechos a estos últimos se les pedían todos los sacrificios “por el bien de México”, mientras que los empresarios recibían todo lo necesario para su consolidación. El Estado tenía con la burguesía nacional una política paternalista de subsidios, créditos, creación de infraestructura y le proporcionaba energía barata gracias a las expropiaciones que en el discurso fueron para el beneficio de la nación. El Estado también otorgaba a los empresarios una mano de obra barata y controlada por el sindicalismo oficial, además de dar protección a sus mercados y contratos monopólicos mediante la “sustitución de importaciones”. A cambio de todo lo anterior, los empresarios “[...] dieron silencio y apoyo político, comisiones y tajadas accionarias a sus protectores, cuotas de seguro social y de construcción de viviendas a sus trabajadores, sobre-empleo y tolerancia al populismo tutelar de la legislación obrera, resignación ante los regañones públicos y ante el papel asignado de representar a la ‘Reacción’”. Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988, p. 53.

empresas como Ford, Dupont, General Motors, Chrysler, entre muchas otras, se instalaron en México y disfrutaron de los beneficios de energía barata proporcionada por el Estado mexicano.⁵⁵ Si no tomamos en cuenta todo lo anterior no se entiende por qué el antiamericanismo, el agrarismo y el sindicalismo, si bien no fueron eliminados de la educación pública, tenían que ser matizados y despojados de su carácter beligerante en la mente de la niñez mexicana por medio de la educación pública. El México surgido de la Segunda Guerra Mundial tenía que alinearse con el modelo de desarrollo capitalista de Estados Unidos (aliado de México en la guerra). Los aparatos de educación pública no podían escapar a ese fin.

Jaime Torres Bodet, como secretario de Educación Pública, fue uno de los principales artífices de la educación pública del Desarrollo Estabilizador. Su gestión en la SEP es famosa porque él fue el arquitecto del libro único de texto gratuito y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.⁵⁶ Pero también lo fue porque se diseñó y aplicó el modelo educativo que estuvo vigente durante el Desarrollo Estabilizador (1952-1970). En esos años se acondicionó a la población mexicana, mediante la educación pública, con los valores del Nacionalismo Revolucionario pero con énfasis en la educación urbana para apoyar el proceso de industrialización.⁵⁷ Ese sesgo provocó que la educación rural e indígena no tuviera un lugar importante en las preocupaciones de Torres Bodet, pues consideraban que los indígenas y los campesinos eran grupos sociales destinados a la extinción, a causa del mismo proceso de modernización industrial y capitalista.

Torres Bodet se planteó el objetivo de crear un centro ideológico donde cupiera la mayor cantidad posible de mexicanos. Tenía el

⁵⁵ Marcela Briz Garizurieta, "Influencia y participación del CMHN en las decisiones de política económica del país", en Alejandra Salas-Porras y Karla Valverde (coords.), *Élites y desarrollo*, México, UNAM, 2009, p. 96.

⁵⁶ El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue creado en 1943 por los secretarios de la SEP Jaime Torres Bodet y Octavio Véjar Vázquez, por encargo del entonces presidente Manuel Ávila Camacho. Hasta ese entonces existían múltiples gremios de maestros esparcidos por toda la República. Existían sindicatos de profesores comunistas, católicos, indigenistas, hispanistas, etc. En 1944 se suscribió un acuerdo entre el SNTE y la SEP que sigue vigente hasta el día de hoy. Se considera a ese sindicato como el único representante de los profesores y participa en al menos el 50 por ciento de los nombramientos de los puestos.

⁵⁷ Jaime Torres Bodet, *Textos sobre educación*, México, Conaculta, 2005.

firme propósito de eliminar todos los elementos que en los libros de texto pudieran mostrar polémica o tensión entre los diversos sectores de la sociedad. Un análisis de los libros de texto de esas décadas muestra cómo se omitieron los temas controversiales y que en periodos anteriores causaron múltiples conflictos. Se privilegiaba a la unidad nacional frente al enfrentamiento y la lucha entre clases o grupos que pusiera en peligro el modelo de capitalismo nacionalista.⁵⁸

Por ejemplo, en los libros de historia la guerra cristera era algo que no se mencionaba. Los diferentes líderes y caudillos que participaron en la Revolución, al igual que los de la Independencia, fueron presentados sin el encono entre ellos que los caracterizó. En lugar de eso, se mostraban a todos ellos como si lucharan en un solo bando. Incluso eran presentados sin rasgos humanos, pues según los libros de texto de esa época, eran héroes sin pasiones o intereses, más que el buscar el “bien de la patria”. Incluso la eterna disputa entre indigenistas e hispanistas, que ha protagonizado los debates para elaborar los libros de historia y civismo desde el siglo XIX, fue minimizada al matizar a los elementos característicos tanto del México prehispánico como del colonial.

Por ejemplo, en los libros de Historia de México de tercero, cuarto y quinto año, cuando se toca el tema de la religión que existía en la sociedad azteca, se menciona que se realizaban sacrificios humanos “cruels y sanguinarios”; pero se explica que los mexicas hacían esos rituales porque creían que sólo de esa manera el universo podía seguir su curso. De una manera similar se decía que los colonos y conquistadores “trataron mal a los indios”, pero inmediatamente el texto aclaraba que los reyes católicos, en cuanto se enteraron de esos abusos, emitieron leyes protectoras hacia la población nativa.⁵⁹

EPÍLOGO

El Desarrollo Estabilizador mostró signos de agotamiento en la década de 1970 y con él, el Nacionalismo Revolucionario fue puesto en tela de juicio. Al instaurarse después de 1982 un modelo de libre

⁵⁸ Josefina Zoraida Vázquez Vera, *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México, 2005, pp. 280-281.

⁵⁹ *Idem.*

mercado, no solamente se criticó el papel del Estado como propietario o interventor en la economía, sino también su rol como constructor autoritario de la identidad nacional. Como Soledad Loaeza ha señalado, el nacionalismo durante el priísmo dio un mínimo de estabilidad e integración a una sociedad fragmentada y heterogénea. Pero después de la crisis de la década de 1980, los valores centrales del Nacionalismo Revolucionario (Estado interventor, centralización de las decisiones políticas y supuesta homogeneidad ideológica, racial y cultural entre los mexicanos) sucumbieron ante el desmoronamiento del modelo económico del desarrollismo priísta.⁶⁰

En el caso mexicano, en la era del neoliberalismo, el lugar del Nacionalismo Revolucionario no ha sido ocupado por una cultura o ideología globalizada o supranacional como podría esperarse, sino por las identidades partidistas y un resurgimiento de los localismos, regionalismos y las reivindicaciones comunitarias, es decir, en una fragmentación política que en muchos casos ha producido ingobernabilidad y disminución de legitimidad por parte del Estado. Se suponía que, al dejar atrás al autoritarismo revolucionario, la democracia iba a suplir el rol que tenía el nacionalismo como instrumento que tendiera puentes entre el Estado y la sociedad civil; pero la transición democrática y el pluralismo partidista e ideológico produjeron un Estado débil dominado por intereses particulares (empresarios, sindicatos, narcotraficantes, etcétera).⁶¹

Tanto la experiencia histórica como los hechos recientes nos enseñan que no basta con los esfuerzos por parte del Estado por recuperar poder despótico (principalmente el control del ejército de zonas enteras del territorio nacional).⁶² Es necesario reconstruir

⁶⁰ Soledad Loaeza, "La metamorfosis del Estado mexicano: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 23-70.

⁶¹ *Idem.*

⁶² Desde década de 1920 y hasta el levantamiento zapatista de 1994, el ejército mexicano constantemente fue mermado presupuestariamente con el fin de poder contar con gobiernos civiles y alejar la conjura de los golpes de Estado. La salvaguarda del territorio nacional se conseguía, en el exterior, mediante una extraordinaria y exitosa política diplomática que le permitía a los gobiernos mexicanos mediación entre Estados Unidos y el resto de América Latina. En el interior, el problema se solventaba mediante la ideología nacionalista y la maquinaria caciquil del PRI. Si bien la dominación caciquil es autoritaria, es mucho más suave que aquella de tipo militar. Por eso, du-

los puentes que le permitían al Estado mexicano contar con la rectoría de la sociedad mexicana. Este trabajo no plantea regresar al viejo modelo nacionalista, ya que si bien produjo cierta estabilidad política y un desarrollo económico nada despreciable, fue posible en un mundo que ya no existe, además de que, como he mostrado a lo largo de este capítulo, estaba caracterizado por varios elementos, como la exclusión de los indígenas y de muchas otras minorías (como los inmigrantes judíos y asiáticos, que fueron relegados a la categoría de mexicanos inciertos), que no son sostenibles ni deseables en la actualidad. Para el México del siglo XXI es imperativo construir una identidad nacional que no se base en distinciones raciales, étnicas o religiosas, por lo que deberá eliminarse la idea del “mestizo” como prototipo del mexicano, y al indigenismo como punto fundante de la identidad nacional. Un nacionalismo democrático e incluyente apelaría a la idea de que los mexicanos somos un solo pueblo, sin importar nuestro origen étnico.

De esa manera no se alimentaría la fragmentación del nativismo que apela a unas milenarias raíces indígenas que ha demostrado ser el caldo de cultivo del encono y de enfrentamientos, ni se nutriría la exclusión de ciertos grupos. Como señala José Antonio Aguilar Rivera, la propuesta de nacionalismo que debería impartirse en las escuelas públicas no se suscribe en la corriente del relativismo cultural donde se cree que todas las expresiones culturales, sin excepción, deben de ser toleradas y aceptadas (incluso si son contrarias a los derechos humanos y las garantías constitucionales).⁶³

Por el contrario, la idea de un régimen de gobierno donde tienen cabida y pueden convivir múltiples y diversos grupos étnicos, religio-

rante la época en que América Latina fue azotada por múltiples levantamientos y dictaduras militares, el México del PRI fue un ejemplo de estabilidad política donde los militares estaban subordinados al poder civil. Es decir, el Estado mexicano disminuyó su poder despótico porque logró aumentar notoriamente su poder infraestructural. Sin embargo, cuando el orden geopolítico internacional se modificó, junto con el cambio de modelo económico que impedía alimentar como antaño a la maquinaria corporativa del PRI, el Estado se vio incapaz de controlar la seguridad de su territorio, la cual se ha venido deteriorando notoriamente desde la década de 1990 hasta la actualidad. Véase Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado: México 1920-1994*, México, FCE, 2006.

⁶³ José Antonio Aguilar Rivera, “Las transfiguraciones de la identidad nacional”, en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, p. 550.

sos e incluso sexuales, es algo propio de las democracias liberales de Occidente. Los valores de la tolerancia y la pluralidad, sin vínculos con el origen étnico o religioso, deben de ser los elementos constitutivos del nacionalismo democrático que México necesita para afrontar los retos del siglo XXI. Si esos valores no aparecen en los libros de texto venideros, los niños mexicanos no podrán socializarse en la democracia, sobre todo viniendo de familias que se forjaron en el México autoritario,⁶⁴ además de construirse una historia nacional donde se narre lo sucedido con los grupos que fueron excluidos o desplazados por la nación liberal, revolucionaria y jacobina: católicos, comunistas, indígenas, conservadores, etcétera.

⁶⁴ En el sistema de educación pública de Estados Unidos, a los infantes se les inculcan los valores de la democracia pluralista: la competencia, la confrontación de las ideas, el papel del voto y, tal vez lo más importante, el debate entre los candidatos, donde los niños oyen las propuestas y ataques entre los contendientes que buscan representarlos en el Consejo Escolar. Practicar constantemente la democracia pluralista en las escuelas implica inculcar los principios de la competencia institucionalizada por el poder, conocer lo que es ganar y perder dentro de las reglas electorales, y tal vez lo más importante: aprender a contrastar nuestras ideas y valores con “el otro”, aquel que no comparte nuestro sistema de creencias. En contraste, en México se tiene la tradición de los concursos de oratoria, donde a los niños se les da a memorizar un discurso “patriótico” en el que recita un fragmento de la historia oficial, sin contraste de ideas ni debate.

LOS RETOS Y TAREAS PENDIENTES DE LA EDUCACIÓN. EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

*José G. Vargas-Hernández**

INTRODUCCIÓN

El nivel de educación alcanzado por los diferentes pueblos del mundo divide a las naciones entre aquellos donde sólo un pequeño segmento ha logrado los beneficios y aquellos que están alcanzando grandes avances al conjugar una distribución más equitativa de oportunidades de formación y educación con mayor rendimiento. Las economías menos desarrolladas no cuentan con un sistema educativo eficiente para formar el suficiente capital humano con la capacidad para incorporar el conocimiento en todos los sectores de la economía.

La educación superior en México intenta responder a los patrones internacionales y la dinámica de los procesos de globalización económica. Estos procesos de globalización, más propios de las economías posindustriales, arrastrarán consigo tendencias hacia la organización posmoderna y la sociedad del conocimiento para apuntalar un proyecto hegemónico de sociedad global que dé sustento al mercado global y a una democracia global. La sociedad del conocimiento más parece una utopía cuya realidad implica que las instituciones de educación superior (IES) se transformen bajo un guión de libre mercado como el imperativo de un pensamiento hegemónico cada vez más confrontado por las manifestaciones de la diversidad cultural.

En este esquema, la función de las IES es la generación y aplicación del conocimiento que sustente el orden social y el crecimiento económico mediante la producción de saberes científicos, tecnológicos y culturales, y de la gestión del talento humano capaz de generar una

* Profesor-investigador del CUCEA-UdeG.

economía dinámica, integrada y competitiva. Sin embargo, uno de los principales retos que enfrentarán las IES será el de dar respuestas concretas a una sociedad más allá de considerarla como una simple entidad abstracta con capacidad de consumo. La competencia en los sistemas de educación superior estará cada vez más globalizada, por lo que se requiere transformar los procesos institucionales. Las implicaciones de la pertinencia de la educación superior en un mundo bajo procesos de globalización económica están delimitadas por los requerimientos de competencias necesarias para realizar las actividades del mercado global, los idiomas y los sistemas de comunicación e información, entre otros.

Las IES tendrán procesos de transformaciones profundas en los próximos años, aunque lamentablemente bajo un esquema de modernización occidental centrado en los modelos euro-anglo-norteamericanos. Con estas transformaciones se estrecharán cada vez más los espacios para reconocer y analizar las consecuencias de las transformaciones profundas que suponen la economía global, la *cyber*-sociedad y la posmodernidad organizacional como forma para superar las burocracias institucionales.¹ Como consecuencia de estas transformaciones, surgirán nuevos actores y un nuevo modelo de gestión en las universidades. La dinámica de los procesos de globalización económica que pone en riesgo las relaciones interpersonales en todas las formas de convivencia social, requiere como imperativo una revisión moral de las responsabilidades de los diferentes actores, desde una ética global. Las IES en México deben preservar el capital social y acrecentarlo con planes y programas para resolver los problemas ancestrales del desarrollo y, sobre todo, superar las confrontaciones y conflictos que conllevan las nuevas realidades.

La globalización de la educación superior tiene consecuencias perjudiciales y beneficiosas, como por ejemplo, la falta de regularización, planes de estudio de baja calidad, etc. En la consolidación de las IES un factor importante es la nueva división internacional del trabajo universitario, especialmente en la producción de ciencia y tecnología y en la preparación de cuadros altos de científicos para la producción de conocimientos de punta. La consolidación de esta

¹ Eduardo Ibarra Colado, "Reconfiguración institucional de la "Nueva Universidad en México", en *Gaceta Ide@s Concyteg*, año 2, núm. 28, 16 de noviembre de 2007.

nueva división internacional del trabajo universitario es el resultado de la generación y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos de frontera para aquellas instituciones de educación superior del mundo más desarrollado, mientras que, para el caso de México, los países menos desarrollados todavía seguirán siendo los consumidores de estos conocimientos que se generan en otras latitudes y con otras realidades. De allí que la transferencia tecnológica y la innovación tendrán un papel preponderante en nuestras IES. Resulta un desafío imperativo la promoción y el impulso del desarrollo, además de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para insertar los procesos de generación y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos en la sociedad de la información y del conocimiento.

La denominada sociedad de la información y el conocimiento es una consecuencia de los procesos de globalización y del avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La transformación de la educación superior debe centrarse en generar, investigar, organizar, coordinar, compartir, difundir y aplicar el conocimiento en el gran contexto de la sociedad global del conocimiento y dar respuesta a las crecientes demandas del desarrollo. Todas las IES deberán estar conectadas en redes administrativas, académicas y científicas, logrando la conectividad total de los procesos. No obstante, se deberá tener plena conciencia de la posible dependencia tecnológica, el factor de costo-beneficio y las bondades que pueden ofrecer las TIC.

Hay muchas semejanzas en las tendencias de la educación superior en el nivel global, tales como la universalización de la educación superior, la cual se expresa en una diversificación de la oferta educativa con diferentes opciones de planes y programas de estudio. El cambio de los contenidos de planes y programas de estudio debe permitir a los egresados de las IES mayores oportunidades para insertarse en el mercado laboral, considerando los requerimientos de la especialización dados los avances científicos y tecnológicos y la formación transdisciplinaria.² La transdisciplinariedad, la complejidad de las IES y la incertidumbre de su entorno más globalizado

² Edgar Morin, *La cabeza bien puesta: repensar la reforma, reformar el pensamiento*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1999; Edgar Morin, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, París, UNESCO, 1999; Edgar Morin, "Sobre la interdisciplinariedad", en *Boletín del Centre International de Recherches et Études Transdisciplinaires (CIRET)*, núm. 2, París, 1999; congreso

constituyen el nuevo paradigma que va más allá del mero enfoque economicista y que considera a la realidad cada vez más compleja e interrelacionada, incierta e impredecible.

La transformación de los contenidos en un diseño curricular de planes y programas de estudio lleva implícita una revisión de los principios de la filosofía educativa y el rediseño de los modelos académicos y de organización institucional, los nuevos perfiles de egreso, la retícula, estrategias pedagógicas capaces de impulsar la transdisciplinariedad y la complejidad de los fenómenos científicos y tecnológicos. Una realidad cada vez más compleja presenta como retos a las IES de los próximos años, la necesidad de integrar, más que descomponer, los procesos de generación y aplicación del conocimiento y, por lo tanto, el desafío de diseñar las estructuras más eficaces y eficientes. Además de que las sociedades generan y transmiten la información y los conocimientos, aquellas que se incorporan a la economía del conocimiento registran, comercializan, importan, exportan y aplican el conocimiento, eliminando las barreras tradicionales entre las manufacturas y los servicios. Estas economías basadas en el conocimiento son más competitivas debido al valor agregado que ofrecen los sistemas de investigación e innovación científica y tecnológica.

No obstante, los rápidos avances científicos, sobre todo de las tecnologías de la información y la comunicación, aunado a los crecientes procesos de globalización económica, hacen necesario revisar y replantear estos supuestos como un requerimiento de una política de Estado en educación superior pública, ciencia y tecnología, en una perspectiva estructural y de largo aliento, si se quiere dar respuesta a las crecientes demandas de la sociedad mexicana del siglo XXI. El supuesto del modelo neoliberal de que el Estado-nación ya no requiere de la acción legitimadora de las IES, se modifica para que las IES se centren en la realización de las funciones de generación, difusión y aplicación del conocimiento y a la formación de profesionales que el mercado global y la sociedad global demanden.

El Estado mexicano debe tener siempre presente que su principal función es la rectoría de la educación superior y mantener los

internacional, "Quelle université pour demain? Vers une évolution transdisciplinaire de l'université", Locarno, Suiza, 1997; Basarab Nicolescu, "The Transdisciplinary Evolution of the University Condition for Sustainable Development", ponencia presentada en el congreso "Universities. Responsibilities to Society", Bangkok, 1997.

espacios necesarios para la formulación e implementación de las políticas educativas y para la toma de decisiones, por encima de cualquier interés mediático de otros grupos de poder con intereses en la educación superior; de tal forma que no deje lugar a cuestionamientos su responsabilidad de función de Estado y el control de la calidad de los procesos educativos.

En la lógica de las relaciones Estado-sociedad-empresas-IES se presenta una gran tensión en la racionalidad gubernamental³ centrada en las necesidades sociales y la racionalidad instrumental dirigida hacia la eficiencia de la economía y la rentabilidad del mercado. A una larga tradición estatista de la acción pública le ha seguido una tendencia liberadora y civilista de los asuntos públicos, más asociada a los mecanismos del mercado y a la dinámica de los equilibrios democratizadores provocada por las fuerzas políticas y sociales emergentes.

Las reformas estructurales de la educación superior en México tienen su principal sustento teórico en la modernización bajo un entorno de procesos de globalización económica. Esas reformas estructurales de la educación superior tienen como finalidad superar las crisis de cobertura de la demanda educativa.⁴ La implementación de las reformas en las IES presupone la determinación de ciertos principios teóricos, técnicos y políticos. El crecimiento de la cobertura en educación está supeditado a políticas de contratación e inducción de académicos de alto rendimiento y de alto nivel de calidad académica. Estas reformas orientadas a un nuevo proyecto de institucionalización académica implican reformas en sus estructuras, en los diseños institucionales, en la gobernabilidad institucional y de diferenciación funcional.

La transformación del papel del Estado significa procesos de reingeniería para el diseño de las nuevas funciones en materia de educación, investigación y desarrollo tecnológico. El diseño organizacional de las IES implica una transformación de estructuras, mecanismos y comportamientos participativos para la cooperación en las comunidades académicas, así como también la modificación de

³ Hugo Casanova C., "La universidad hoy: idea y tendencias de cambio", en Humberto Muñoz (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, CESU-UNAM/Porrúa, 2002, pp. 31-35.

⁴ Eduardo Ibarra Colado, "La 'nueva universidad' en México: transformaciones recientes y perspectivas", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 14, 2002, pp. 75-105.

la normatividad y formas de gobernabilidad institucional bajo nuevos esquemas de gestión del talento humano y relaciones laborales. El Estado mexicano deberá seguir manteniendo la regulación activa de las IES mediante el fortalecimiento de los mecanismos del mercado y la promoción de la vinculación de la empresa para estimular la producción académica y científica.

Sin embargo, el papel que desempeñan los diferentes actores en la regulación, operación y coordinación de los sistemas de educación superior, requiere transformaciones en las estructuras, procesos y comportamientos, de tal forma que se facilite la implementación de estrategias en un medio ambiente externo. Las estrategias de transformación institucional de la educación superior deberán ser consensuadas entre los principales actores y grupos de interés, entre los que destacan las organizaciones empresariales e industriales, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, las asociaciones de padres de familia, etc. Herrera⁵ puntualiza que la urgencia de la transformación institucional de la educación superior radica en la convergencia de fuerzas tales como la tendencia internacional determinada por el impacto de la globalización y por la revolución científico-tecnológica del final del siglo XX. El planteamiento de políticas de educación nacionales que muestran una gran receptividad a las recomendaciones de organismos multilaterales de procesos de búsqueda, en la mayoría de los casos, provocan reformas que conducen a una mayor calidad, cobertura y pertinencia dentro de la concepción tradicional, disciplinaria, burocrática y jerárquica en nuestro país.

La transformación institucional deberá propiciar un cambio en el modelo educativo de tal forma que implique el cuestionamiento del modelo de sociedad en el que se fundamenta y que conduzca a las universidades a otros modos de pensar, de organizar, de producir y transmitir los saberes.⁶ La tendencia a la tercerización de la economía, en una sociedad centrada en la información y el conocimiento, tendrá un impacto en los perfiles de formación científica y tecnológica profesional. Los cambios económicos en el escenario

⁵ Alma Herrera, "El cambio en la década de los noventa: estudio comparado de diez universidades públicas de México", en Axel Didrikson T. y Alma Herrera (coords.), *La transformación de la universidad mexicana: diez estudios de caso en la transición*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Grupo Editorial Porrúa, 2002, pp. 9-10.

⁶ Rigoberto Lanz, *¿Qué quiere decir "reforma universitaria"?: lo que quieren los que quieren reformas*, Caracas, mimeo, 2003.

global tienen serias repercusiones en el mercado laboral y esto en los cambios de las fronteras del conocimiento. Los cambios en el entorno presionan para la transformación del sistema de educación superior.

En materia de desarrollo nacional y regional y el papel del Estado, el escenario de 2020 es un modelo de concertación y coordinación flexible y descentralizada con un sistema estatal de innovación e interacción entre empresas, mercado, gobiernos y universidades. Este modelo de gobernabilidad interinstitucional debe superar al actual modelo de la racionalidad instrumental de los mercados que pone a funcionar las instituciones sociales bajo esquemas de productividad orientados a maximizar beneficios individuales de los actores que bajo una concepción voluntarista actúan con oportunismo en detrimento de los objetivos del desarrollo social y la solidaridad.

Este trabajo tiene como propósito analizar la prospectiva de la educación en México bajo un horizonte del año 2020 tomando en cuenta los principales cambios del entorno económico, político y social. Con este enfoque, se establecen como ejes del análisis: la gobernanza de la educación, la política de la educación superior, la ciencia y la tecnología, el proyecto de la institución de educación superior, ciencia y tecnología del futuro, la generación e innovación del conocimiento, la vinculación, las finanzas y la evaluación integral del proceso educativo. Finalmente, se hace una prospectiva de las tareas pendientes de la educación superior en México, y se asume un análisis crítico sobre los alcances de las funciones del nuevo modelo de las IES bajo una orientación prioritaria a los requerimientos del mercado, subestimando las necesidades sociales y las del Estado mexicano.

GOBERNANZA EN LA EDUCACIÓN

La transformación de los modelos de gobierno y organización de las IES lleva implícita una revisión profunda de las normas jurídicas para sustentar las modificaciones estructurales, de comportamientos y de procesos tecnológicos. Por ahora es imperativo realizar una revisión profunda a las normas del sistema educativo nacional en lo general, y en particular a todo el marco regulatorio de las IES. Los poderes locales, municipales y estatales desempeñan un papel importante en los procesos de cambio estructural mediante la implementación de las políticas educativas promovidas para favorecer

la transformación de las IES. Las instituciones de educación superior deben ampliar los cauces democráticos y definir claramente las facultades y funciones limitadas. Es necesario diseñar instituciones de educación superior que integren el sistema educativo nacional y que atiendan de manera diversificada, flexible y en forma pertinente a grupos sociales que han sido tradicionalmente excluidos de la posibilidad de obtener una educación de alto nivel y de buena calidad. Las IES de los próximos años continuarán jugando un papel social importante que dará espacio a los nuevos agregados sociales emergentes para confrontar sus paradigmas, ideologías y estructuras de poder.

Las reformas institucionales al sistema de educación superior en México requieren estrategias de alcance, escala, cobertura y profundidad en los procesos de cambio institucional. Las reformas de las instituciones de educación superior seguirán reorientándose mediante los criterios de calidad, pertinencia e internacionalización. La forma de gobierno debe centrarse en la solución de los problemas de sus funciones sustantivas, las necesidades institucionales para generar y desarrollar el conocimiento científico y tecnológico como su principal razón de ser o misión, mediante el uso más eficiente y eficaz de los recursos disponibles. Los gobiernos de las IES deben fomentar los mecanismos democráticos de consulta tendientes a sumar esfuerzos en las tareas sustantivas, establecer las normas del gobierno y los requisitos de acceso al mismo.

Es un imperativo para los próximos años establecer sistemas de registro, selección e inducción de aspirantes a puestos directivos en las IES, lo que implica la asignación por concurso de cargos directivos. Asimismo, los procesos de toma de decisiones deben abrirse a procesos más democráticos mediante el fortalecimiento de estructuras más planas, uso de tecnologías de información y comunicación de punta y comportamientos sujetos a procesos de transparencia y rendición de cuentas. La diversificación de las estructuras institucionales se manifiesta en una diversidad de formas organizacionales para dar atención a las necesidades de educación, ciencia y tecnología mediante programas y planes de estudio. Los procesos de toma de decisiones deben ser transparentes, horizontales e incluyentes para que ofrezcan la apertura a todos los actores involucrados, pero sobre todo a las y los docentes, investigadores(as) y alumnos(as), los principales implicados en los procesos de enseñanza-aprendizaje. La apertura tiene que permitir nuevas formas de elección del

gobierno de las IES, de tal forma que se promueva una mayor participación en toda la comunidad académica y científica. Se propone la apertura de espacios para el ejercicio de la democracia académica bajo un principio de relación igualitaria entre alumnos(as), académicos(as), docentes e investigadores(as), administración y gobierno.

La búsqueda de alternativas debe incluir la construcción de espacios educativos innovadores que permitan la expresión abierta, flexible, transdisciplinaria y autorregulada de la vida académica de la multiplicidad de actores. La autonomía universitaria de una gran variedad de instituciones de educación superior; ciencia y tecnología, hace más significativas las relaciones de coordinación interinstitucional para aprovechar las ventajas comparativas y las áreas de excelencia para compartir recursos, conjuntar esfuerzos y programas a través de alianzas estratégicas, avances en las alianzas estratégicas y de programas internacionales interinstitucionales para complementar las infraestructuras para docencia, investigación y posgrado, de tal forma que se propicie una mayor movilidad académica estudiantil y de maestros e investigadores. La vida académica debe estar sustentada en relaciones horizontales con la parte administrativa. En el futuro se debe estar más preocupado por que en las formas de gobierno de las IES, sus estructuras sean representativas de los principales actores del proceso de enseñanza-aprendizaje y de investigación, y en general el involucramiento en los procesos de toma de decisiones de los principales beneficiarios, la comunidad, los negocios y la sociedad civil. La creación y el mantenimiento de redes académicas estatales, regionales, nacionales e internacionales contribuirán a hacer más eficiente el uso de los recursos para ofrecer servicios educativos innovadores, de gran calidad, cobertura y pertinencia. La calidad de la educación es entendida en forma multidimensional por comprender la calidad de docencia, gestión, programas académicos, estudiantes, etc. El mejoramiento sustancial de la calidad de la educación superior debe sustentarse en el mejoramiento de los estudios de posgrado de los docentes, y en el ejercicio del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación. Se pretende que para el año 2020 se encuentre consolidado el sistema nacional de planeación y de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior. Mejorar los sistemas de planeación, coordinación, control, evaluación y acreditación de programas e instituciones de todo el sistema educativo mexicano es un imperativo urgente. Los supuestos sobre los cuales funciona el actual modelo

de educación superior en México, los mecanismos de regulación gubernamental y de un arreglo institucional centrado en la racionalidad económica han conducido a una severa crisis. Si bien estos supuestos son lógicamente coherentes durante la fase de formulación, su tolerabilidad no es viable en la realidad contingente del contexto mexicano.⁷

LA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

En México, la política social actual se propone reducir los niveles de pobreza y desigualdad económica y social a través de acciones y programas que tiendan a igualar el acceso a mejores estándares de educación, salud, vivienda y nutrición. La política educativa tiene que ser el instrumento que guíe las tendencias actuales para implementar la transformación de la educación superior, de tal forma que se dé respuesta a los retos de los tiempos inciertos y complejos por venir. Los principios de relevancia, calidad e internacionalización, de acuerdo con la UNESCO, deben guiar los continuos cambios en la educación superior. Por relevancia se entiende el papel y sitio que ocupa la educación superior en la sociedad y en el mercado laboral, las relaciones con el Estado y el financiamiento público.

Los procesos de transformación institucional de la educación superior en México involucran a poderosos grupos de intereses en los niveles local y federal en la formulación e implementación de estrategias, por lo que se ha demostrado que cada institución es un caso diferente. El conjunto de planes gubernamentales que intentan modificar el sistema de educación superior muestra características distintas de implementación, si se considera la voluntad de los actores y la autonomía de las instituciones públicas y privadas. Una de las principales tendencias en los sistemas de educación superior es la expansión cuantitativa que permita el acceso de todos los grupos sociales en las regiones. En un futuro próximo, el sistema educativo mexicano debe terminar la marcada desigualdad de la distribución geográfica.

⁷ John W. Meyer y Brian Rowan, "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAEM, 1999.

Entre los supuestos de la educación pública superior en México, ésta se asume como uno de los compromisos sociales del Estado con las características de gratuita, universal y laica. Es una responsabilidad de la sociedad mexicana demandar que el Estado cumpla con sus funciones para hacer viable, en una dimensión de largo plazo, el proyecto de educación superior que impulse y logre la concertación de todas las voluntades en un pacto amplio e incluyente de todos los sectores sociales. El Estado mexicano continuará garantizando y haciendo efectivo el derecho social de acceso a la educación pública a todos los ciudadanos que elijan continuarla en alguna de las instituciones de educación superior, ciencia y tecnología, ya sea pública o privada. En los próximos años será necesario establecer sistemas y mecanismos para que los ciudadanos puedan realizar propuestas de mejoras, activar los consejos de participación social previstos en la Ley General de Educación, con el fin de dar cauce a los reclamos de más participación ciudadana y reconocer a los grupos de interés que se contraponen al estatismo de la educación. Las IES tienen que estar abiertas a la participación de los diferentes grupos de interés a través de procedimientos que puedan materializar sus mejores intenciones.

La proyección social del desenvolvimiento presente y futuro de las IES debe orientarse por políticas educativas más coherentes con las responsabilidades que surgen de la realidad económica, política y social de nuestro pueblo, es decir, políticas educativas con una orientación plena de política social. La sociedad mexicana del siglo XXI deposita en las instituciones promotoras del conocimiento ciertas responsabilidades y expectativas a las cuales las IES, universidades y tecnológicos, no pueden mantenerse ajenas.⁸ Para lograr lo anterior, en los próximos años se tiene la visión de un proyecto de reforma estructural nacional de la educación superior, ciencia y tecnología, impulsado por el Estado y con una fuerte participación de los sectores productivos y sociales. Este proyecto debe ser capaz de impulsar un nuevo modelo de desarrollo nacional, y considerar las asimetrías y desigualdades que existen en los diferentes contextos económicos, sociales y culturales en que se provee la educación superior, la ciencia y la tecnología.

⁸ Hugo Casanova Cardiel, "Universidad y educación pública: una responsabilidad de Estado", en *Este País*, núm. 198, 2007, pp. 35-38.

Alcanzar una mayor equidad en la distribución del ingreso en un país como México, donde hay una gran desigualdad en este rubro, representa un reto que está relacionado con el crecimiento económico y, por tanto, el crecimiento de la oferta educativa para ampliar la cobertura de oportunidades. Las políticas de mayor equidad que tengan un impacto educativo dependen de las finanzas y de mecanismos para evitar los riesgos de la segmentación social. El proyecto educativo nacional debe garantizar la equidad educativa a través de mecanismos diseñados por el federalismo educativo, pero además debe equilibrar esta equidad con el involucramiento de la cultura escolar a las culturas de las comunidades, de tal forma que fortalezca una educación intercultural. La promoción de la equidad educativa atenderá a determinadas poblaciones mediante la implementación de estrategias transversales de políticas sociales para apoyar a quienes más lo necesiten.⁹ El nuevo proyecto educativo está estrechamente vinculado al proyecto de nación que se desea para México, y debe ser el resultado de una política del Estado sustentada en la calidad y la competitividad del sistema educativo mexicano.

La política de la educación superior, la ciencia y la tecnología, debe ser reformulada y rearticulada de forma integral, por tener de referente y finalidad la mejora de la educación nacional. La promoción de una educación integral implica las relaciones de cooperación y conflicto entre las IES, las comunidades, empresas, nuevos movimientos sociales y los diferentes niveles de gobierno. La educación integral también implica la promoción del desarrollo humano, los valores morales y cívicos, el desarrollo sustentable, una cultura de paz, la educación física y artística, etc. Una política de Estado en materia de educación superior, ciencia y tecnología, ha de promover la modernización de las instituciones encargadas de proveer este servicio y fortalecer la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Las políticas de educación superior, ciencia y tecnología, deben fijarse para incrementar sustancialmente la cobertura de la educación superior, abierta a un mayor alcance de atención que supere 50 por ciento de la población total de jóvenes, de tal forma que se haga realidad uno de los grandes principios del Estado mexicano. Esto es factible si se considera la ventana de oportunidad pobla-

⁹ Observatorio Ciudadano de la Educación, “¿Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI? La educación que propone el SNTE”, *op. cit.*

cional debido a la tendencia en las bajas de la natalidad ya presente en la última década.¹⁰

Las políticas educativas que se propongan deben dar respuesta a los desafíos de las principales demandas a las IES para atender los requerimientos de cobertura, calidad y pertinencia, así como las actividades adecuadas para llevarlas a cabo.¹¹ Las políticas de transformación educativa deben ser capaces de convocar y aglutinar a los diferentes grupos de interés bajo una misma orientación teórico-epistemológica y metodológica para aumentar los niveles de cooperación, desalentar la competencia disfuncional centrada en el individualismo, disminuir el sentimiento de pérdida de autonomía institucional y promover la participación y articulación de los cuerpos y las comunidades académicas.¹² Se tienen que instrumentar políticas educativas orientadas a resolver integralmente el problema de la deserción académica de los estudiantes, sobre todo con acciones preventivas tales como las tutorías académicas a quienes pueden incurrir en bajo aprovechamiento académico. Es urgente la implementación de un sistema integrado de atención a los y las estudiantes que facilite los trámites interinstitucionales para una mayor movilidad académica y para todo tipo de apoyo académico y de servicios estudiantiles, lo cual se establece en un proyecto de institución superior, ciencia y tecnología.

PROYECTO DE INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN EL FUTURO

La educación superior, ciencia y tecnología en México es ejercida por una gran diversidad de instituciones de educación superior, ciencia y tecnología. Toda institución de educación superior, IES, universidad o tecnológico, es por definición abierta a la sociedad. Todos los componentes institucionales del sistema de educación superior, como un conjunto plural, deberán actuar para lograr los

¹⁰ INEGI, "Censo Nacional de Población", *op. cit.*

¹¹ Roberto Rodríguez, *The Modernization of Higher Education in Mexico: An Agenda for Discussion*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad-Coordinación de Humanidades-UNAM, 1998.

¹² Axel Didriksson T. y Alma Herrera (coords.), *La transformación de la universidad mexicana: diez estudios de caso en la transición*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa, 2002, pp. 368-370.

objetivos propuestos a largo plazo. Las políticas educativas articuladas con las reformas institucionales implican la transición hacia nuevos modelos de desarrollo de las IES que requieren nuevos procesos de coordinación y gestión bajo estructuras y comportamientos más flexibles y menos burocráticos, alejados de las jerarquías autoritarias.

Se impone una revisión profunda de las IES para su transformación, con la participación de los diversos sectores involucrados, especialmente los sectores externos. El diseño del nuevo sistema educativo nacional tiene que abandonar su posición de formador de recursos humanos destinados a las maquiladoras para trascender el consumo de conocimientos científicos y tecnológicos típico de las sociedades que permanecen en los márgenes del subdesarrollo. En el caso de México, hasta ahora los profesionales encuentran trabajo en las plantas maquiladoras para las actividades técnicas de operación, pero no para el diseño y la innovación de procesos y sistemas. La transformación de la educación superior tiene que centrarse en consideraciones del análisis del mercado laboral futuro y sus requerimientos de la formación profesional. Esto implica una perspectiva transdisciplinaria de los conocimientos, habilidades y destrezas científicas y tecnológicas que implican diseños curriculares complejos, en función de los compromisos para contribuir al desarrollo de la sociedad mexicana. El diseño institucional de las IES del futuro se inscribirá en un marco de estructuras, procesos y comportamientos que resultarán de las presiones de las tendencias ambientales complejas e inciertas y de la fortaleza de sus competencias, recursos y capacidades propias. El diseño de IES de los próximos años es el de una organización compleja y diferenciada, orientada a la generación y aplicación de conocimientos transdisciplinarios bajo nuevos esquemas de procesos de aprendizaje e investigación para ser transferidos a la sociedad.

En el plano epistemológico, el diseño de las IES se debatirá por una parte entre las filosofías utilitarias, individualistas y de libre competencia, y por la otra, en las filosofías sociales centradas en las formas solidarias de las finalidades sustantivas que implican compromisos de colaboración entre los diferentes actores implicados en la generación del conocimiento. Las nuevas formas de generación y aplicación del conocimiento requieren el diseño y la reinención de nuevas formas organizacionales que desencadenan innovadores modos de existencia de los actores y agentes locales con profun-

das y graves consecuencias sociales. Las IES deben ser una universidad o un tecnológico con un proyecto social que trascienda en todas las esferas del desarrollo humano. La complejidad institucional del sistema educativo nacional se expresa en el respeto a la autonomía de las universidades que dificulta lograr acuerdos tendientes a complementar recursos.

Por lo tanto, se requiere una reforma institucional y su consolidación sobre una estructura que facilite la coordinación y complementación racional y equitativa de recursos y esfuerzos de las instituciones de educación superior, ciencia y tecnología para alcanzar niveles más altos de desarrollo que atiendan los perfiles regionales. El debate se centrará en el diseño de un modelo de universidad más orientado al sentido utilitario de la enseñanza y la investigación que en el diseño de un modelo de universidad con un proyecto utópico de emancipación democrática. Las IES implementarán programas de mejoras en la cantidad y calidad de su infraestructura, condiciones ambientales y programas académicos, con un impulso paralelo a acciones de evaluación de sus indicadores. Los criterios de la calidad, certificación y acreditación de programas académicos serán establecidos por cuerpos académicos consolidados en las instituciones de educación superior, ciencia y tecnología. La calidad académica de los programas de educación superior, ciencia y tecnología, será la condición para incrementar los procesos de certificación y para orientar el crecimiento cuantitativo.

El modelo de educación superior, ciencia y tecnología que se proponga, tiene que reconocer la importancia de los factores del proceso de enseñanza-aprendizaje en los resultados medidos en términos de indicadores de calidad y pertinencia. La transformación institucional debe profundizar en las innovaciones en el modelo académico que tome en consideración la emergencia de los procesos de globalización económica, los cambios científicos y tecnológicos más avanzados en las diferentes áreas del conocimiento, y el avance de las tecnologías de la comunicación y la información.

Generación e innovación del conocimiento

El modelo educativo del futuro de la educación superior en México debe tener una sustentación transdisciplinaria, estar centrado en el desarrollo humano, congruente con una identidad cultural promotora de la paz, orientado por valores de una ética global y ser

como una estrategia para que nuestra sociedad alcance altos niveles de bienestar y desarrollo sustentable. En los próximos años será un imperativo generar y aplicar el conocimiento para atender los problemas ambientales producidos por prácticas humanas que atentan contra su propia existencia. En sus campos de conocimiento científico y tecnológico, aspirará en los próximos años a ser más integral, más humano, más completo, más multidimensional y, sobre todo, con una visión holista.

También debe lograr la consolidación de cuerpos académicos y áreas de conocimiento que realicen actividades de innovación académica, de generación y aplicación del conocimiento que resuelvan los problemas del entorno económico y social. El sistema de aprendizaje del nuevo modelo de educación superior, ciencia y tecnología debe apoyarse, aunque no necesariamente girar alrededor del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Las características de los perfiles de los egresados serán certificadas por organismos externos. La certificación profesional y la acreditación institucional con los estándares internacionales del ejercicio profesional impulsarán una cultura de la planeación colegiada y de la autoevaluación.

Los escenarios cuantitativos de matrícula, de titulación, de cobertura y la problemática en general de la educación superior para el año 2020, están determinados por las condiciones de desigualdad, inequidad e injusticia social. Se requiere una expansión del sistema educativo, así como iniciativas gubernamentales y de otros sectores de la economía y de la sociedad, para favorecer el ingreso de la demanda social y ampliar la cobertura del sistema. Se tiene que plantear que el esfuerzo por realizar deberá concentrarse en relación con el cambio de planes de estudio, sus tiempos, los métodos de enseñanza y técnicas; debe atenderse esencialmente el cambio de los contenidos mismos de las disciplinas. Para los próximos años permanece como un desafío homologar las equivalencias de los planes de estudio en educación superior, de tal forma que se logren acuerdos entre los sistemas tecnológicos y universitarios.

Vinculación

La vinculación Estado-IES-empresas-sociedad es un requisito indispensable para complementar los esfuerzos de atención a la demanda de los servicios de educación superior que plantea el crecimiento

demográfico, de tal forma que se puedan crear y desarrollar profesiones necesarias para la realidad económica, social y política. La vinculación de la educación, la ciencia y la tecnología con los sectores productivos y sociales tendrá que fortalecerse. Los procesos de vinculación de las IES tienen que concebirse en forma abierta, dinámica y circular con los sectores productivos y sociales, de tal forma que se faciliten los flujos de información, comunicación, transferencia de recursos, conocimientos, tecnología, etcétera.

El desarrollo de proyectos de investigación, transferencia de tecnología e investigación tecnológica tiene que ser una responsabilidad compartida por fondos financieros mixtos provenientes de los agentes y actores que más se benefician: empresas, Estado y sociedad mexicana. Se deben impulsar e incrementar los niveles de investigación y de posgrado mediante la formación investigadora, docente, divulgadora de la cultura, con capacidad para propiciar el aprendizaje profundo, la generación del conocimiento, la solución de problemas en distintos campos científicos y tecnológicos de aplicación, prevista en las actuales políticas educativas. Una propuesta para motivar la participación del sector privado es la creación de programas donde los servicios de educación superior ofrezcan beneficios a los empresarios que atraiga inversión. El dinamismo del sector privado podría aliviar la presión de la creciente demanda, aunque con niveles disímiles y muy discutibles en la calidad del servicio ofrecido.

Aprovechando las ventajas que ofrece una sociedad de información y conocimiento, la movilidad internacional de académicos, investigadores y estudiantes potenciará el intercambio de experiencias, conocimientos, habilidades, valores y actitudes que ampliarán los horizontes de la formación profesional. Igualmente, es importante que se fomenten programas de vinculación con las empresas multinacionales y globales, no solamente para realimentar los planes y programas de estudio, sino también para facilitar la inmersión laboral de los egresados. Las innovaciones institucionales para apoyar las funciones sustantivas de las IES requerirán mejores estructuras para ampliar los servicios de los centros de negocios, programas de incubación empresarial, etc., sin olvidar la vinculación con los sectores social y político a través de programas tales como las bolsas de trabajo en línea, el apoyo a grupos en exclusión social y marginada, participación en proyectos específicos de los tres niveles de gobierno para la promoción y el desarrollo económico regional, etcétera.

A continuación se analiza el problema toral de la educación superior en México para los próximos años: su financiamiento.

Finanzas

El problema toral de la educación superior ha sido, es y seguirá siendo el financiamiento y la planeación e instrumentalización financiera que implica la disponibilidad de recursos. Las IES asumirán compromisos de transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio y operación de las finanzas, ya sea de procedencia pública o privada, en una lógica de complementación de recursos interinstitucionales. Las IES deberán sujetarse más a la rendición de cuentas, las auditorías y el escrutinio del uso de los recursos financieros por las autoridades educativas locales o estatales, a fin de evitar la centralización de estas funciones y, por tanto, su mal manejo. Se presume que en el futuro aumentará la presión para que las propias instituciones generen ingresos complementarios, debido a la insuficiencia de recursos financieros para atender el crecimiento de la demanda.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es muy escueto al señalar las posibles fuentes de financiamiento y los recursos necesarios para la educación, la investigación y la innovación tecnológica. Debido a los altos costos de la educación superior y la investigación científica y tecnológica de calidad, los nuevos esquemas de financiamiento tendrán repercusiones serias en las relaciones interinstitucionales entre las IES y las autoridades gubernamentales. Es preciso hacer una reconfiguración de las identidades académicas de las IES y de los sujetos académicos, de tal forma que abandonen su actual posición de meros agentes económicos productores de profesionales y conocimientos y recuperen su posición de instituciones que tienen referentes culturales, científicos, tecnológicos, de desarrollo social, legitimadoras de procesos sociales y del Estado mexicano, etc. La nueva identidad de los sujetos académicos facilita las prácticas transdisciplinarias e interinstitucionales para la formación de redes y cuerpos académicos que comparten objetivos en la generación, difusión, transferencia y aplicación de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

De acuerdo con Ibarra Colado,¹³ el modo de racionalidad neoliberal del diseño de la nueva universidad se delimita en cinco ejes:

¹³ Cfr. Eduardo Ibarra Colado, "Reconfiguración institucional de la 'nueva universidad' en México", *op. cit.*

1) un estado auditor con mecanismos de vigilancia a distancia en la efectividad de los resultados; 2) el fomento de nuevas formas de financiamiento, que incluye programas de vinculación universidad-mercado-Estado; 3) la diversificación y estratificación del Sistema Nacional de Educación Superior; 4) la modernización administrativa, y 5) la evaluación del desempeño académico con programas de remuneración individual a partir de indicadores de productividad. La mejora en la racionalidad para asignar los recursos financieros a las diversas instituciones de la educación pública es determinante para abandonar viejas prácticas de negociaciones interinstitucionales articuladas en los factores políticos-partidistas más que en una racionalidad centrada en resultados académicos. Por lo tanto, en los próximos años se pretende mejorar la calidad de los procesos de transparencia y rendición de cuentas de las responsabilidades sustantivas de las IES.

Las IES tienen que asumir acciones concretas para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio y operación de fondos financieros públicos en forma articulada con su autonomía universitaria y demás componentes de los sistemas de educación superior, de tal forma que se propicie la colaboración institucional. El Estado debe considerar la inversión en educación superior e investigación científica como inversión social.

Las crecientes restricciones presupuestarias que presionan financieramente a las instituciones de educación superior en México, han impactado fuertemente en la calidad de la entrega de los servicios educativos en el sector público. La fuerte carga fiscal que la educación superior representa para el Estado mexicano, que no puede satisfacer todas las expectativas de formación científica y tecnológica de los mexicanos, ha dado lugar a la transferencia de esa responsabilidad social al sector privado, no sin dificultades, por las enormes inversiones de infraestructura que se requieren para proveer los servicios educativos con eficiencia y eficacia. El crecimiento cuantitativo del sector privado en educación e investigación generará un mayor reclutamiento de las y los estudiantes de la clase alta, ofreciéndoles un mayor posicionamiento de liderazgo, a pesar de la heterogeneidad. Muchas IES recorrerán caminos de reconversión de universidades públicas a privadas por mercadeo de sus productos, tales como los egresados, conocimientos y valores.

El punto crucial en la generación, investigación y aplicación del conocimiento en el futuro inmediato es la creación de fuentes alter-

nativas de financiamiento de tal forma que se reduzcan las presiones presupuestales del Estado mexicano para atender las demandas. Sin embargo, todas las soluciones apuntan a descargar estas responsabilidades del Estado en las organizaciones del mercado bajo estructuras de gobernanza que impliquen procesos de vinculación del tipo proveedor-cliente, que aunque altamente discutible y debatible, puede ser parte de la solución, mientras se perfecciona el modelo para alcanzar las connotaciones de atención a la ciudadanía. La educación superior requiere un esfuerzo sostenido de gestión de recursos financieros para afrontar las responsabilidades en materia de formación profesional, preservación de la identidad y los valores de la cultura, las ciencias y las técnicas, generación del conocimiento, innovación tecnológica, transferencia de tecnología, etc. Transferir las responsabilidades de aportación financiera al sector privado sólo resuelve en parte el complejo problema porque limita las oportunidades de movilidad social a quienes no la necesitan, ya que pueden pagar su formación profesional, por lo que es imprescindible que el Estado asuma su responsabilidad financiera bajo una perspectiva de largo alcance para fortalecer la educación superior en sectores sociales altamente competitivos que carecen de los recursos para hacerlo por sí mismos.

Si bien se debe pugnar por impulsar la responsabilidad del Estado en la educación superior, para atender la demanda educativa en los próximos 13 años es necesario que los servicios educativos se expresen en términos de oferta y demanda en un mercado regulado de recursos e insumos educativos para apuntalar a una sociedad del conocimiento y la información. La sociedad del conocimiento y la adopción del paradigma de la educación permanente y para toda la vida son referentes del contexto educativo postulados por la UNESCO.

La gestión de recursos financieros adquirirá relevancia en los próximos años, lo cual requerirá una mayor dosis de creatividad para allegarse de los recursos escasos, como por ejemplo, explorar programas de vinculaciones con otras universidades y fundaciones que cuentan con bolsas de financiación para proyectos específicos de formación profesional, creación de conocimiento científico y tecnológico, programas de innovación tecnológica, transferencia de tecnología, apoyo a grupos discriminados para acceso a oportunidades educacionales, etc. En los próximos años se debe incrementar la capacidad de gestión para captar fondos de financiamiento, entre ellos

mediante la oferta de actividades de docencia, investigación, innovación, desarrollo y vinculación que puedan catalogarse como servicios con efectos multiplicadores que derramen los beneficios hacia los estudiantes e investigadores. Se esperaría que en el México del futuro la iniciativa privada incrementara sus aportaciones, lo que haría a los mexicanos menos dependientes de los avances que en esta materia se realicen en los países más avanzados.

La escasez de recursos financieros y la urgente necesidad de financiamiento de las actividades de la educación superior, sobre todo en lo concerniente a infraestructura y equipamiento educativo, propiciarán la generación de recursos por otras fuentes tales como la creación de fideicomisos, créditos institucionales e ingresos propios por la vía de la venta de servicios. Por otro lado, también es sumamente importante que se considere que el incremento en las percepciones por el aumento de sueldos de los docentes repercute en una mejor calidad de la educación. Hay que acotar que las remuneraciones de los docentes, sin embargo, deben ir de acuerdo con el desarrollo y crecimiento de la economía nacional y conforme a los resultados del desempeño. Finalmente, este trabajo analiza la perspectiva de la educación superior en México en función de los resultados esperados de los procedimientos de evaluación integral del proceso educativo.

EVALUACIÓN INTEGRAL DEL PROCESO EDUCATIVO

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 propone la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa en la educación media superior y superior y en la medición del desempeño del docente. En educación superior, ciencia y tecnología es una prioridad establecer en los próximos años un sistema de evaluación integral de la educación más centrada en la evaluación de la totalidad del proceso educativo, incluyendo sus resultados. La evaluación integral del desempeño del proceso educativo ha desplazado al enfoque más centrado en la planeación para ejercer un mayor control de la vigilancia a distancia de las actividades académicas de las IES. La tendencia en los procesos de evaluación se mantendrá en los mecanismos de la evaluación diagnóstica de programas, evaluación de insumos, resultados de los procesos educativos y la acreditación formal, por organismos independientes del sistema pero con reconocimiento de las autoridades educativas. La evaluación de la calidad institucional propiciará la innovación académica.

La evaluación por resultados con fundamento en un modelo de financiamiento se centra en criterios de desempeño y programas integrales de fortalecimiento institucional. La evaluación del desempeño individual de los diferentes actores involucrados, tales como investigadores, docentes, alumnos, personal administrativo y de mantenimiento, directivos, funcionarios, etc., exige cambios de actitudes y comportamientos más de acuerdo con el despliegue de una racionalidad económica que sólo beneficia a los mismos actores individualmente y se pierden valores solidarios.

Se requiere una nueva reconfiguración de las identidades de los sujetos académicos para solventar la crisis moral y ética propiciada por los principios de la racionalidad instrumental del modelo de educación superior centrado en el individualismo y la competencia, por otro modelo que permita el desarrollo solidario más acorde con los valores del desarrollo humano y más centrado en el proyecto institucional de las IES como garantes de la sociedad en plena coordinación con los valores del mercado y del Estado.

Este sistema debe evaluar el desempeño de todos los actores involucrados en los procesos educativos, incluyendo al Estado, la comunidad, los funcionarios educativos, las y los docentes e investigadores, padres y madres de familia, instituciones de apoyo, alumnos(as), etc. Igualmente, el sistema de evaluación integral del proceso educativo debe evaluar las instituciones, infraestructura, recursos financieros y materiales, recursos y medios didácticos, etcétera.

Para lograr una mayor eficiencia en los recursos es necesario implementar sistemas de evaluación, acreditación y rendición de cuentas de la aplicación de recursos. Se requieren políticas, estrategias, normatividad e indicadores de desempeño de la calidad académica y de atención a las demandas del entorno y del mercado laboral. Es además importante difundir los resultados de las evaluaciones, asegurar la realimentación de los actores involucrados en los procesos educativos para establecer las medidas correctivas pertinentes.

TAREAS PENDIENTES

Existe ya una conciencia de la crisis de la educación superior generada por problemas de eficiencia, eficacia y cumplimiento de sus funciones sustantivas por parte de todos los actores involucrados,

internos y externos. Las reformas sobre calidad, cobertura y pertinencia en el ámbito de la modernización plantean nuevos desafíos y nuevas tareas bajo una tendencia de multidireccionalidad como el fundamento para la transformación de la función central de una formación transdisciplinaria de profesionales más apropiada para promover el desarrollo social y económico acorde con el contexto actual.

Es en este sentido que las IES necesitan redefinirse en relación con su entorno, replantearse su visión, misión y funciones.¹⁴ El rediseño y reconfiguración de las IES mediante procesos de transformación que permitan el libre flujo del pensamiento, ideologías, información y conocimientos desde la perspectiva del análisis crítico, es un desafío ineludible de los tiempos por venir. Los procesos de transformación de la educación superior así orientados son como el sustrato que posibilita todo el desarrollo de las capacidades humanas para la creatividad e innovación que permitirán dar respuesta a la realidad compleja e incierta y facultará el logro de más altos niveles de crecimiento económico, a la par de un desarrollo sustentable social y ambiental. El desafío imperativo de las IES en los próximos años será romper con la continuidad de las políticas educativas que se implementan con las reformas estructurales por mandato de intereses extraños al desarrollo sustentable de la sociedad mexicana. En este sentido, las propuestas están llenas de propósitos, por lo que se puede argumentar que se inscriben en una línea voluntarista y sin fundamentos en diagnósticos serios.

Uno de los principales retos es vencer los obstáculos y resistencias al cambio institucional capaz de eliminar las tendencias perturbadoras y perversas de la implementación del modelo neoliberal de educación superior centrado en la gobernabilidad del libre mercado. Esto conlleva la exaltación del individualismo y procesos excluyentes de competitividad económica. Para revertir estas tendencias, la propuesta va en el sentido de fomentar procesos de generación, difusión, transferencia y aplicación de conocimientos mediante estructuras y comportamientos organizacionales centrados en la cooperación y la solidaridad.

¹⁴ Alfredo Gutiérrez, "El conocimiento empieza por nosotros: de la autocrítica a la univermoción", en Enrique Luengo (coord.), *Educación, mundialización y democracia: un circuito crítico*, México, UNLA/ITESO/UIA/UVM/IIPC/UNESCO, 2001, pp. 33-95.

La orientación multidireccional de las transformaciones educativas implica comprender la transformación en las formas de gobierno, en la administración académica, en la evaluación de la calidad de los procesos y resultados, en la responsabilidad compartida y la cooperación de unidades, en el compromiso por la construcción de un proyecto alternativo de sociedad, en la democratización de sus estructuras de representación, en la formulación e implementación de sus modos de financiamiento, en la integración del sistema universitario con el resto del sistema educativo superior, etcétera.¹⁵

Los procesos de transformación institucional deben incluir estrategias impulsadas por los liderazgos académicos en las IES mediante procesos de consenso y autorregulación que involucren a las comunidades académicas en propuestas de cambio de gran escala y de largo alcance, lo cual requiere la integración y consolidación de cuerpos académicos colegiados o colectivos. Las tareas pendientes propuestas por De la Fuente¹⁶ para avanzar en la sociedad del conocimiento son: mayores inversiones en educación, investigación y desarrollo, formar una red de universidades de clase mundial, incrementar los niveles académicos de la población económicamente activa e importar conocimientos y no sólo exportarlos. Las reformas universitarias deben ampliarse a todos los ámbitos de las actividades sustantivas, la calidad en los procesos de generación, investigación y aplicación del conocimiento, los proyectos de vinculación con los sectores productivos y sociales, y la calidad de la infraestructura y uso de TIC.

La formación profesional del futuro debe ser capaz de conjugar los saberes pragmáticos y empíricos con los conocimientos teórico-metodológicos. La reorganización de los saberes y sus interrelaciones disciplinarias y transdisciplinarias, su relación curricular y los procesos de enseñanza-aprendizaje, etc., son cuestiones urgentes que la transformación de la gestión académica institucional debe

¹⁵ Enrique Luengo González, *Tendencias de la educación superior en México: Una lectura desde la perspectiva de la complejidad*, Bogotá, UNESCO, 2003, p. 46. Trabajo elaborado para el Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizado el 5 y 6 de junio de 2003, en Bogotá, Colombia, bajo los auspicios del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESACC) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), p. 46.

¹⁶ Juan Ramón De la Fuente, "Universidad y desarrollo", en *Este País*, núm. 197, 2007, pp. 12-14.

atender. La educación superior tiene entre sus principales retos el desarrollo de contenidos educativos de planes y programas de estudio desde la transdisciplinariedad, la complejidad y la incertidumbre, las estrategias metodológicas, las nuevas formas de organización y gobierno, la creación de alianzas estratégicas para la complementariedad de los recursos, etc. En las nuevas formas de organización se pretende administrar los procesos de transformación innovadora de la educación superior para lograr mayor eficiencia en la toma de decisiones, con estructuras descentralizadas que permitan y promuevan una mayor delegación de la autoridad en las funciones sustantivas, pero también una mayor participación e integración de los diferentes actores articulados en redes de cooperación académica y científica.

Los procesos de transformación de las IES en México enfrentarán como uno de los principales retos dar respuesta de una forma más responsable a las demandas de los sectores productivos y sociales. Los desafíos de la realidad educativa requieren de la cooperación y la solidaridad como los fundamentos para evitar la marginación, fragmentación y polarización del conocimiento. Se requiere asumir un discurso crítico sobre los alcances de las funciones del nuevo modelo de las IES bajo una orientación prioritaria a los requerimientos del mercado, subestimando las necesidades sociales y las del Estado mexicano.

Política educativa en México.
Análisis y prospectiva
se terminó en febrero de 2014
en Imprenta de Juan Pablos, S.A.,
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19,
Col. del Carmen, Del. Coyoacán,
México 04100, D.F.
<juanpabloseditor@gmail.com>

500 ejemplares

