

Pablo Mejía Montes de Oca
Miguel Ángel Gallegos Cárdenas
coordinadores

Las **POLÍTICAS** **EDUCATIVAS** en México

problemas y desafíos



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

los coordinadores...

Pablo Mejía Montes de Oca

Profesor investigador en el Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco. Imparte docencia en el doctorado de Ciencias Sociales, en las maestrías en Desarrollo rural y Sociedades sustentables; licenciatura en Política y gestión social y Sociología; doctor en Pedagogía por la UNAM. Ha publicado artículos sobre educación superior y políticas de financiamiento y coordinado varios libros colectivos, entre ellos, *Reformas estructurales y proyecto de nación* (UAM, 2018), *El poder y la educación superior en el proyecto de nación* (UAM, 2017), *Cambios y desafíos en la educación superior en México hoy* (UAM, 2016).

Miguel Ángel Gallegos Cárdenas

Doctorante en Ciencias Sociales en el área Sociedad y Educación, maestro en Desarrollo y Planeación de la Educación y licenciado en Administración por la UAM Xochimilco. Es docente en educación básica y en instituciones de educación superior, enfocando en temas tecnológicos y educativos. Colabora como articulista en diferentes medios de comunicación y como ponente en eventos relacionados con educación, tecnología y sociedad. Ha contribuido en diferentes proyectos para la mejora de la educación y el uso de las TIC en la Secretaría de Educación Pública; y en Escuelas Secundarias Técnicas en la Ciudad de México. Fue subdirector de Cuenta Pública en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Actualmente es becario del Conacyt y lleva a cabo la investigación educativa: "La universidad en la era digital".

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO:
PROBLEMAS Y DESAFÍOS

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego y conforme a los lineamientos del Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Primera edición, diciembre 2019

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán,
Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55-5483-7060
pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-1684-8

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Las políticas educativas en México: problemas y desafíos

Pablo Mejía Montes de Oca
Miguel Ángel Gallegos Cárdenas
Coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González

Secretaria de Unidad, Claudia Mónica Salazar Villava

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefa del Departamento de Política y Cultura, Esthela Irene Sotelo Núñez

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Alberto Sánchez Martínez (Presidente)

Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García

Gabriela Dutrénit Bielous / Álvaro Fernando López Lara

Jerónimo Luis Repoll / Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza / Rafael Reygadas Robles Gil

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (presidente)

Clara Martha Adalid Urdanivia / Fabiola Nicté Escárzaga

Anna María Fernández Poncela / Marco Antonio Molina Zamora

Elsa Muñoz García / Hugo Pichardo Hernández / Ángeles Sánchez Bringas Eduardo Tzili Apango /

Luis Miguel Valdivia Santamaría

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Diseño de portada: Iraís Hernández Güereca

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Prólogo <i>Ernesto Gutiérrez Garcés</i> | 9 |
| Introducción <i>Pablo Mejía Montes de Oca y Miguel Ángel Gallegos Cárdenas</i> | 15 |
| LOS PROBLEMAS A ENFRENTAR | |
| 1. La política educativa intercultural: un largo camino por recorrer <i>Pablo Mejía Montes de Oca y José Javier Contreras Carbajal</i> | 29 |
| 2. El tiempo de la historia en los planes de estudio 2009-2011 para primaria en México <i>Boris Alexander Caballero Escorcia</i> | 55 |
| 3. Obligatoriedad de la educación media superior: el sinuoso camino entre el decreto y la política pública <i>Alberto Tonatihu Alonso Sarmiento</i> | 69 |
| 4. Impacto de la educación en la brecha digital y la relevancia de las habilidades digitales en las universidades <i>Evodio Sánchez Rodríguez y Alejandra Hernández Hernández</i> | 91 |

8 ÍNDICE

LOS DESAFÍOS POR ENCARAR

5. El desafío de las políticas de tecnología educativa
en México: el caso del PIAD
Miguel Ángel Gallegos Cárdenas 109
6. Las políticas de mercado: un cambio
en la finalidad social en la educación superior
José Javier Contreras Carbajal y Pablo Mejía Montes de Oca 131
7. Las universidades transnacionales en México desde la mirada
de las políticas: ¿un proceso en institucionalización?
Mauricio Mendoza Tovar 149
8. Endogamia académica en educación superior:
despropósitos de una política de integración de redes
Juan Carlos López García 169

PRÓLOGO

NADIE NACE SABIENDO todo, nos vamos confeccionando con el paso del tiempo; nos vamos conformando y dando forma a nuestros modos de pensar, hacer y ser. Escribir es una virtud que lleva tiempo, implica articular nuestras percepciones y reflexiones de manera armónica para poder expresar lo que concebimos respecto a un tema.

Intentar hablar sobre políticas educativas no es una tarea sencilla. Las políticas públicas son, a fin de cuentas, acciones y medidas que se toman para resolver problemáticas y contribuir a que la sociedad viva mejor. Asimismo, las políticas requieren de una confección, una construcción y un proceso que pasa por diferentes momentos y actores.

A mi parecer, el tema de las políticas educativas se concibe desde tres posiciones: hacedor, ejecutor y receptor. Comparto mis reflexiones como ejecutor y receptor de las mismas, esperando contribuir al debate, análisis y discusión que este libro se propone en bien de la educación de nuestro querido país.

El México que ha comenzado a construirse con el nuevo proyecto de gobierno, permite pensar en un punto de partida en el que se inicia la nueva política educativa mexicana. Ello nos debe llevar a hacer un recuento de diferentes temáticas y momentos por los que se han conformado tanto las políticas, las acciones y los resultados. Es importante saber de dónde venimos, en dónde estamos y hacia dónde vamos.

En este libro se realiza una notable, pertinente y vigente reflexión acerca de la relevancia de las más recientes políticas educativas implementadas en nuestro país. El análisis sobre diferentes políticas puestas en marcha en diversos niveles, modalidades y asuntos de la educación institucional es parte de los contenidos que se abordan en los diferentes ensayos que los autores presentan. A mi parecer, es una

obra relevante para quienes estamos adentrados, de una u otra manera, en el acontecer educativo actual. Por ello, deseo agradecer a los autores de esta obra científico educativa, por haberme considerado para aportar una breve reflexión sobre mi perspectiva acerca de la temática general, así como mi visión sobre el presente y el futuro del proyecto educativo en que afortunadamente estamos inmersos.

Esta obra académica invita a la reflexión sobre el legado que nos dejaron las administraciones pasadas –se debe considerar que de ahí parte la nueva administración y el nuevo rumbo educativo–. Desde las aportaciones de la investigación de los autores, identifico temas pertinentes cuya atención oportuna y eficaz no se ha logrado, quedando por delante el reto para enfrentarlos y asumirlos.

Los autores nos revelan en cada apartado ciertas áreas de oportunidad, evidencias científicas, datos, estadísticas, líneas de investigación y hallazgos reveladores para considerar tanto en la construcción de políticas como en la aplicación de las mismas. El conjunto de ensayos presentados nos permitirá comprender el contexto real en el que estamos, el punto de partida de la actual administración y del escenario que debemos afrontar. Incluso los autores nos invitan a reflexionar sobre los perjuicios heredados del modelo neoliberal, implementado hace más de tres décadas.

Reconozco en el trabajo de los investigadores, la mirada y el pensamiento crítico en sus textos. Entiendo que este libro tuvo su origen en las aulas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, en el fomento y desarrollo del pensamiento social, humanitario, analítico, reflexivo, abstracto y subjetivo ante las problemáticas sociales, es el quehacer cotidiano en sus prácticas educativas entre docentes y estudiantes. Sé que en esta universidad pública la investigación acerca de problemáticas que aquejan a nuestra sociedad es uno de los caminos y procesos que más contribuyen a la formación profesional de sus estudiantes y egresados; se forma con conciencia social. Aquí está reflejada una parte de ello, en este legado para la comunidad educativa, para ayudarnos a comprender y entender acerca de la importancia e influencia de las políticas educativas, de los retos y desafíos que nos dejaron.

Las políticas educativas, ese gran cúmulo de normativa, que parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se conforma por leyes, reglamentos, acuerdos y normatividad generada por el Estado para garantizar –o al menos esa es y ha sido la intención– que la educación llegará a la sociedad mexicana, en todas las entidades, municipios y rincones de nuestra nación. La gran cuestión es si se logró y en qué nivel. Eso es lo que está a discusión, lo que se plantea, se evidencia y se documenta. Se vale estar de un lado o de otro, se vale discurrir, es respetable. Vivimos tiempos democráticos donde hay libertad de pensamiento, de expresión y de acción.

Esta obra se pone al servicio de la sociedad con la intención de contribuir al debate y a la reflexión. Este libro refleja un primer punto de vista crítico acerca del análisis del pasado reciente. Es importante conocer ese pasado inmediato para identificar qué se ha hecho bien y sobre todo qué no se hizo correctamente, para aprender de ello y mejorar. Debemos aprender del pasado para construir un mejor futuro.

Como toda perspectiva, puede ser aceptada o no, eso es lo rico de las obras académicas, porque nos ponen a discutir y a reflexionar; nos arrojan elementos desde la investigación documental y principalmente desde la evidencia empírica del trabajo de campo. Desde la propia práctica y desde sus propias experiencias, los académicos participantes en este texto nos ponen a pensar, nos presentan una visión crítica y pertinente para contruir las políticas educativas y, sobre todo, para hacer posible una mejor educación, que, si bien es cierto, siempre tendrá la posibilidad de mejorar, también lo es que la excelencia la debemos de construir, justo a partir de ese ejercicio crítico como el que detona la presente obra.

Es importante estar abiertos a las diversas perspectivas y posturas, eso nos fortalece a todos. La mirada de los autores se centra en estudios muy relevantes para nuestro sistema educativo, como el de Política Intercultural, la historia en los planes de estudio en educación básica, la obligatoriedad de la educación media superior, la educación en la brecha digital, las habilidades digitales en la universidad, las políticas en tecnología educativa, las políticas de mercado en la educación superior, las universidades transnacionales y la endogamia académica en la educación superior, son temas vigentes y de interés en los distintos niveles educativos: el básico, medio y superior.

Asimismo, la riqueza de esta obra se encuentra en que su investigación parte de diferentes metodologías, técnicas y diseños. Cada capítulo tiene el matiz de cada investigador, y refleja sus propias áreas de interés educativo. Se agradece la apertura que la coordinación del libro tuvo para congregar de manera oportuna esta multiplicidad de temas.

Valorar lo que se ha hecho en cada una de las temáticas y áreas que se señalan en cada capítulo, es lo que hace significativa a esta obra. Evaluar y cuestionar es muy útil, más cuando lo que está en juego es el uso y aplicación de recursos públicos. Al hablar de recursos, me refiero tanto a los económicos, materiales y humanos, incluso, me atrevo a incluir al “tiempo” como consideración de recurso preciado cuya ocupación permite la pertinencia y oportunidad de la generación de políticas y acciones. Se debe ser cauto en la conformación de políticas, está en juego mucho en el plano de la educación, ni más ni menos que el futuro de las personas, de los ciudadanos y de los profesionales que se integran a nuestra sociedad. El futuro de nuestra sociedad depende de la educación que se ofrece en las institucio-

nes y, sobre todo, de las políticas que se generen. Éstas son la razón de ser, marcan las directrices del uso de recursos; son el acontecer cotidiano en todas las escuelas e instituciones escolares en todos los niveles educativos. Ahí la relevancia del análisis de esta obra.

Para traspasar la herencia neoliberal al nuevo proyecto educativo, debemos poner lo mejor de nosotros mismos. Debemos trabajar, construir, concientizar, consensuar e integrar. Las cosas no se dan por sí solas, requieren de un gran esfuerzo de todos. El hecho de tener un nuevo gobierno no implica que las cosas cambien por sí mismas, debemos hacer que eso suceda. Por ello, es muy importante acompañar las decisiones que en el ámbito de la educación ha tomado el presidente Andrés Manuel López Obrador, y que ha puesto en marcha por medio del secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, quien ha liderado e impulsado el acuerdo educativo nacional, partiendo desde los maestros y desde los actores centrales –algo que en las gestiones pasadas no ocurrió–, para la construcción de las políticas públicas. Ha resaltado el eco de una nueva política a la que hemos tenido el privilegio de sumarnos en la labor que encabeza la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, a cargo de Luis Humberto Fernández Fuentes.

En esta transformación, que se ha gestado desde hace tiempo y que precisamente se consolidó con la elección del nuevo gobierno, dio cabida –afortunadamente– a la atención de necesidades olvidadas por varios sexenios. Hoy el humanismo, lo social y la equidad son tareas prioritarias. La mejora es una construcción gradual en la que se está trabajando, no es algo que se dé precipitadamente; se requiere de un proceso, un camino y una trayectoria por la cual estamos transitando.

Transitar de lo teórico a lo práctico no es tarea sencilla. Construir políticas bien cimentadas ha demandado de la nueva administración la apertura del Ejecutivo y del Legislativo ante la sociedad. La realización de foros para la conformación de las modificaciones y reformas a los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya propuesta surge del presidente, fue la prueba auténtica de la construcción de las nuevas políticas. Se escuchó a los diversos agentes, las mayorías tuvieron voz y participación.

Ahora se requiere brindar sensibilidad humana en la construcción de las políticas. Las maestras y los maestros de México fueron severamente atacados en los pasados gobiernos y en particular en el último sexenio. Una reforma impuesta que dañó física, mental, moral y laboralmente a muchos docentes. Nunca más un maltrato a nuestros maestros. Hoy debemos ser más sensibles, tenemos que escuchar a las diversas voces, debemos estar abiertos a la pluralidad de ideas, de percepciones y, por supuesto, de necesidades. Debemos rescatar la parte humana del servidor público, del hacedor de leyes, del aplicador de éstas, del administrador, del docente, del estudiante, del padre de familia y de todos los que participamos en las

instituciones educativas. Es necesario hoy más que nunca pensar en el otro, en nuestros semejantes, en nuestro futuro como una sociedad, en la que nos dependemos mutuamente, nos necesitamos.

Considero que ahora se debe revalorizar a los docentes, la labor que desempeñan es toral para el quehacer educativo, se les debe escuchar, tienen mucho que aportar, sus experiencias son muy valiosas. Ellos más que nadie tienen conocimiento de la realidad en la que viven los estudiantes, en todos los niveles escolares tanto en el sector público como en el privado; los maestros son una fuente de información muy confiable que puede incluso auxiliar en la construcción de las políticas educativas, en el pasado pocas veces se les escuchó. Afortunadamente la realidad ahora es distinta.

Sólo seguir instrucciones de arriba, hacia abajo, fue la consigna de los hacedores de leyes y de las autoridades educativas, olvidándose que en los fenómenos educativos las acciones vienen de abajo hacia arriba, desde las vivencias e interacciones entre estudiantes, profesores y padres de familia.

Nuestra sociedad tiene mucho que aportar en la construcción de políticas educativas, se debe partir de los propios contextos, las propias realidades y la diversidad de realidades que tiene nuestra nación, se debe escuchar a las mayorías. Por fortuna el proyecto humanista y social que encabeza el actual gobierno federal ha dado apertura a todos los agentes educativos; se está apoyando con diferentes programas sociales tanto a estudiantes como a docentes y a las propias escuelas.

La mejora continua es una realidad, ahora este concepto se enfoca en la posibilidad de mejorar permanente y gradualmente, paso a paso y considerando diversas posibilidades; se diagnostica, planea y ejecuta. Tal vez, no alcancemos la perfección, debemos ser realistas en nuestros procesos pedagógicos, administrativos, tecnológicos e institucionales; es una tarea gradual y, ciertamente, habremos de mejorar progresivamente; cambiando las formas de pensar, de hacer y de ser, en todos nuestros agentes educativos. Debemos invitar a la conformación de una nueva ideología, que las maestras y los maestros, y los estudiantes se sientan más seguros e integrados a sus propios procesos educativos.

Los nuevos contextos digitales son retos para los que debemos prepararnos, con la realización de adecuaciones a las diversas dimensiones educativas y generando políticas oportunas para fortalecer nuestro sistema educativo, para servir mejor a la sociedad, pero también para ser más humanos, más críticos y más responsables de nuestro entorno y de nuestro ambiente.

La nueva escuela es el proyecto educativo por el que estamos trabajando y esta obra es un buen referente para considerar nuestro punto de partida hacia la construcción de una nueva educación para bien de la sociedad mexicana.

Le aseguro al lector que la obra que está por comenzar a leer, transformará su concepción acerca de las políticas educativas y de la influencia que éstas tienen ante los retos y las problemáticas que habremos de enfrentar en los próximos años.

Ernesto Gutiérrez Garcés
Noviembre, 2019

INTRODUCCIÓN

LA EDUCACIÓN ES un tema en constante discusión, no sólo por parte de los actores involucrados en sus grandes tramas, sino también por parte del público en general que de múltiples maneras hoy se asume como “especialista” de los diversos asuntos educativos. Tal parece que abordar los problemas de la educación y sus posibles soluciones fuera una tarea simple y sencilla; sin embargo, los interesados en estos temas observamos su complejidad, sabemos que es un fenómeno social dinámico; que no sólo basta con reflexionar en la relación que se vive dentro del aula, en las múltiples formas de enseñanza, la infraestructura, el financiamiento, los currículos y los diversos requerimientos que se necesitan para las distintas formas de ser y participar en el entorno educativo.

La educación es un proceso complejo, que envuelve diversas dimensiones, recursos, actores y organismos, ello hace que al hablar de estos temas, se deba considerar una múltiple gama de aristas que difícilmente se pueden abordar de forma lineal y única. Por ello también existe una variedad de actores que estudian las diversas dimensiones del ámbito educativo.

El tema de la educación actualmente tiene como punto central el problema de la calidad educativa heredado de al menos cuatro décadas, en las que la evaluación se erigió como una fuerza toral para sancionar el quehacer educativo, además de servir como centro y eje de diversas políticas públicas; por otra parte, el financiamiento e incluso el prestigio de las instituciones se valoró bajo el yugo del peritaje de la autoridad evaluadora.

Más recientemente, la reforma educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto heredó –desafortunadamente– como bandera la evaluación docente, llevándola hasta el límite y condicionando la contratación del profesorado en la educación básica y media superior. De esta manera, la cultura de la evaluación se hace pre-

sente en todo ámbito educativo, por ejemplo: en la educación superior que se ha vinculado con el salario, el cual se mide y asigna por medio de estímulos y becas referidos a la labor docente en el aula y al trabajo académico-investigativo –artículos, libros, conferencias–. Por su parte, en la educación media superior, el modelo se inserta en una demanda constante de participación del profesorado en cursos de capacitación continua con la finalidad de prepararse para la evaluación y con el objetivo de ser considerados aptos para la docencia. En educación básica, el proceso de reforma educativa condicionó a los maestros, desde el Servicio Profesional Docente, a participar en actividades y mecanismos para el Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el servicio público educativo, del que según la experiencia de muchos participantes no fueron más que medidas que humillaron, reprimieron y sometieron a los docentes, dado el proceso laboral y de evaluación al que se redujeron en particular en este nivel educativo. Ese es el mundo de la evaluación heredado del gobierno peñista, que como política educativa se instrumentó como vía para su desarrollo.

Las políticas educativas son decisivas en el desarrollo de todo sistema social; marcan la pauta de lo que ha de suceder en el ámbito escolar, sea en la infraestructura, en lo pedagógico, organizativo, administrativo, en los planes y programas de estudio, en las tecnologías, en los recursos y materiales a utilizar, en la interacción con la propia comunidad y su impacto en la sociedad, en el papel de los docentes y, sobre todo, en el destino de los estudiantes, sea a nivel local, nacional o incluso internacional.

La parte más importante a considerar en el tema de la educación es el impacto de las políticas en el futuro de las instituciones educativas en todos sus niveles y modalidades. En ese sentido resulta trascendental tener en cuenta que vivimos una etapa donde hasta ahora se privilegió el mercado, el consumo, el crédito y la competencia. Ese fue el proyecto neoliberal que planteó determinar cuantitativa y cualitativamente las necesidades y los objetivos del *Saber*, del *Saber-Hacer*, y del propio *Ser*, señalando los lineamientos generales para adaptar los proyectos educativos, los planes y programas para generar nuevas personalidades, aptas para las necesidades de un mundo marcado por la libre empresa. Esas fueron las políticas educativas que al menos en las últimas cuatro décadas se pusieron en práctica en nuestro país y que justo es ahora que se debe valorar las consecuencias y desafíos que dejaron.

La educación, en el modelo neoliberal, se lleva a cabo bajo la idea de ser una empresa lucrativa en donde los productos deben vigilarse, evaluarse, supervisarse y acreditarse. Su fin fue lograr el aseguramiento de la calidad –entendida como un conjunto de propiedades esenciales, que permiten juzgar y valorar el cumplimiento para un fin determinado–; mediante modelos de gestión empresarial que se impusieron en el ámbito de la educación formal en todos los niveles y pretendieron ajustar el quehacer educativo; esto último empezó por el financiamiento, dado que

se debían ajustar y disminuir los recursos públicos y no gastar más allá de lo necesario, aunque los escenarios lo hubieran ameritado. Ante ello, se llevaron a cabo programas que en su momento impactaron la inversión educativa y se basaron en generar la participación de actores privados en el ámbito de la educación, a lo que le llamaron diversificación.

La participación privada condujo a que la asignación de recursos se vigilara y auditara, como buenos empresarios buscaron establecer la rendición de cuentas, la cual se planteó en las políticas públicas para auditar la llamada calidad de los servicios. Esto ocurrió con la supuesta intención de que los recursos económicos aportados por fondos públicos fueran efectivamente destinados para impartir una educación de calidad, lo cual, al parecer, dejó mucho qué desear. Este tema incluye a un actor fundamental: el Estado.

El modelo “neoliberal” conllevó fundamentalmente la reducción de la participación del Estado en los asuntos sociales y económicos; se partió de la idea de que un mundo en donde se tiene una excesiva intervención del Estado, deviene en totalitarismo. Según ellos –los neoliberales–, el Estado debía modernizarse, la era de un Estado social había llegado a su fin y la ideología individual debía emerger; los discursos de menos Estado y más individuo fueron voces de una cultura emanada por el valor de la libertad de mercado y por la ideología de la libre empresa.

Por su parte, la crítica a la eficiencia y eficacia del Estado para satisfacer las necesidades sociales se hizo presente: ante la burocracia se enaltecó la eficiencia privada. Así, los burócratas confundidos e inmersos en luchar sólo por sus propios beneficios personales; con una gran apatía, pereza y refugiados en sus sindicatos, no se dieron cuenta de que fueron utilizados para demeritar el valor que el propio Estado debió tener, para trabajar de la mano y en favor de la sociedad mexicana; desafortunadamente, el modelo racional basado en la esfera privada fue el ejemplo a seguir.

El modelo estableció cambios en el sentido de que la sociedad y la economía se organizaran en función de la demanda efectiva excluyente, esto es, buscaron incrementar la competitividad de los mercados de educación. En su lógica la desregulación reduciría el nivel de marginación y de excluidos; y con ello el analfabetismo, la población no escolarizada, la deserción escolar, la baja calidad de la educación de quienes lograran continuar. Sin embargo, para ello se hacía necesario excluir a muchos jóvenes en su intento por continuar con su educación mediante pruebas y exámenes *ad hoc*, que no tenían fines pedagógicos, sino de desarticulación de la demanda educativa y de las presiones correspondientes para las instituciones educativas que –en su momento– les cerraron las puertas.

A partir de esto, tenemos entonces la aparición y exaltación del individualismo, la lucha de todos contra todos en la contienda por ingresar a alguna institución

educativa, por alcanzar y obtener lo poco que se ofertaba, como becas, apoyos o subsidios. La disputa por el mercado educativo se vio reflejada en el aumento de las escuelas privadas que se esmeraban en preparar gerentes y empleados, así como en la proliferación de grandes corporaciones que crean sus propias escuelas y universidades a las que no les interesa la investigación, la educación, el pensamiento crítico ni la difusión de la cultura, lo que les llevó a reducir sus planes y programas a una oferta educativa basada en el alineamiento, adiestramiento y enseñanza de contenidos generales para enfrentar el mundo del empleo. Donde lo que importó fue lo inverso a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos generales: el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y las capacidades cognitivas.

Por el contrario, sólo se esmeraron en preparar y formar a los educandos en ciertas competencias adaptativas, funcionales y serviles al orden establecido por el mercado. En este rubro, se observa el componente de una educación que el neoliberalismo impuso e implantó en el imaginario colectivo bajo la retórica de generar “capacidades y competencias” que se requerirían para enfrentar la llamada sociedad de la información y del conocimiento. En este sentido hablamos de los planes y programas que se adecuaron para ese modelo económico.

Con el impulso neoliberal se planteó la necesidad de adaptar todo al mercado, se diseminó e impuso la idea de que la escuela debía ser reformada. Se hizo creer que su andar pertenecía a un mundo donde la información se obtiene únicamente, y en instantes, a través de los dispositivos electrónicos. Por otro lado, el embate al profesorado para mantenerse actualizado llevó a juzgarlo, mientras tanto los planes y programas se modificaban acordes con necesidades pragmáticas; la computación, las matemáticas y aprender un idioma (inglés) diferente al materno, fueron los temas a los cuales el sistema educativo puso énfasis. Esto fue el modelo por competencias, sin inclusión de la historia, de los métodos experimentales, de la sociología, antropología, filosofía, lógica, economía, civismo o alguna otra de estas áreas de las ciencias sociales tan importantes para el desarrollo humano. Por el contrario, éstas fueron despojadas de cualquier pensamiento crítico y, sobre todo, de cualquier método histórico-político para pensar, investigar, comprobar, desear, confirmar, hacer, criticar, probar, mejorar, y todo lo que fuera pensar distinto al modelo dominante en esas décadas y, particularmente, en el último sexenio peñista.

El modelo educativo se legitimó a partir de novedades impulsadas desde hace algunos años por organismos internacionales. Así, se mal utilizó el *Saber-Conocer*; *Saber-Hacer*, *Saber-Ser* con la idea de que los conocimientos y sus efectos subjetivos y conductas personales pudieran ser separados y analizados de forma aislada.

Para nosotros esta triada es una relación dialéctica de la subjetividad del conocimiento. En términos pedagógicos encierra la relación de la teoría del aprendizaje y una práctica de la enseñanza, esto es, el modelo constructivista. Sin embargo, lo que planteó el modelo por competencias fue la conformación de una educación que preparó y procuró adaptar a los estudiantes para una sociedad competitiva, para, según ellos, enfrentar el futuro. No obstante, ocurrió todo lo contrario: el estudiante aprendió la competitividad y se preparó para un mundo de rivalidades. Se olvidaron de trabajar la solidaridad, dejaron de lado la labor colectiva. Estar por encima del otro fue la filosofía del modelo por competencias –lamentablemente–, fue lo que el sistema inculcó a nuestra niñez y juventud.

Ante ello, la propuesta de la enseñanza tradicional se vio amenazada o salvaguardada según se quiera juzgar, por el impulso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, las TIC. Si bien, desde el punto de vista educativo, con estas tecnologías se amplía la posibilidad de aumentar la cobertura, los alcances, las prácticas de autoaprendizaje y autoevaluación, el acceso a la información, el diálogo a distancia, el lenguaje escrito y hablado, así como las prácticas y visitas en internet a diversos sitios a los que de manera física sería difícil llegar. Asimismo, se ampliaron las posibilidades de trabajar en laboratorios, experimentos y simuladores de realidad aumentada, así como una gran gama de plataformas y entornos virtuales que permiten educación y formación desde cualquier parte del mundo, brindando a los profesores nuevas formas de enseñar, y a los estudiantes nuevas formas y posibilidades de aprender. La incorporación de las TIC trajo nuevos escenarios al mundo de la educación.

Actualmente, la era digital está más presente que nunca en el universo de la educación. Las grandes universidades sean públicas o privadas en todo el mundo, ofrecen servicios y programas alternativos de formación, certificación, capacitación y actualización; incluso instituciones de mediana magnitud ofertan este tipo de servicios. La misma Secretaría de Educación Pública (SEP) puso en marcha programas de oferta educativa en línea en los niveles medio y superior. Las formas de educar están cambiando. Se dice que el negocio más importante y que más recursos (económicos) generará en algunos años –por arriba de las grandes compañías en tecnología como Google, Facebook, Apple y Microsoft–, será la educación en línea. Lo que significa comenzar a pensar en nuevas políticas educativas a corto y mediano plazo.

La sociedad mundial está mutando a la sociedad digital, inclusive se habla de que, entre las naciones, regiones y comunidades, existe la llamada brecha digital, en donde algunos países construyen un muro digital para subirse en él y lograr un mayor desarrollo económico, político y social; mientras que otras naciones y regiones, ven y se enfrentan a ese muro, como una barrera que les limita y aleja cada día más de la llamada *conectividad* para integrarse a la sociedad red.

A simple vista, al menos hasta el último sexenio, no todo el Sistema Educativo Nacional (SEN) ofreció servicios digitalizados, y muchos de ellos apenas comenzaron a desarrollar modelos de educación en línea y a distancia.

Lo importante en este rubro es destacar que esta alternativa de educación, puede generar nuevas posibilidades y servicios a las instituciones educativas que no cuenten con un espacio físico establecido, o que vean sobrepasadas sus capacidades de atención presencial, dado que se podría brindar el servicio mediante infraestructuras totalmente virtuales, en donde los profesores desde su casa o desde donde se encuentren —el único requisito será estar conectados a la red— atiendan a los alumnos. Esto debe alertarnos, dado que la educación corre el riesgo de ser trasladada a manos de empresas privadas, en virtud de que, por el momento, sólo esos aparatos capitalistas podrían contender en la oferta de este tipo de servicios; de hecho, es lo que el modelo neoliberal ha impulsado en los últimos años.

Es aquí donde estamos obligados a reflexionar en torno a la participación del Estado, en la construcción de políticas, programas y proyectos en tecnología educativa. Así, podríamos considerar que en la actualidad las TIC son un elemento clave para definir ciertas estrategias y medidas públicas.

Es por ello que como investigadores educativos en los diferentes contextos en que participamos, tenemos la oportunidad de pensar en la influencia e implementación de ciertas políticas educativas. Por tanto, consideramos relevante analizar desde distintas aristas, los diversos niveles educativos, modalidades, programas y políticas que se llevaron a cabo hasta diciembre de 2018. Incluso, en esta obra, nos atrevemos a pensar en lo que no había sido considerado, como es el caso de las Universidades Transnacionales, que son un campo olvidado y que poco a poco vino creciendo como una oferta educativa en nuestro país.

En este sentido es válido preguntarnos, ¿qué pasa en México ante estos escenarios?, ¿qué sucedió con las políticas educativas durante el proyecto neoliberal?, ¿qué resultados o desastres nos dejaron? Cómo se vienen abordando las transformaciones y necesidades de la sociedad, y sobre todo cómo está considerando el gobierno entrante —a partir del 1° de diciembre de 2018—, las nuevas políticas que la sociedad demanda, para tener mejores posibilidades de desarrollo en lo social, económico, político y, particularmente, en el ámbito educativo, que son nuestros campos de estudio.

En esta obra hacemos un balance de lo realizado y lo no atendido por los gobiernos neoliberales, para presentar una radiografía de los problemas que nos heredaron y los desafíos que el nuevo gobierno debe enfrentar.

Así, nos atrevemos a valorar desde una mirada crítica varias de las políticas implementadas, como la política educativa intercultural en la educación básica y la problemática de la asignatura de historia; la relevancia y obligatoriedad que se dio a

la educación media superior; el impacto que tiene la brecha digital en la educación, son algunos de los problemas que consideramos heredó el sexenio peñista.

Asimismo, dentro de los retos y desafíos que vislumbramos está la reflexión en torno a las políticas en tecnología educativa; así como pensar las políticas de mercado en la educación superior, vista esta última en su momento como un negocio para los neoliberales; al igual que se reflexiona en torno a algunas universidades transnacionales que ofertan sus servicios en algunas zonas del territorio nacional; también se aborda el tema de la endogamia académica en la educación superior.

La obra se compone de dos grandes apartados, el primero “Los problemas a enfrentar” presenta algunos temas importantes que deben considerarse por parte de la nueva administración, que con rostro humano busca dar vuelta a la página de una era que ha dejado tras de sí grandes sinsabores. El segundo “Los desafíos por encarar”, se enfoca principalmente en la educación superior, por ser ésta la cima de la educación y donde se deben plantear los retos para un desarrollo educativo nacional.

En el primer capítulo se reflexiona sobre las políticas educativas interculturales desde un enfoque comparativo entre sus avances y retrocesos. Al parecer en las últimas décadas fue un tema olvidado –como muchos otros–. Se brinda una radiografía del estado que guarda la educación multicultural, a fin de abrir el debate en torno a lo realizado en este sentido, para encontrar nuevos caminos que permitan generar contribuciones a la sociedad en este terreno.

En el segundo capítulo, el autor manifiesta su interés por aproximarse a la influencia de los planes de estudio en la asignatura de historia. En particular reflexiona acerca de la forma en que los planes 2009-2011 conceptualizan esta disciplina. Pone a discusión la forma en que se dan a conocer los contenidos de dicha materia, en particular en la educación básica, la cual, desde su concepción, debería ser enseñada como el estudio del pasado de los hombres, mujeres y niños, y no sólo como el estudio de lo ocurrido. Considera incluso, que los materiales y programas educativos implementados reducen, simulan y encubren; dado que sólo tienen la intención de reproducir ciertos datos históricos, de hecho, sentencia que éstos tienen una función política más que reflexiva en los estudiantes.

En el tercer capítulo se reflexiona acerca de la obligatoriedad de la educación media superior (EMS). Auxiliado por diversos enfoques teóricos, el autor analiza la trayectoria que ha seguido la EMS, hasta convertirse en política pública señalada incluso en la Carta Magna. La cual, no ha dado los resultados esperados, al parecer es un eslabón olvidado en el sistema educativo; además hace una construcción histórica del problema y ofrece desde su experiencia y estudios una alternativa de solución. Cuestiona incluso el trabajo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la ligereza con que se elaboró el diagnóstico para argumentar la obligatoriedad de la educación media superior.

En el cuarto capítulo, se recapacita en torno al impacto que en la educación está generando la llamada brecha digital y la relevancia de las habilidades digitales en las universidades. Un tema importante, dado que la sociedad cada día es más digital, lo que nos lleva a pensar en que en lo inmediato se estarán demandando y generando nuevos empleos, nuevas formaciones y nuevas habilidades, que el propio sistema universitario tendrá que considerar. Realmente, es un capítulo apasionante en el que sus autores presentan datos, información y estadísticas relevantes. El lector encontrará en este ensayo una nueva forma de ver la problemática de la llamada brecha digital.

En el quinto capítulo, dentro del apartado de “Los desafíos por encarar”, se presenta un caso particular mediante el análisis de las diversas fases por las que pasa una política de tecnología educativa, se brinda un recorrido –desde su nacimiento hasta su desaparición– del llamado Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD) puesto en marcha por el gobierno peñista. Con una mirada crítica se da a conocer cómo las promesas de campaña se pueden volver políticas que no siempre son elaboradas con seriedad y respeto hacia la sociedad; y que ciertos programas de tecnología educativa, sólo consideran dotar o entregar dispositivos tecnológicos a los alumnos, lo que no siempre es conveniente para lograr mejoras en los procesos de enseñanza/aprendizaje.

El sexto capítulo nos adentra al tema de las políticas de mercado y el cambio en la finalidad de la educación superior. Se reflexiona respecto de la influencia que los organismos internacionales tuvieron en la gestión del ex presidente Peña Nieto, y sobre cómo en su sexenio predominó la visión empresarial y mercantil, que buscó formar un tipo de personalidades en el sistema de educación superior. Este es un interesante estudio que se brinda para comprender la influencia del mercado en el sistema educativo y, sobre todo, en el nivel superior, ya que genera variaciones en la finalidad social de la educación. Se hace notar la importancia que tiene el cambio de la finalidad educativa y sobre todo nos presenta el papel de los actores involucrados en este tema.

En el séptimo capítulo se habla de un tema relativamente nuevo y poco abordado en el campo de la educación superior y de las políticas públicas: las universidades transnacionales en México. Se considera que el fenómeno de las universidades transnacionales es de creciente importancia en el mundo, pero se señala que en México es un tema incipiente, dado que apenas se está construyendo una agenda de estudio en este nivel educativo. El autor comparte sus experiencias y hallazgos en tres universidades transnacionales en el territorio mexicano, al tiempo que formula varias cuestiones sobre la implicación de la presencia de los mercados transnacionales en México, entre muchas otras. Sin duda, éste es un tema que la agenda pública no considera todavía, por lo que las deliberaciones aquí hechas invitan a descubrir y reflexionar en un nuevo campo de estudio e investigación.

Para finalizar, en el octavo capítulo, el autor aborda una dimensión relativamente inexplorada de la evaluación de los académicos: sus efectos relacionales. Luego de señalar los principales rasgos del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep/Prodep) y el giro que supuso el impulso para la generación de redes, se muestra la evolución de las redes del programa en términos de su alcance. Se constata que la progresiva disminución de redes internacionales va pareja a la generación de vínculos sólo entre instituciones adscritas al Promep (“vínculos endogámicos”). Al respecto, se sugiere que si bien la generación de vínculos internacionales fue un propósito que perdió fuerza conforme avanzó el programa, sus estrictas reglas parecen haber llevado a los actores a asumir una actitud pragmática y optar por redes nacionales y sólo entre Cuerpos Académicos.

Para finalizar esta Introducción, sólo queremos mencionar que el pasado 10 de enero de 2019, el propio director general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), presentó a la SEP dos estudios sobre educación superior que, según su propio organismo, realizó a solicitud del secretario de educación en 2018; no obstante, como ya no estaban los solicitantes, lo tuvieron que entregar a la nueva administración federal. Algo que llama la atención, empero, es que las autoridades educativas actuales han dejado de lado estas recomendaciones que poco alientan a nuestra sociedad, confiamos en ello. Cabe recordar que este organismo ha sido asesor, guía y orientador de las políticas educativas –entre otras áreas– que en México se implementaron al menos en los últimos cuatro sexenios bajo el modelo neoliberal. Tema que aquí analizamos profundamente con una mirada crítica.

Estamos conscientes que el contexto actual que vive nuestra nación ha comenzado a tomar un nuevo rumbo. En definitiva, debemos considerar que el contexto que enmarca la elaboración de este libro, corresponde a una transición del modelo neoliberal (tan nocivo para la sociedad) al modelo social del presidente Andrés Manuel López Obrador.

El 1° de julio de 2018, más de treinta millones de votantes en México eligieron un nuevo gobierno y con ello nuevas políticas públicas. Por ello, estábamos a la expectativa de si se continuaría con el modelo neoliberal que tanto daño hizo a nuestra sociedad, pero el presidente López Obrador, ha señalado que generará nuevos esquemas y dinámicas económicas; estamos ávidos en que las nuevas políticas contribuyan al crecimiento y desarrollo del pueblo mexicano. En particular en el ámbito educativo.

Cabe mencionar que al cierre de esta obra, mayo de 2019, el Congreso de la Unión aprobó la reforma educativa propuesta por el presidente Andrés Manuel, acto con el cual se enterró la mal llamada reforma educativa de Peña Nieto y del proyecto neoliberal. Es conveniente mencionar que las reformas que propuso el ac-

tual Ejecutivo Federal en diciembre de 2018, pasaron por un gran escrutinio, tanto en foros, como en audiencias públicas en la Cámara de Diputados y de Senadores a manera de parlamento abierto. En esos espacios se recibieron más de 900 participaciones y estuvieron presentes docentes, representantes sindicales, especialistas y académicos, normalistas y representantes de la educación superior, autoridades educativas, organizaciones de la sociedad civil, legisladores, organismos nacionales e internacionales, organismos autónomos, asociaciones de padres de familia y estudiantes de diferentes niveles educativos. Todo ello con el fin de escuchar a las diversas voces y expresiones para discutir y reflexionar en torno a la iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se propuso –el 12 diciembre 2018– reformar los artículos 3º, 31º y 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que –afortunadamente– fue aprobada el pasado 9 de mayo de 2019.

Sin duda, el nuevo gobierno –Ejecutivo y Legislativo– está generando cambios en muchas dimensiones y, en particular, en la construcción del marco normativo para nuevas políticas públicas. Como se acaba de señalar, se está escuchando desde diversas líneas a los diferentes actores educativos y a la propia ciudadanía, lo que daría pauta a pensar que la edificación de la política cambiará los modelos de su elaboración, es decir, vendrá una hechura de abajo-hacia-arriba (*Bottom-up*), y no por la forma tradicional en cómo la sociedad mexicana estaba acostumbrada, es decir, de arriba-hacia-abajo (*Top-down*), en donde los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial imponían de manera arbitraria lo que querían, siempre al servicio de unos cuantos.

Se debe precisar que un verdadero proyecto educativo tiene que fundarse en una moral política que luche por el interés general, por el bien común de la sociedad y que no se quede en discursos inconsecuentes separados de las luchas ineludibles. Ese proyecto ha de fundarse en una educación que recupere el análisis, la crítica, el *Saber-Conocer*, el *Saber-Hacer* y el *Saber-Ser* como unidades indisolubles. La educación tiene que comprender al hombre como creador de alternativas, debe incluir los problemas de las prácticas sociales, morales y políticas; la construcción de utopías con sus diversas formas y mediaciones para alcanzarlas.

En síntesis, se debe reflexionar sobre nuestro devenir histórico, observar el lugar que tenemos como individuos y nuestra relación con los demás. Debemos dejar en claro que la educación por sí sola no puede resolver los problemas sociales, y se debe partir de que el futuro no está predeterminado ni para bien, ni para mal; nos encontramos en vísperas de una bifurcación en que la salida dependerá de lo que como individuos y sociedad hagamos.

Una gran responsabilidad la tienen el nuevo gobierno y los actores políticos en la construcción de las políticas que la sociedad requiere. Pero no sólo ellos como

funcionarios tienen dicha responsabilidad, ésta es una tarea compartida, en la que todos tenemos una gran oportunidad de transformarnos, de contribuir al cambio, de ayudarnos como sociedad, y de hacer mejor las cosas.

Los que participamos en los ámbitos educativos debemos prepararnos y hacer mejor nuestra labor, sea como docente o como discente. En este libro se presentan reflexiones que invitan a discutir sobre temas que se encuentran en la política educativa hoy y que buscan ser de interés para la discusión en el quehacer educativo que nos espera, considerando los problemas y los desafíos.

Finalmente, queremos agradecer la disposición del licenciado Ernesto Gutiérrez Garcés, por dirigirnos una reflexión, desde su experiencia como director general de Educación Secundaria Técnica; lo que enriquece el valor de este libro, al dar entrada con el prólogo que amablemente nos suscribe para iniciar esta obra de análisis de política educativa.

Pablo Mejía Montes de Oca
Miguel Ángel Gallegos Cárdenas
Mayo, 2019

LOS PROBLEMAS A ENFRENTAR

1. LA POLÍTICA EDUCATIVA INTERCULTURAL: UN LARGO CAMINO POR RECORRER

PABLO MEJÍA MONTES DE OCA
JOSÉ JAVIER CONTRERAS CARBAJAL*

INTRODUCCIÓN

NOS ENCONTRAMOS AL final de la segunda década del siglo XXI, los grandes problemas planteados al inicio de este milenio en relación con disminuir la pobreza y lograr la equidad continúan en las agendas de los organismos multilaterales; sin embargo, entre los grandes temas no se menciona la educación intercultural, sobre todo porque los objetivos del milenio para 2030 se basan en lograr un desarrollo sostenible: el objetivo principal es promover un crecimiento económico duradero, inclusivo y sostenible en el mundo, integrando aspectos económicos, ambientales y sociales e incentivando la creación de empleo; en lo referente a lo educativo se hace hincapié en la inclusión e igualdad de género.

Ante esta situación, se hace pertinente presentar algunos elementos a debate en relación con la importancia de la multiculturalidad; sobre todo porque parece que el tema se observa como algo solucionado. Se presumen políticas en materia de inclusión, puesto que se vincula la pobreza a la falta de integración y segregación individual, y se parte de señalar que diferentes culturas no tienen las mismas posi-

* Profesores-investigadores en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Política y Cultura [pmejia@correo.xoc.uam.mx] y [jjcont53@msn.com].

bilidades de supervivencia o de expresión en el mundo moderno, sea por el número de población o por su resistencia a la integración debido a su cosmovisión.

En materia educativa, se hace necesaria la revisión y evaluación de las conquistas logradas para, en su caso, denotar el avance o retroceso en estos rubros. Sobre todo por la política, que en los últimos años ha vuelto a dejar de lado los problemas en torno a la educación multicultural. Por ello, se pretende mostrar una radiografía sobre el estado que guarda el ámbito educativo multicultural en nuestro país y dejar abierto el debate sobre los avances y retrocesos en estos últimos años; buscamos así los caminos necesarios para generar una sociedad donde la multiculturalidad no se vea reducida a una moda.

EL ANTECEDENTE NECESARIO

Desde la década de 1990 se vive en un fundamentalismo de mercado: todo es negociable, los intereses de las transnacionales son una realidad que invade el quehacer nacional, el modelo neoliberal se expande gracias a la globalización que hasta fines de 2016 era una realidad, y que ahora podemos decir se encuentra en un proceso de transición con la llegada del presidente Donald Trump en Estados Unidos y de sus declaraciones sobre los temas comerciales (las cuales no contribuyen al proceso global). Además, la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) plantea escenarios diversos a un mundo que galopa hacia la globalización como elemento de una política integradora de lo social, comercial y político.

No se debe dejar de lado que, con el modelo imperante marcado por la globalización, la rendición del Estado-nación y la toma de decisiones económicas y políticas se han vuelto obsoletas para actuar ante los problemas locales penetrados por los procesos globales. Por consecuencia, las instancias plurinacionales procedieron a tomar el mando y generar directrices económicas y políticas en todo el mundo. Recordemos que el inicio se dio con el decálogo establecido por el Consenso de Washington desde finales de la década de 1980, en el cual se generó la expresión clara del nuevo orden mundial. A partir de entonces los organismos internacionales tomaron relevancia en las orientaciones de las políticas económicas y sociales en todo el mundo, las cuales se acentuaron con la globalización y la ideología neoliberal.

Las directrices emanadas de los organismos internacionales fueron una constante. Las cartas de intención que firman los Estados nacionales incluyen cambios y reformas económicas, políticas y sociales que deben de implementarse, sobre todo, porque se presentan estudios –realizados por estos mismos organismos– que muestran el panorama nacional y establecen las soluciones viables, las cuales

deben corregirse para lograr el desarrollo social bajo el entorno de la globalización y su ideología.

No debe olvidarse que el empuje de la globalización y la necesidad de la libre circulación de mercancías abrió los espacios para acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, y el surgimiento de bloques comerciales como: el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad del Caribe (Caricom), Unión Europea (UE), Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), Asia-Pacífico; todos ellos bajo la idea de establecer la libre circulación de capitales, de mercancías y en algunos casos la de personas como la UE, Caricom y Mercosur. Sin embargo, actualmente, algunos de estos bloques se han reestructurado, como el del TLCAN, que hacia fines de 2018 sólo se firmó entre México y Estados Unidos, o en su caso, en vías de modificación como el Mercosur, el cual, con la llegada de los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina y Jair Bolsonaro en Brasil, buscan flexibilizar el bloque y ampliarlo en su caso. Esto nos lleva a señalar que observamos una reestructuración de lo global y del capitalismo neoliberal.

Cabe recordar que el capitalismo triunfante en estas últimas tres décadas, se extendió sin límites, las fronteras se diluyeron ante la necesidad del capital por la contratación de mano de obra barata. La diferencia Este-Oeste dejó de existir y los términos como *norte-sur*, *desarrollados*, *subdesarrollados*, *tercermundistas*, pasaron a ser parte de una historia enterrada. Todo ello en una nueva realidad que asoma su poder bajo la fortaleza de los organismos multilaterales que imponen sus reglas a los países pobres, los cuales deben acatar sin resistencia los dictados y las recomendaciones económicas y políticas a fin de lograr su desarrollo.

Si bien la etapa de la globalización es de orden economicista, ésta trastoca lo cultural, se abrieron procesos complejos que se creían superados, la xenofobia, el racismo y el dogmatismo religioso se hicieron presentes, lo inesperado abrió el paso a la incertidumbre. El entorno de una comunidad que mantenía seguro al individuo se fractura y por consecuencia la capacidad individual sobrepasa, como bien lo señala Young (1999: 164) “mientras la comunidad colapsa, la identidad se inventa”. La globalidad rompe con la unidad del Estado y la sociedad nacional, establece relaciones nuevas de poder y competitividad, así como conflictos y choques entre actores del Estado nacional e identidades, espacios, situaciones y procesos sociales fuera de sus fronteras, es decir, transnacionales.

También en los mundos simbólicos de las industrias culturales globales desaparece la ecuación Estado-Sociedad-Identidad; la imaginación de vidas posibles no se entiende ni nacional ni étnicamente, ni a partir de los contrarios pobre-rico, sólo mediante la sociedad mundial (Beck, 1998: 101). La globalidad impone nuevas formas culturales, las identidades nacionales se trastocan y se socavan los viejos es-

quemadas sociales de unidad; ejemplo de ello lo observamos con la desintegración de Yugoslavia en seis repúblicas.¹

Los Estados nacionales ven surgir identidades desconocidas que en los momentos críticos dan pie a las “limpiezas étnicas”; la guerra de Kosovo es un ejemplo de ello. Se asiste así al derrumbe de las mediaciones sociales a través de un Estado omnipotente.

La decadencia del Estado entraña la ruptura de sistemas sociales, políticos, culturales y administrativos que se encontraban integrados bajo el referente del Estado-Nación; da pauta a que las identidades se disgreguen, por tanto, las culturas que fueron marginadas reclaman su reconocimiento y apelan a participar en la cultura de la globalidad.

La nueva realidad global genera la promesa de un mundo de horizontes expandidos, de la posibilidad de fomentar el entendimiento político, de una experiencia cultural cosmopolita. Lo global se presenta como el surgimiento de una sociedad civil globalizada, lo cual refleja el aumento en la capacidad y la voluntad de las personas para tomar el control de sus vidas. Este proceso resulta complejo, sin embargo, representa el aumento de la autonomía y emancipación de los individuos y de las culturas olvidadas, acentúa los estilos de vida de cada uno con las consecuencias globales, esto es, el imaginario social parte de la idea que señala: lo que se hace de forma local influye de manera global. Se trata de una transformación social sintetizada en la máxima ambientalista “piensa globalmente actúa localmente”.

Se debilita la idea de sometimiento a las normas que la comunidad impone, a la interiorización de ellas, incluso a la coacción que se establecía para su cumplimiento, ahora el individuo adquiere conciencia de su propia libertad, se hace libre al identificarse con los ciudadanos libres, ya no se conforma con heredar principios morales establecidos, sino que quiere tomar parte activa en este nuevo proceso social. Asistimos a un nuevo referente, “el actor deja de ser social, se vuelca sobre sí mismo y se define por lo que es y ya no por lo que hace” (Touraine, 1997: 39).

La globalidad enarbola la libertad y con ella limita y condiciona los poderes del Estado; la política nacional-estatal pierde su soberanía ante los requerimientos individuales, ante las exigencias sociales y comerciales. No obstante, el Estado-Nación no desaparece, se reconfigura en función de las nuevas necesidades de cambios estructurales. Bajo su predominio quedan los controles macroeconómicos, inflación, déficit público, balanza de pagos, así como las funciones que deben garantizarse al

¹ Yugoslavia tenía siete fronteras, seis repúblicas, cinco nacionalidades, cuatro idiomas, tres religiones, dos alfabetos y un líder, con lo que se indicaba el fuerte control central al que estaban sometidos sus habitantes. Su desintegración generó seis repúblicas: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia y Serbia. Véase <http://es.wikipedia.org/wiki/Disolución_de_Yugoslavia>.

individuo como la salud, educación, vivienda; el Estado mínimo es una realidad y con él, la ideología liberal se hace presente.

La globalización impone un modelo político, económico y social fundado en el desarrollo del mercado el cual viaja sin restricciones. Dice Bauman “el capital viaja liviano, con equipaje en mano, un simple portafolio, un teléfono celular y un computador portátil” (2009: 64). La libre circulación de mercancías genera además la necesidad de una mayor libertad, la cual brota con mayor dinamismo ante el hundimiento de las restricciones que los Estados nacionales imponían a sus ciudadanos.

Por otro lado, la globalidad genera el ascenso de la individualidad, con lo que aparecen las luchas por el reconocimiento de lo diverso. La multiculturalidad se asoma exigiendo sus derechos, sobre todo porque con la globalidad surge la idea de homogeneidad, de universalidad, por ende las luchas por el reconocimiento de lo diverso se hacen presentes. El ámbito multicultural tiene su expresión contundente a finales del siglo xx, principalmente en 1994, con la aparición en México, en el estado de Chiapas, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Aunado a ello, en Europa los nacionalismos piden su autonomía, la Unión Soviética se desintegró, lo que dio paso a naciones que reclamaban su independencia. En Yugoslavia se dieron conflictos bélicos; las luchas raciales y xenofóbicas aparecieron, ejemplo de ello son las luchas en Sudáfrica. La multiculturalidad reclama ser actor de este nuevo orden mundial. Se asiste a una necesidad imperante, el reconocimiento del otro, el cual sólo es posible a partir de afirmar el derecho a ser sujeto.

En lo político hace su aparición la necesidad del reconocimiento de la diversidad y con ello en la búsqueda de protección a comunidades minoritarias, la necesidad de establecer reglas generales que garanticen los derechos a pertenecer a este concierto global que antes los había excluido.

MÉXICO Y SU ESTADÍSTICA EN LA EDUCACIÓN MULTICULTURAL

México es uno de los primeros países que toma en cuenta la diversidad cultural, en 1989 firma el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT, 1989), con ello reconoce no sólo la diversidad, sino que se compromete a reducir la discriminación y a respetar sus costumbres y tradiciones. Sin embargo, los cambios importantes se ubican ya en la década de 1990, a partir de 1992 se reforma la Constitución para incluir, en su artículo 4, la definición del país como multicultural y plurilingüe; no obstante, en 1994 con el movimiento armado en Chiapas por parte de los indígenas zapatistas, en nuestro país se toma en cuenta a una cultura olvidada. El “Ya basta” zapatista representa el grito de guerra y el concepto amplio que enmarca, no

sólo en México sino en el mundo, una cultura negada, hasta entonces considerada únicamente en documentales antropológicos, una cultura borrada de la historia actual.

La irrupción zapatista representa volver la vista a un mundo antes negado, a individuos que en sombras deambulaban en el planeta, que sólo existían para las estadísticas oficiales, para los programas sociales; para acercarse a la realidad de las grandes ciudades había que negar su identidad, con el objetivo de ser incluido en un mundo de por sí desigual. La diversidad y multiculturalidad explotan y reclaman su lugar en el México que antes los había negado (Cuadro 1).

CUADRO 1. POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA EN MÉXICO 1990 Y 1995

| Lenguas | 1990 | 1995 |
|---------------|-----------|-----------|
| Chinanteco | 109 100 | 117 003 |
| Chol | 128 240 | 141 747 |
| Huasteco | 120 739 | 127 500 |
| Maya | 713 520 | 776 824 |
| Mazahua | 127 826 | 120 727 |
| Mazateco | 168 374 | 180 130 |
| Mixe | 95 264 | 101 489 |
| Mixteco | 386 874 | 393 168 |
| Náhuatl | 1 197 328 | 1 325 440 |
| Otomí | 280 238 | 283 263 |
| Purépecha | 94 835 | 107 950 |
| Totonaca | 207 876 | 214 192 |
| Tzeltal | 261 084 | 283 260 |
| Tzotzil | 229 203 | 263 611 |
| Zapoteco | 403 457 | 418 585 |
| Otras Lenguas | 758 389 | 628 666 |

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi, 1990; 1995; 1996.

En 1997, la educación primaria destinada a poblaciones indígenas cambia su denominación, de bilingüe bicultural, a intercultural bilingüe. Con ello se abre paso a un nuevo proceder en cuya base está el respeto a la alteridad y el convencimiento de la bondad de su crecimiento y desarrollo desde su diferencia.

El levantamiento de los indígenas zapatistas generó la solicitud de respetar sus formas de gobierno, de ser sujetos reconocidos en la diversidad de imaginarios culturales, políticos y sociales “que la legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos del derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente” (Acuerdos de San Andrés, 1996).

La década de 1990 enmarca el reconocimiento de la multiculturalidad a nivel mundial y en México se observa a partir las estadísticas oficiales de 1990 a 1995 y de 2000 a 2005, ahí se presenta el reconocimiento de las lenguas indígenas (Cuadro 2).

CUADRO 2. POBLACIÓN DE CINCO Y MÁS AÑOS
QUE HABLA LENGUA INDÍGENA (2000 Y 2005)

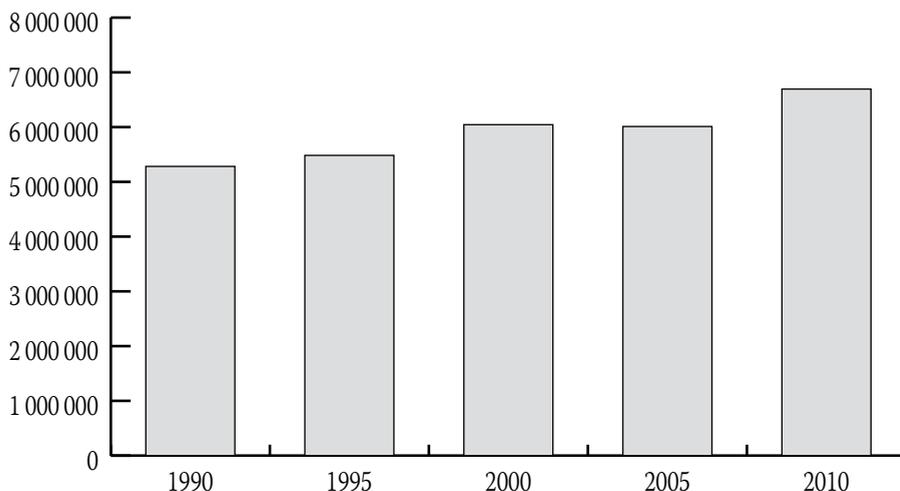
| Lengua | 2000 | 2005 | Lengua | 2000 | 2005 |
|-----------------------|---------|---------|-----------|---------|---------|
| Amuzgo | 41 455 | 43 761 | Pame | 8 312 | 9 720 |
| Chatino | 40 722 | 42 791 | Pápago | 141 | 116 |
| Chinanteco | 133 374 | 125 706 | Pima | 741 | 738 |
| Chocho | 992 | 616 | Popoluca | 38 139 | 36 406 |
| Chol | 161 766 | 185 299 | Seri | 458 | 595 |
| Chontal Oaxaca | 4 959 | 3 413 | Rarámuri | 75 545 | 75 371 |
| Chontal de Tabasco | 38 561 | 32 470 | Purépecha | 121 409 | 105 556 |
| Cora | 16 410 | 17 086 | Tepehua | 9 435 | 8 321 |
| Cuicateco | 13 425 | 12 610 | Tepehuano | 25 544 | 31 681 |
| Huasteco | 150 257 | 149 532 | Tlapaneco | 99 389 | 98 573 |
| Huave | 14 224 | 15 993 | Tojolabal | 37 986 | 43 169 |
| Huichol | 30 686 | 35 724 | Totonaca | 240 034 | 230 930 |
| Mame | 7 580 | 7 492 | Triqui | 20 712 | 23 846 |
| Maya | 800 291 | 759 000 | Tzeltal | 284 826 | 371 730 |
| Mayo | 31 513 | 32 702 | Tzotzil | 297 561 | 329 937 |
| Mazahua | 133 430 | 111 840 | Yaqui | 13 317 | 14 162 |
| Mazateco | 214 477 | 206 559 | Yuma | nd | nd |

| Lengua | 2000 | 2005 | Lengua | 2000 | 2005 |
|---------------------|-----------|-----------|---------------------------------|---------|---------|
| Mexicabo Náhuatl | 1 448 936 | 1 376 026 | Zapoteco | 452 887 | 410 901 |
| Mixe | 118 924 | 115 824 | Zoque | 51 464 | 54 004 |
| Mixteco | 437 873 | 423 216 | Otras lenguas indí- genas | 45 535 | 37 053 |
| Otomí | 291 722 | 239 850 | No especificada | 89 535 | 190 883 |

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi, 2000; 2005.

Asimismo, lo que antes se olvidaba ahora se hace presente y emerge numéricamente en 1990, con datos que muestran un incremento en torno a la población de cinco años y más que habla lengua indígena (Gráfica 1).

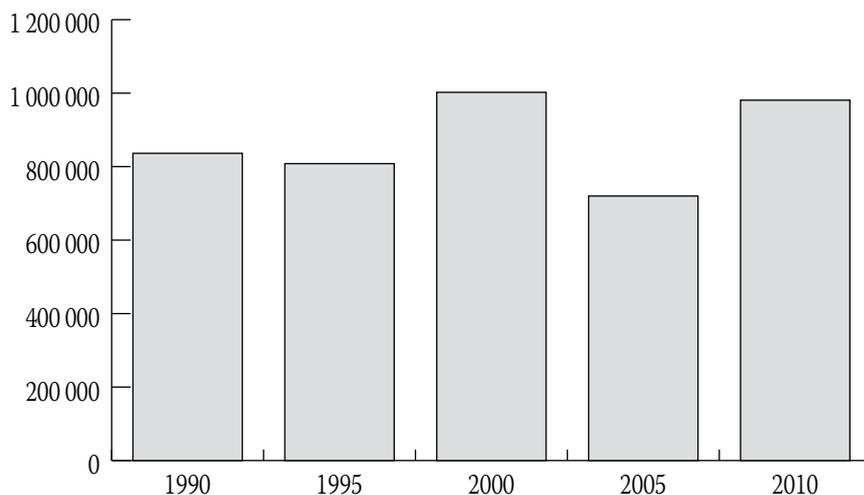
GRÁFICA 1. POBLACIÓN DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA



Fuente: Inegi, 1990; 1995; 2000; 2005 y 2010.

Sin embargo, debemos considerar, dentro de la etnicidad, un dato diferenciado con aquella población que no habla el español (o castilla, como ellos lo llaman) y sólo habla su lengua materna (Gráfica 2).

GRÁFICA 2. POBLACIÓN DE CINCO AÑOS
Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA QUE NO HABLA ESPAÑOL

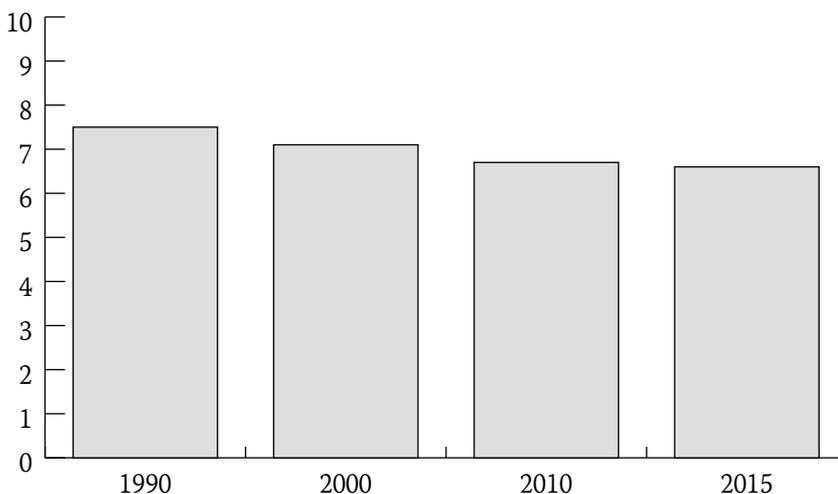


Fuente: Inegi, 1990; 1995; 2000; 2005 y 2010.

Podremos aventurarnos a muchas conjeturas, pero lo sintomático es el acento al reconocimiento de una diversidad cultural que a partir de la década de 1990 se hace presente; no obstante que en la encuesta del Inegi de 2015 se presentan datos que muestran cómo la población hablante de lengua indígena se reduce significativamente de 2000 a 2015 (Gráfica 3).

Todo ello genera cambios en las políticas gubernamentales y uno de los principales problemas a atender son los servicios de salud y educación que se les debe otorgar. A partir de la segunda mitad de la década de 1990 la presencia indígena se incrementa y con ello aumenta la conciencia de la problemática que enfrentan estas poblaciones más allá de su valor y riqueza. Se hace necesario fortalecer el ámbito educativo para atender de manera eficiente esta realidad de un país multicultural y plurilingüe.

GRÁFICA 3. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN
DE CINCO AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA



Fuente: Inegi, 1990; 2000; 2010 y 2015.

En 2001 se crea la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, que por primera vez plantea una educación intercultural para toda la población y una educación culturalmente pertinente para toda la población indígena en todos los niveles educativos.

Los esfuerzos son loables y la población responde a los planteamientos de una educación multicultural para todos, dado que hay un fuerte respaldo político a las acciones emprendidas en este sentido. Muestra de ello se observa entre 2000 y 2010, cuando el incremento de la población con primaria y secundaria completa aumenta significativamente, de 18.6% a 20.1% y de 8.1% a 13.8% respectivamente, además de un incremento educativo en torno a la educación superior que pasa de 2.4 a 3.5, lo cual nos indica el esfuerzo en las políticas educativas en estos rubros generales (Cuadro 3).

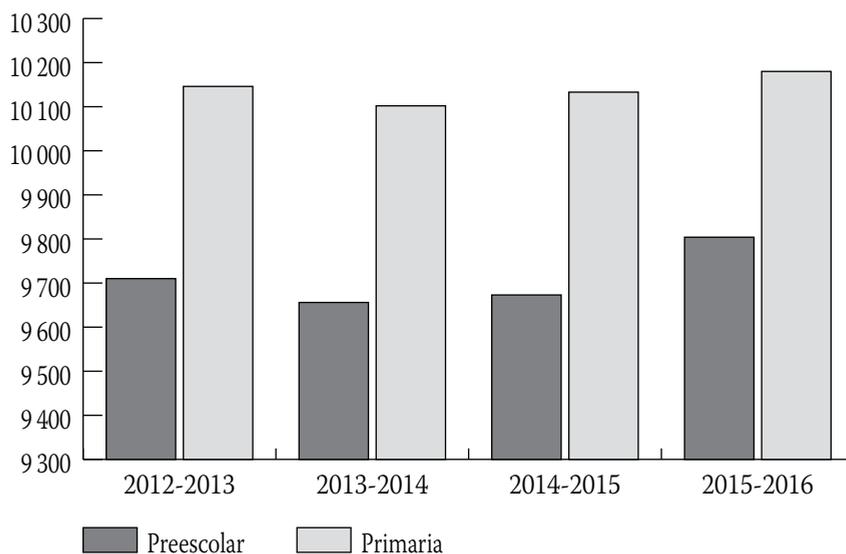
En el 2003 se expide la Ley de Derechos Lingüísticos, que reconoce el derecho de la población indígena a la educación bilingüe, independientemente del nivel educativo o del tipo de escuela al que asista. Esta ley representa el reconocimiento jurídico a la necesidad de otorgar una educación que satisfaga las necesidades de una población antes excluida de estos derechos. La aplicación de esta ley se observa con el crecimiento significativo de las escuelas de preescolar y primaria con un incremento de 94 escuelas para el nivel de preescolar y 34 para primaria (Gráfica 4).

CUADRO 3. POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR NIVEL DE ESCOLARIDAD SEGÚN AÑO CENSAL

| | 1990 | 2000 | 2010 |
|--|------|------|------|
| Sin escolaridad | 34.6 | 28.6 | 22.2 |
| Preescolar o kínder | 0.1 | 0.7 | 0.5 |
| Primaria incompleta | 34.9 | 31.8 | 26.3 |
| Primaria completa | 14.4 | 18.6 | 20.1 |
| Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada | 0.6 | 0.0 | 0.1 |
| Secundaria incompleta | 3.0 | 4.7 | 5.9 |
| Secundaria completa | 4.1 | 8.1 | 13.8 |
| Estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada | 0.6 | 0.5 | 0.3 |
| Preparatoria o bachillerato | 1.8 | 3.4 | 6.7 |
| Normal básica | 0.4 | 0.2 | 0.2 |
| Educación superior | 1.5 | 2.4 | 3.5 |
| No especificado | 4.0 | 1.0 | 0.5 |

Fuente: Inegi, 1990; 2000 y 2010.

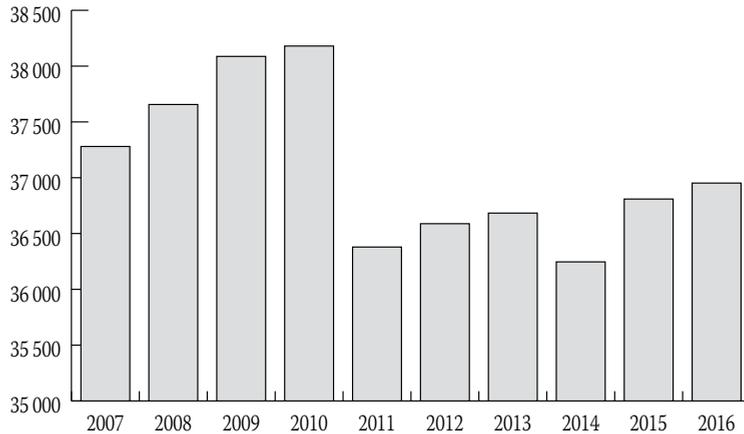
GRÁFICA 4. ESCUELAS INDÍGENAS



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las estadísticas básicas de la DGEI de 2012 a 2016.

Los avances en la educación traen consigo otra problemática: la planta docente. Los datos son significativos, en 2007 se tenía 37 280 profesores y para el año 2010 la cantidad llegó a 38 180. Sin embargo, es notable cómo, a partir de 2011, se presenta una disminución de la planta docente, lo cual deja mucho que desear en relación con las políticas educativas en torno a la educación multicultural (Gráfica 5).

GRÁFICA 5. DOCENTES



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP, Serie Histórica y Pronósticos de la Estadística del Sistema Educativo Nacional 2007-2016.

Por otro lado, los datos oficiales nos indican un incremento en la matrícula de 2007 a 2016, la cual conserva una relación simétrica entre el aumento de establecimientos y profesores, por lo que la relación profesor-alumno se mantiene en un promedio de 22.6 y de 84 en relación alumno-escuela, lo cual muestra un evidente esfuerzo en torno a la atención de una política educativa para el acceso a la educación multicultural (Cuadros 4).

Las estadísticas tocan los esfuerzos realizados a nivel básico y medio, no obstante, el acceso educativo a los siguientes niveles requiere también una cantidad importante de recursos por lo que, gracias a los esfuerzos de diversos actores, se tienen logros muy significativos. Prueba de ello es la creación de diversas universidades interculturales en la primera década del siglo XXI, una de las más antiguas es la Universidad Autónoma Indígena de México, en el estado de Sinaloa, puesta en operación en 1999. La creación de estos establecimientos de educación superior lleva consigo la problemática de la planta docente; por ejemplo, en las universidades interculturales de Chiapas y Veracruz presentan una población mixta, esto es, docentes indígenas y no indígenas (Gráficas 6 y 7).

CUADRO 4A. MATRÍCULA 2007-2011

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Alumnos | 836 866 | 838 683 | 841 151 | 840 683 | 850 360 |
| Docentes | 37 280 | 37 656 | 38 087 | 38 180 | 36 379 |
| Escuelas | 9 795 | 9 881 | 9 918 | 9 966 | 10 062 |
| Relación | | | | | |
| Alumno/profesor | 22.40 | 22.30 | 22.10 | 22.00 | 23.38 |
| Alumno/Escuela | 85.44 | 84.88 | 84.81 | 84.36 | 85.44 |

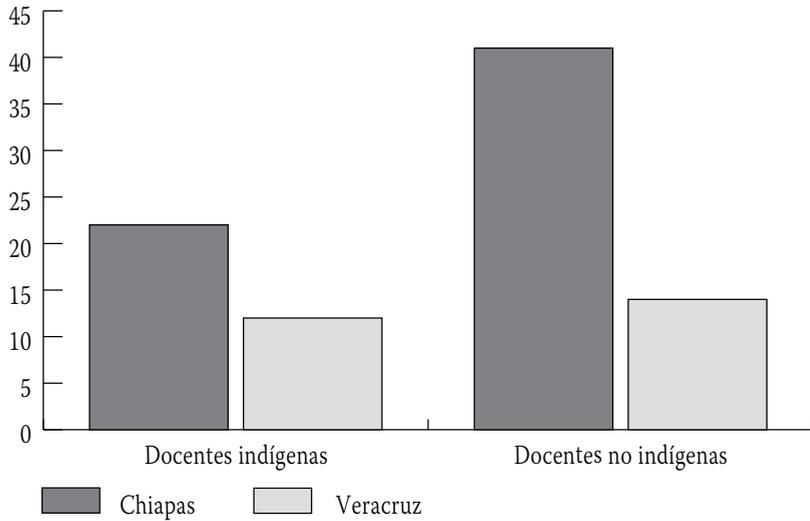
CUADRO 4B. MATRÍCULA 2012-2016

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Alumnos | 847 519 | 856 076 | 834 572 | 827 628 | 818 349 |
| Docentes | 36 588 | 36 683 | 36 246 | 36 809 | 36 952 |
| Escuelas | 10 113 | 10 146 | 10 102 | 10 133 | 10 180 |
| Relación | | | | | |
| Alumno/profesor | 23.16 | 23.3 | 23.0 | 22.5 | 22.1 |
| Alumno/Escuela | 86.44 | 84.4 | 82.6 | 81.7 | 80.4 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las estadísticas básicas de la DGEI 2007-2016.

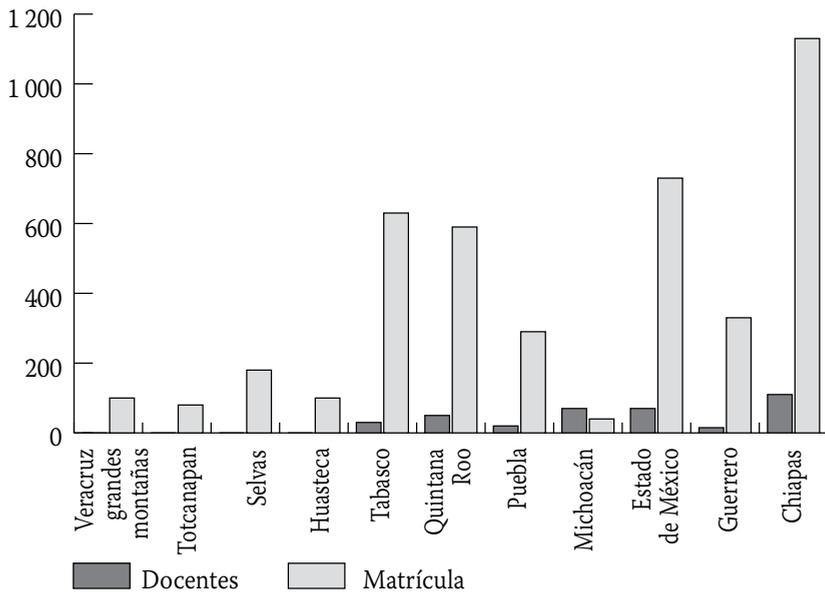
La mayoría de las lenguas indígenas se encuentran en un proceso de desplazamiento como consecuencia de muchos factores, dentro de los que la escuela no es la excepción. Muchos maestros de escuelas indígenas hablan una lengua distinta o una variante distante de la que se habla en la comunidad donde trabajan. Otros, incluso siendo hablantes de la lengua de la comunidad, no la utilizan en la escuela. En la inmensa mayoría de los casos, y a pesar de que las disposiciones de la educación intercultural bilingüe dicen lo contrario, la lengua indígena se utiliza con fines instrumentales, es decir, para facilitar el acceso al español y se deja de usar una vez que se aprende lo suficiente como para continuar el proceso educativo. Los maestros indígenas no saben escribir su lengua y por lo mismo no la enseñan en forma escrita. Las investigaciones realizadas documentan con claridad esta problemática, también indican la necesidad de un desarrollo mucho mayor de la investigación en lingüística aplicada que facilite y favorezca la formación de docentes para el bilingüismo pleno. El fortalecimiento de las lenguas indígenas, vehículos idóneos para la plena expresión de su cultura, requiere importantes desarrollos y profundas innovaciones.

GRÁFICA 6. DOCENTES EN UNIVERSIDADES INTERCULTURALES



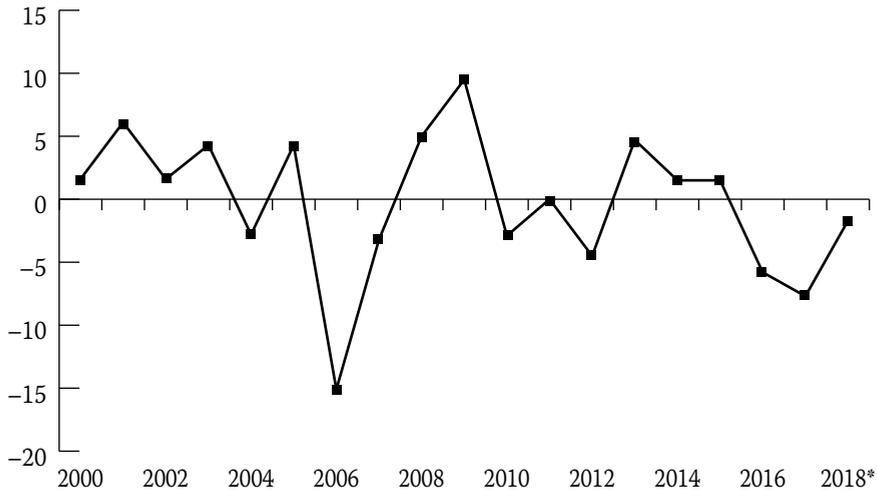
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las universidades interculturales de 2011.

GRÁFICA 7. MATRÍCULA-DOCENTES UNIVERSIDADES INTERCULTURALES



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las universidades interculturales de 2011.

GRÁFICA 8. GASTO EN EDUCACIÓN 2000-2018*
PORCENTAJE DEL PIB CRECIMIENTO ANUAL REAL



* Cifras preliminares. El gasto federal corresponde al presupuesto aprobado para 2018.
Fuente: Elaboración propia con base en SEP (2000-2016).

La educación es un derecho que debe garantizar el Estado y en el ámbito de la multiculturalidad representa una deuda que debe restituirse a una población que se margina: a los pueblos indígenas. Ante un Estado que en el modelo neoliberal se vio cada vez más limitado en sus acciones, acotado en relación con el manejo de su presupuesto, sobre todo por hacer frente a las políticas globales, las cuales hacen énfasis en la distribución del gasto en los rubros que generen desarrollo económico y sólo generan paliativos para enfrentar los problemas sociales:

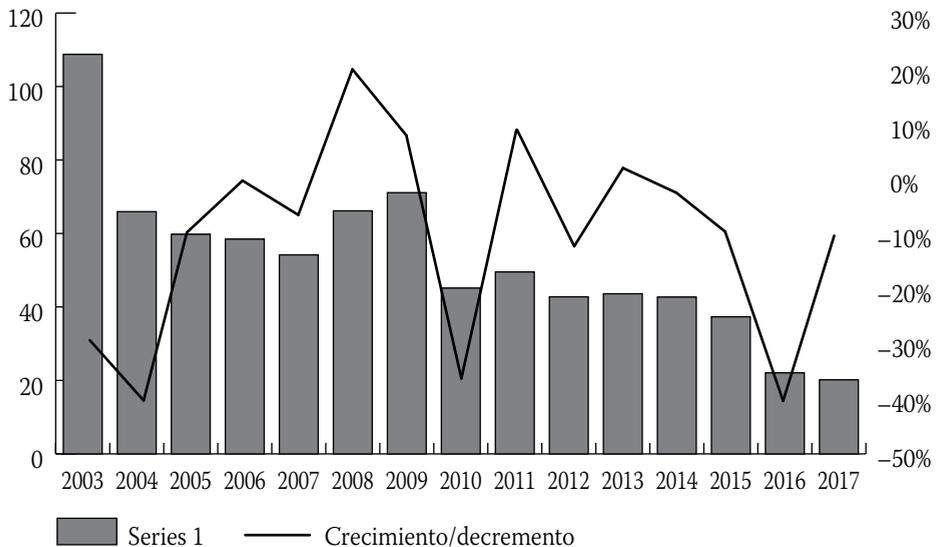
[...] cualquier dinero invertido en las escuelas que no esté directamente relacionado con los objetivos económicos es motivo de sospecha. En efecto, al ser agujeros negros, las escuelas y otros servicios públicos, tal como están actualmente organizados y controlados, malgastan recursos económicos que deberían destinarse a la empresa privada (Apple, 2002: 55).

Es por ello que el presupuesto asignado a la educación se ve reducido, el modelo considera la educación como un negocio y la inversión debe ser rentable “para que la educación en general y la superior en particular puedan cumplir con los nuevos roles que demanda la sociedad del conocimiento, deben constituirse en una

inversión prioritaria del país” (ANUIES, 2000: 11). Bajo este panorama, el gasto en la educación general se ve reducido (Gráfica 8), y más aún lo destinado a cuestiones de interculturalidad, como el destinado a la Coordinación Intercultural Bilingüe, la cual pasa de 108.75 a 20.17 pesos constantes (Gráfica 9).

Los datos presentados reflejan los grandes problemas a los que se enfrenta el desarrollo multicultural en términos educativos. No sólo el gasto es ínfimo, también la capacidad para incorporar a estos proyectos recursos humanos, maestros y administrativos comprometidos para el acceso a una educación pertinente se hace totalmente complejo. Pese a ello, los resultados obtenidos son magníficos comparados con los de hace más de dos décadas, cuando nada de ello existía. Queda mucho camino por recorrer y hacer frente a una realidad excluyente, en la que sólo tienen cabida los que se alinean a los requerimientos de una globalización boyante.

GRÁFICA 9. PRESUPUESTO PARA LA COORDINACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE (PESOS CONSTANTES)



Fuente: Elaboración propia con base en el presupuesto de egresos de la Federación autorizado al ramo 11 Educación pública para el ejercicio fiscal de 2003 a 2017.

UN CAMBIO DE POLÍTICA QUE LIMITA

El panorama de la interculturalidad es interesante; por ello es necesario hacer una revisión a detalle sobre cómo enfrenta el Estado el proceso de la interculturalidad, la cual cada vez exige tener más presencia en los diferentes espacios políticos y sociales en el país, y más aún, se requiere tener un panorama que posibilite identificar adecuadamente el mundo indígena.

Ante la necesidad de reconocer a los pueblos, para 2005 se establece el catálogo de lenguas indígenas nacionales y para 2008 se actualiza y se presentan ya con mayor detalle. Este catálogo tiene su base en los censos nacionales de 1990 y 2000 y los conteos nacionales de 1995 y 2005, al revisar las fuentes estadísticas se puede observar que en términos de lengua indígena siempre se muestra muy dispar, sobre todo si revisamos con detalle los censos y conteos de población del Inegi (véase Cuadro 5), los cuales nos muestran la gran variedad que, a pesar de la catalogación a la que se ha llegado, el mundo multicultural posee.

CUADRO 5. CATÁLOGO DE LENGUAS INDÍGENAS

| Nombre | Censo de 2000 | Conteo de 2005 | Censo de 2010 | Conteo de 2015 | | |
|--------------------|---------------|----------------|------------------------|----------------|---------------------------|--------|
| | | | Akateko | 532 | Akateko | 2837 |
| Amuzgo | 41455 | 43761 | Amuzgo | 43761 | Amuzgo | 57589 |
| Chol (Ch'ol) | 161766 | 185299 | Chol (Ch'ol) | 185299 | Chol (Ch'ol) | 251809 |
| Cora | 16410 | 17086 | Cora | 17086 | Cora | 28718 |
| | | | Aguacateco (Awakateko) | 21 | Aguacateco (Awakateko) | 17 |
| | | | Ayapaneco | 2 | Ayapaneco | 24 |
| Chontal de Oaxaca | 4959 | 3413 | Chontal de Oaxaca | 3453 | Chontal de Oaxaca | 5064 |
| Chontal de Tabasco | 38561 | 32470 | Chontal de Tabasco | 32584 | Chontal de Tabasco | 27666 |
| | | | | | Chontal (no especificado) | 1135 |
| Cuicateco | 13425 | 12610 | Cuicateco | 12610 | Cuicateco | 13318 |
| Chatino | 40722 | 42791 | Chatino | 42791 | Chatino | 51612 |

| Nombre | Censo de 2000 | Conteo de 2005 | Censo de 2010 | | Conteo de 2015 | | | | |
|---------------|----------------------|-----------------------|----------------------|---------|-----------------------|----------|---------|----------|---------|
| Chinanteco | 133 374 | 125 706 | Chinanteco | 125 706 | Chinanteco | 138 741 | | | |
| Chocho | 992 | 616 | Chocholteco | 616 | Chocholteco | 729 | | | |
| | | | Chichimeco jonaz | 1 625 | Chichimeco jonaz | 2 134 | | | |
| | | | Cucapá | 116 | Cucapá | 278 | | | |
| | | | Chuj | 2 180 | Chuj | 2 890 | | | |
| | | | Guarijío | 1 648 | Guarijío | 2 088 | | | |
| | | | Huasteco | 150 257 | 149 532 | Huasteco | 149 532 | Huasteco | 173 765 |
| Huave | 14 224 | 15 993 | Huave | 15 993 | Huave | 18 539 | | | |
| Huichol | 30 686 | 35 724 | Huichol | 35 724 | Huichol | 52 483 | | | |
| | | | Ixcateco | 213 | Ixcateco | 148 | | | |
| | | | Ixil | 77 | Ixil | 103 | | | |
| | | | Jakalteco | 400 | Jakalteco | 527 | | | |
| | | | Kaqchikel | 105 | Kaqchikel | 61 | | | |
| | | | Kickapoo | 157 | Kickapoo | 124 | | | |
| | | | Kiliwa | 36 | Kiliwa | 194 | | | |
| | | | Kumiai | 298 | Kumiai | 486 | | | |
| | | | K'iche' | 251 | K'iche' | 730 | | | |
| | | | Lacandón | 734 | Lacandón | 998 | | | |
| | | | Matlatzinca | 1 134 | Matlatzinca | 1 568 | | | |
| | | | Mam | 7 580 | 7 492 | Mam | 7 492 | Mam | 11 387 |
| | | | Maya | 800 291 | 759 000 | Maya | 758 310 | Maya | 859 607 |
| | | | Mayo | 31 513 | 32 702 | Mayo | 32 702 | Mayo | 42 601 |
| Mazahua | 133 430 | 111 840 | Mazahua | 111 840 | Mazahua | 147 088 | | | |
| Mazateco | 214 477 | 206 559 | Mazateco | 206 559 | Mazateco | 239 078 | | | |
| Mixe | 118 924 | 115 824 | Mixe | 115 824 | Mixe | 133 632 | | | |
| Mixteco | 437 873 | 423 216 | Mixteco | 423 216 | Mixteco | 517 665 | | | |

| Nombre | Censo de 2000 | Conteo de 2005 | Censo de 2010 | | Conteo de 2015 | |
|---------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|---------|-----------------------------|---------|
| Mexicabo Náhuatl | 1448936 | 1376026 | Náhuatl | 1376026 | Náhuatl | 1725620 |
| Otomí | 291722 | 239850 | Otomí | 239850 | Otomí | 307928 |
| | | | Oluteco | 63 | Oluteco | 90 |
| | | | Paipai | 200 | Paipai | 216 |
| Pame | 8312 | 9720 | Pame | 9720 | Pame | 12232 |
| Pápago | 141 | 116 | Pápago | 116 | Pápago | 112 |
| Pima | 741 | 738 | Pima | 738 | Pima | 743 |
| Popoluca | 38139 | 36406 | Popoloca | 16163 | Popoloca | 18206 |
| Seri | 458 | 595 | Seri | 595 | Seri | 754 |
| | | | Q'anjob'al | 8526 | Q'anjob'al | 8421 |
| | | | Q'eqchi' | 1070 | Q'eqchi' | 1324 |
| | | | Qato'k | 110 | Qato'k | 134 |
| | | | Popoluca de la sierra | 28194 | Popoluca de la sierra | 37707 |
| | | | | | Popoluca (no especificado) | 6122 |
| | | | Sayulteco | 2583 | Sayulteco | 4117 |
| Rarámuri | 75545 | 75371 | Rarámuri | 75371 | Rarámuri | 73856 |
| Purépecha | 121409 | 105556 | Purépecha | 105556 | Purépecha | 141177 |
| Tepehua | 9435 | 8321 | Tepehua | 8321 | Tepehua | 10427 |
| Tepehuano | 25544 | 31681 | Tepehuano del norte | 6809 | Tepehuano del norte | 9568 |
| | | | Tepehuano del sur | 24782 | Tepehuano del sur | 36543 |
| | | | | | Tepehuano (no especificado) | 170 |
| | | | Teko | 61 | Teko | 81 |

| Nombre | Censo de 2000 | Conteo de 2005 | Censo de 2010 | | Conteo de 2015 | |
|-------------------------|---------------|----------------|----------------|---------|---------------------------------|---------|
| Tlapaneco | 99 389 | 98 573 | Tlapaneco | 98 573 | Tlapaneco | 134 148 |
| | | | Texistepequeño | 238 | Texistepequeño | 455 |
| | | | Tlahuica | 842 | Tlahuica | 1 548 |
| Tojolabal | 37 986 | 43 169 | Tojolabal | 43 169 | Tojolabal | 55 442 |
| Totonaca | 240 034 | 230 930 | Totonaco | 230 930 | Totonaco | 267 635 |
| Triqui | 20 712 | 23 846 | Triqui | 23 846 | Triqui | 25 674 |
| Tzeltal | 284 826 | 371 730 | Tzeltal | 371 730 | Tzeltal | 556 720 |
| Tzotzil | 297 561 | 329 937 | Tzotzil | 329 937 | Tzotzil | 487 898 |
| Yaqui | 13 317 | 14 162 | Yaqui | 14 162 | Yaqui | 20 340 |
| Zapoteco | 452 887 | 410 901 | Zapoteco | 410 906 | Zapoteco | 479 474 |
| Zoque | 51 464 | 54 004 | Zoque | 54 002 | Zoque | 68 157 |
| Otras lenguas indígenas | 45 535 | 37 053 | | | Otras lenguas de América | 1 126 |
| No especificada | 89 535 | 190 883 | | | Lengua indígena no especificada | 101 187 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Inegi, 2000, 2005, 2010 y 2015.

A partir del panorama anterior, podemos entender el objetivo de lograr una catalogación de los grupos indígenas; tener un catálogo puede dar certidumbre del total de población indígena que se tiene, con la finalidad de generar políticas adecuadas para todas y cada una y así tener un control sobre cuantas hay, para poder otorgar con mayor certidumbre los servicios que requieren.

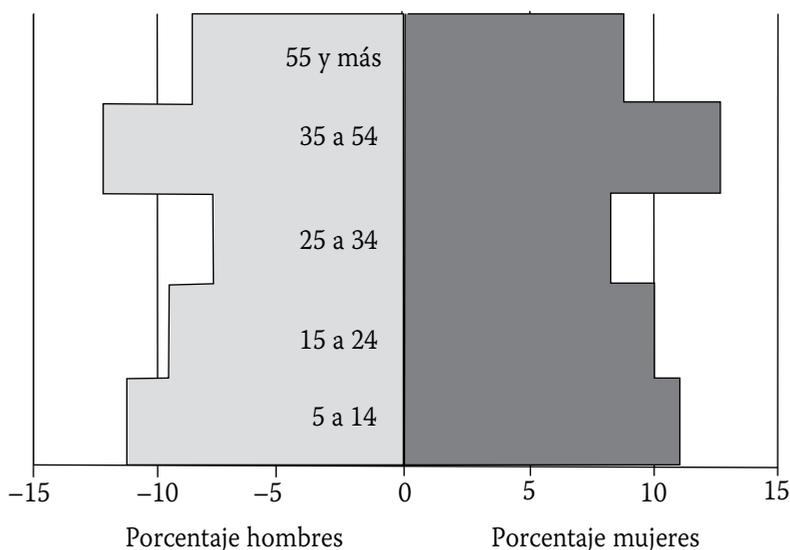
[El] Catálogo de las lenguas indígenas nacionales tiene como objetivos primordiales: *a*) dar a conocer cuáles son las lenguas indígenas habladas en nuestro país para su reconocimiento como lenguas nacionales por la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; *b*) contribuir a hacer más eficiente la atención gubernamental dirigida a la población hablante de lengua indígena; y *c*) colaborar para que la población hablante de lengua indígena cuente con un mejor acceso a los derechos lingüísticos que le reconoce el Estado (DOF, 2008: 35).

Así entonces, tenemos que el catálogo presenta la siguiente estructura *a)* familia lingüística, *b)* agrupación lingüística, *c)* variante lingüística, y *d)* lengua o idioma. El primer orden se clasificó de acuerdo con un origen histórico común, posteriormente conforme al nombre dado tradicionalmente a un pueblo indígena, el tercero se clasifica de acuerdo con la región donde se ubica dicha variante, lo que nos lleva a la definición de su lengua o idioma, el cual determina la identificación de uno o más miembros de la comunidad (DOF, 2008: 36-40).

Lo anterior nos lleva a la reducción de las diferentes familias lingüísticas a un total de 11, sobre todo porque son las que tienen presencia en México con al menos una de las lenguas que las integran; además de lograr incluir las 68 agrupaciones lingüísticas que corresponden a dichas familias y las 364 variantes lingüísticas pertenecientes a este conjunto de agrupaciones; es así como se tiene una catalogación clara y sintética.

Las 11 familias que se integran son: 1) álgebra; 2) yuto-nahua; 3) cochimí-yumana; 4) seri; 5) oto-mangue; 6) maya; 7) totonaco-tepehua; 8) tarasca; 9) mixe-zoque; 10) chontal de Oaxaca; 11) huave. De las 68 agrupaciones lingüísticas nacionales sólo cuatro concentran el mayor número de hablantes: náhuatl, maya, mixteco y zapoteco, éstas se encuentran concentradas en tres familias: yuto-nahua, oto-mangue y maya, de las cuales el promedio de 5 a 14 años es de 11% (Gráfica 10).

GRÁFICA 10. CONCENTRADO DE TRES FAMILIAS

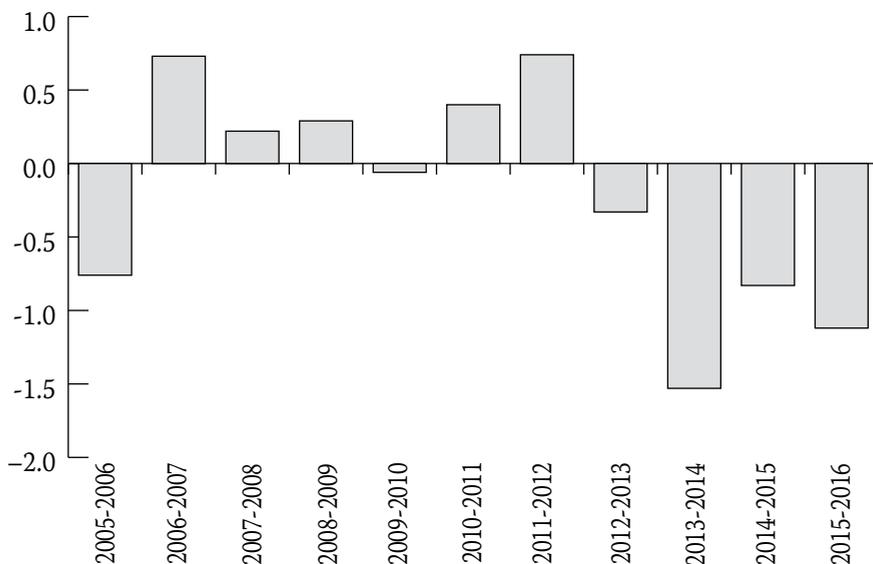


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INALI, 2005.

Es importante tener claridad sobre la matrícula que se tiene de la población indígena, principalmente porque nos da muestra de cuál es el avance en estos rubros, lo que nos lleva a encontrar limitantes que de una u otra forma cercan el proceso intercultural.

Si bien en algunos años el crecimiento es significativo, el promedio que se tiene de 2000 a 2016 es de -1.12 , lo cual nos muestra no sólo la falta de seguimiento a incentivar el crecimiento de la matrícula indígena en nuestro país, principalmente si se observa que, a partir del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, la matrícula entra en una clara tendencia a la baja (Gráfica 11).

GRÁFICA 11. MATRÍCULA DE POBLACIÓN INDÍGENA (CRECIMIENTO ANUAL REAL)



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras anuales 2005-2006 a 2015-2016.

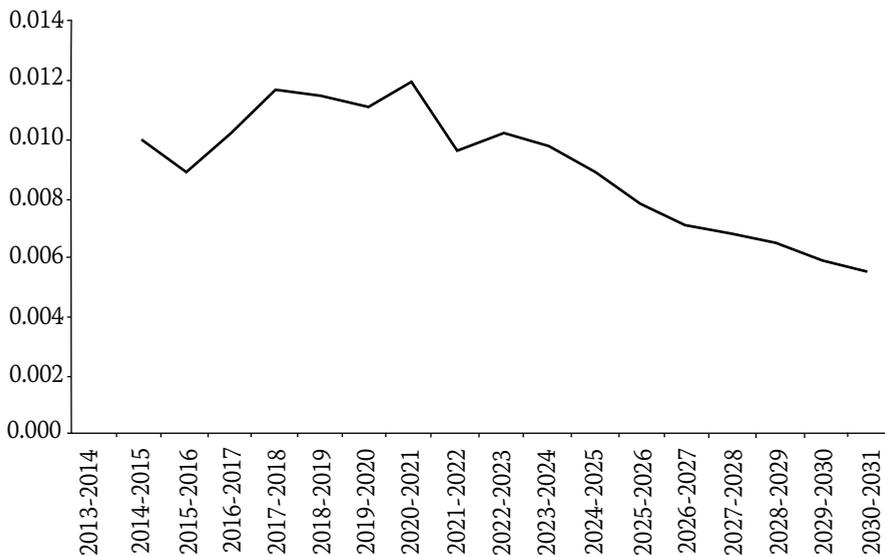
Los datos nos llevan a señalar que las lenguas indígenas se encuentran, en su gran mayoría, en proceso de desplazamiento, como consecuencia de muchos factores dentro de los cuales la escuela no es la excepción: por ejemplo: se tienen maestros de escuelas indígenas que hablan una lengua distinta o una variante de la que se habla en la comunidad donde trabajan, otros incluso siendo hablantes de la lengua de la comunidad, no la utilizan en la escuela.

En la inmensa mayoría de los casos y a pesar de que las disposiciones de la educación intercultural bilingüe dicen lo contrario, la lengua indígena se utiliza con fi-

nes instrumentales, para facilitar el acceso al español, y se deja de usar una vez que éste se adquiere de manera suficiente como para continuar el proceso educativo. Los maestros indígenas no saben escribir su lengua y por lo mismo no la enseñan en forma escrita. Las investigaciones que hay sobre el tema documentan con claridad este problema.

Queda claro que la educación intercultural no representa una prioridad para el Estado. El gobierno en turno anunció la creación de 100 universidades, pero la pregunta es ¿cuántas serán multiculturales?, no se está en contra de que se tengan más universidades, de lo que se está en contra es de la desaparición de espacios interculturales, lo cual evidencia lo limitada que se encuentra y la falta de una política a largo plazo. A ello le agregamos los datos que presentan en términos de tendencia hacia el 2030 donde se evidencia la falta de apoyo, sobre todo al observar los datos a nivel de educación preescolar indígena (Gráfica 12).

GRÁFICA 12. TENDENCIA DE LA MATRÍCULA PREESCOLAR INDÍGENA DE 2013 A 2031 (TASA DE CRECIMIENTO)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP, 2015, las referencias de los datos de 2018 a 2019 son preliminares.

Con este panorama es importante tener los alicientes necesarios para remar contracorriente, principalmente porque no sólo para el Estado los programas interculturales y multiculturales carecen de importancia, sino porque en todo el mundo

ello se evidencia con los programas que buscan el desarrollo hacia 2030, en el cual se deja de lado la presencia de la gran diversidad cultural que actualmente sigue luchando por sus derechos aunque sean relegados.

UNA REFLEXIÓN FINAL

La multiculturalidad se abrió camino en un mundo excluyente y gobernado por el consumo, el valor del producto y su relación con la satisfacción individual. El modelo imperante basado en el capitalismo se afianzó en el libre mercado y su sacralización por una economía monetarista, por la privatización de todo lo que pueda producir beneficios económicos. En un mercado puro, sin intervencionismo del gobierno, la educación, la salud, la vivienda y la alimentación están al alcance de quienes puedan pagarlos. Ante ello, los procesos de los que emergen nuevas realidades deben ser reorientados a partir de su ideología.

La multiculturalidad en el mundo neoliberal lleva a la afirmación de la tolerancia, a la aceptación del otro, a la yuxtaposición cultural; no obstante, se debe poner cuidado en ello dado que “el juego real de intercambios de objetos e informaciones en la sociedad global de libre mercado no conduce a la aceptación de la diferencia y diversidad en su versión original, ni a la igualdad radical de oportunidades en el intercambio cultural, sino a la imposición sutil de los patrones culturales” (Pérez, 2004: 26). Resulta claro que para el gran capital la expansión cultural produce el acercamiento de las diferencias, las cuales deben integrarse al mercado de consumo, por ende, su postura es que al acercarlas se generen homogeneidades mediante su divulgación.

No obstante, el panorama complejo y el impulso para el desarrollo de la multiculturalidad debe llevar consigo el avance en el desarrollo humano, la comprensión de que la diversidad es una realidad para la convivencia en un mundo que reclama igualdad y equidad; es preciso evaluar el desarrollo de las comunidades tomando como base las posibilidades que tienen de ejercer su libertad, por lo que el desarrollo exige, como lo señala Amartya Sen, la eliminación de las principales fuentes de dominación: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia (Sen, 1995: 19-20).

El desarrollo de las comunidades se vincula con el de la sociedad y éste, a su vez, con la humanidad; para lograrlo el camino es la educación. En consecuencia, es necesario poner sobre la mesa que la equidad no significa cobertura total, sino la capacidad de los sistemas de representar en su seno los diferentes sectores que conforman la sociedad nacional, entre ellos la diversidad y la multiculturalidad. Sólo

así se lograrán los pasos para que la integración de la educación multicultural sea prioritaria. El camino no es fácil, sin embargo, a lo largo de dos décadas los esfuerzos obtenidos, por mínimos que sean, representan un avance sustancial, sobre todo ante los avatares que enfrenta la expresión de la multiculturalidad y la diversidad en un mundo neoliberal donde la homogeneidad se presenta como el camino para el desarrollo humano. Esperemos que con la llegada de un gobierno progresista como el de Andrés Manuel López Obrador, el apoyo que la política educativa dirija a los menos favorecidos tenga un realce en torno a lo multicultural y se reivindique el valor que tiene para nuestra nación.

REFERENCIAS

- Acuerdos de San Andrés Sacamch'en de los Pobres, Chiapas, firmados entre el Gobierno Federal y el EZLN en febrero de 1996.
- Apple, Michael W. (2002). *Educación como Dios manda*. Barcelona: Paidós.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2000). *La educación en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México: ANUIES.
- Bauman, Zygmunt (2009). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: FCE.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. México: Paidós.
- Diario oficial de la Federación (DOF) (2008). México.
- Dirección General de Educación Indígena (DGEI) (2008). *Estadística total de educación indígena: inicial y básica, ciclo escolar 2007-2008*. México: DGEI.
- Dirección General de Educación Indígena (DGEI) (2009). *Estadística total de educación indígena: inicial y básica, ciclo escolar 2009-2010*. México: DGEI.
- Dirección General de Educación Indígena (DGEI) (2016). *Estadística total de educación indígena: inicial y básica, ciclo escolar 2012-2016*. México: DGEI.
- Gimeno, Sacristán José (2005). *La educación que aún es posible*. Madrid: Morata.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. México: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1995). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Hablantes de Lengua Indígena*. México: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1996). *Conteo de Población y Vivienda, 1995*. México: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México: Inegi.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005). *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos*. Tomo I. Aguascalientes, Ags., México, 2001. Inegi. *II Conteo de Población*. Inegi. Censo de Población y Vivienda 2010.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. México: Inegi.
- Morin, Edgar (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos*. Nueva York: Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2001). *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*. París: Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2013). *La diversidad cultural*. <www.unesco.org/bpi/pdf/memob-pi36_culturaldiversity_es.pdf>, (consultado el 2 de febrero de 2013).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (Cuadernos de legislación Indígena). México: OIT.
- Pérez Gómez, Ángel I. (2004). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano de los pueblos indígenas en México: el reto de la desigualdad de oportunidades*. México: PNUD.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2000-2016). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras. Financiamiento. Años: 2000 a 2016*. México: SEP.
- Sen, Amartya (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Touraine, Alain (1997). *¿Podremos vivir juntos?* México: FCE.
- Young, Jock (1999). *The Exclusive Society*. Londres: Sage.

2. EL TIEMPO DE LA HISTORIA EN LOS PLANES DE ESTUDIO 2009-2011 PARA PRIMARIA EN MÉXICO*

BORIS ALEXANDER CABALLERO ESCORCIA**

INTRODUCCIÓN

EN ESTE CAPÍTULO se hace un análisis de las directrices que se establecen sobre el manejo del tiempo en la enseñanza de la historia en el nivel de primaria básica en México, en los planes de estudios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que sirvieron de base para la elaboración de materiales didácticos y libros de texto gratuitos aún vigentes. Resultan de especial interés los planes de estudio porque tienen la función de establecer conceptualizaciones que sirven de directrices generales del currículo oficial, las cuales logran un mayor nivel de concreción en el aula mediante materiales didácticos, como el libro de texto gratuito, las cartillas y guías para actividades didácticas.

Actualmente, en la práctica la educación básica en México se rige en sus contenidos por el plan de estudios elaborado en 2009. Aunque en 2011 hubo otro plan que en buena medida ratifica lo planteado en el anterior, y en materia de la asignatura de Historia, elabora poco y deja vigente lo planteado antes. Asimismo, es hasta junio de 2017 que se crea otro plan y otro programa de estudios para la educación

* Este escrito es el pequeño resultado de investigación de un proyecto mucho más grande enmarcado en mi investigación *Discurso político y contenidos de historia nacional en primaria. México 1970-2011* del doctorado en Ciencias Sociales, área Sociedad y Educación, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X).

** Estudiante del doctorado en Ciencias Sociales, área de Sociedad y Educación de la UAM-X. Maestro en Enseñanza de la Historia y licenciado en Historia [boricaba@gmail.com].

básica en todos sus niveles (SEP, 2017), en el marco del llamado Nuevo Modelo Educativo. Sin embargo, esta iniciativa surge de una reforma educativa con una fuerte oposición del magisterio y de distintos sectores sociales que, en buena medida y unida a una gestión controvertida del gobierno, conspiraron en contra de su materialización, tanto así que dichos planes de estudio no llegaron a producir textos bajo su orientación. Además, con el cambio de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, el 12 de diciembre de 2018, dio cumplimiento a su promesa de campaña y declara suspendida la reforma que incluía estos planes y programas.

De este modo, el plan de estudio de 2009, a inicios del año 2019, mantiene vigencia. Asimismo, en dicho plan se establecieron lineamientos para la enseñanza de la asignatura de Historia que incorporaban la concepción del tiempo histórico como uno de los ejes de la enseñanza de la historia en educación básica. En estos planes de estudio el nivel de la educación primaria es considerado fundamental, pues se estima que es el “nivel educativo donde se deben cimentar las bases de la comprensión de las nociones básicas de la historia” (SEP, 2008: 162). La enseñanza en este nivel debe hacer énfasis en “situar los acontecimientos y procesos históricos” en el tiempo entendido en “sus tres dimensiones: pasado, presente y futuro” (SEP, 2008: 161).

Tradicionalmente, la educación primaria en México ha sido el escenario privilegiado para la elaboración de la memoria oficial, de ahí el interés fundamental que tienen los contenidos históricos y de cívica en el currículo; además, el Estado ha tenido un mayor control sobre el currículo y la oferta educativa en el nivel primaria. Asimismo, la etapa en la que coincide la enseñanza de la historia en primaria, que va de los 9 a los 12 años, es considerada como el periodo de desarrollo en el que se adquieren las bases fundamentales cognoscitivas y emocionales para la formación de lo que será el futuro adulto. Como plantea Jean Piaget, el dominio de la categoría *tiempo* depende de la maduración cognitiva alcanzada, la cual está a su vez determinada por el contexto sociocultural y de estimulación del niño; habitualmente un niño o niña en la escuela entre los 9 y 12 años está en la transición de una concepción intuitiva a una operativa del tiempo, éste pasa de ser algo personal y vivido a ser considerado algo determinado por circunstancias externas y por tanto “objetivas”, donde existen condiciones para algún tipo de análisis y de separación de lo espacial y lo temporal. De este modo, entre el cuarto y el sexto grado de primaria se espera que niños y niñas asocien el tiempo con las actividades y el cambio, además de que comiencen a incorporar nociones más elaboradas del tiempo que intervienen en la afectación de su vida individual, en su grupo y en la historia. No obstante, en este periodo de la infancia los planes de estudio y programas mexicanos plantean el aprendizaje del tiempo histórico como una cuestión eminentemente cualitativa.

Marc Ferro (1993) expresa muy bien la centralidad de este último punto en la conformación de un relato colectivo sobre el pasado. Ferro muestra en su trabajo la importancia e influencia que tiene el tipo de historia que se enseña a los niños en la visión que éstos tengan, desde su presente, sobre el pasado y en su adscripción o negativa a proyectos futuros; asimismo, interviene en la percepción que tendrán como adultos sobre sí mismos y los demás. La historia que se cuenta a los niños y a los adultos en general “permite a la vez conocer la identidad de una sociedad y el *status* de ésta a través del tiempo”, además, da cuenta de la historia oficial dominante que “moldea la conciencia colectiva de cada sociedad” (Ferro, 1993: 8-9). Según esto, la historia que se cuenta a los niños daría acceso a creencias, relatos y elaboraciones discursivas que constituyen los elementos del modelo hegemónico sobre el pasado.

Cabe mencionar aquí, para retomar más adelante, que la perspectiva que impulsan los planes de estudio citados es la de una historia centrada en los acontecimientos, entendidos como eventos, y en los procesos históricos, comprendidos como fuerzas externas que determinan el acontecer humano. En ningún momento se hace énfasis en que la historia implica seres humanos con intereses, necesidades, historias particulares, ilusiones y expectativas, que llevan adelante estos eventos y procesos.

El tema será abordado en este ensayo en tres partes. La primera es una lectura de los planes de estudio de 2009 y 2011 que marcaron las directrices curriculares para primaria. El interés, por supuesto, es la parte dedicada a la enseñanza de la historia e identificar ahí, en términos generales, qué noción de tiempo se maneja. La segunda parte expone los planteamientos de distintos autores sobre la concepción del tiempo, pero particularmente la de tiempo histórico. Por último, a partir del cruce de la información arrojada por las dos secciones antes expuestas, se elaboran algunas conclusiones sobre los sentidos y significados que los planes de estudio en cuestión le dan al tiempo en la enseñanza de la historia en primaria.

EL TIEMPO Y EL CURRÍCULO EN PRIMARIA

La concepción que esgrime el plan sobre el tiempo histórico da la idea de un concepto medular para el aprendizaje del conocimiento histórico. Define el tiempo histórico como una de las competencias que estructuran el programa de Historia en educación básica, el cual encerraría una serie de relaciones temporales que el estudiante debe interiorizar: ordenamiento cronológico, conceptos de cambio y permanencia, multicausalidad en las explicaciones y la noción relacional entre pasado, presente y futuro. El ordenamiento cronológico se refiere a la ubicación de los acontecimientos en orden de sucesión en el tiempo, estableciendo la ocurrencia de simultaneidades y la duración de los hechos. Esta perspectiva le da una impor-

tancia fundamental a las posibilidades explicativas del orden de sucesión de los hechos. En el plan se considera que el ordenamiento cronológico permite “establecer la relación entre los acontecimientos que anteceden, los que continúan y los que ocurren simultáneamente” (SEP, 2008: 158). El elemento didáctico por excelencia que recomienda el plan es la línea del tiempo, según su planteamiento se requiere para el desarrollo de la noción del tiempo histórico al permitir establecer secuencias cronológicas que ayudan a “identificar relaciones pasado-presente e interrelaciones entre distintos sucesos en el tiempo y el espacio” (SEP, 2008: 162). Sólo a este recurso se le otorga por sí mismo un carácter explicativo sobre las relaciones entre pasado y presente. Los demás recursos –imágenes o fuentes documentales–, se utilizan simplemente para la intervención explicativa y didáctica de quien orienta el proceso de enseñanza aprendizaje.

Este plan de estudios se estructura desde una propuesta de enseñanza de la historia que plantea una concepción particular del tiempo histórico muy vinculada a un tiempo cronológico antes que a un tiempo significativo y experiencial. El plan entiende la enseñanza del tiempo histórico como un proceso que debe implementarse de manera gradual y en etapas. En el preescolar, y en los dos primeros años de primaria, la enseñanza se orienta a generar condiciones para el desarrollo de nociones de tiempo y cambio que se cargan de sentido en el presente mediante la vinculación causal y unilineal de los acontecimientos destacados del pasado que guardan conexión con la celebración de efemérides y festividades patrias. En el tercer grado de primaria está programado el estudio de la historia de la entidad federal correspondiente; permanece la misma perspectiva de acontecimientos pasados que adquieren sentido en la medida en que se articulan con las efemérides y conmemoraciones de la entidad. El cuarto grado “atiende al estudio” de la historia nacional desde la época prehispánica hasta la consumación de la Independencia; el quinto grado continúa la historia nacional mexicana hasta la actualidad. En el sexto grado, con el que se termina la primaria, hay un repaso de los contenidos de historia nacional que es integrado a los de historia universal desde la prehistoria hasta los inicios del siglo XVI (SEP, 2008: 150).

De este modo, el tiempo de los acontecimientos históricos se concibe como un andamiaje en el que caben los eventos históricos destacados, algo así como un flujo por el que corren los acontecimientos. Primero, se aprende la estructura de este andamiaje o las características de este fluido por el que corren los acontecimientos, luego, en una segunda fase (del cuarto al sexto grado), se incorporan o se “atiende al estudio” de los conocimientos históricos que remiten a eventos y acontecimientos históricos, que aparecen como realidades factuales, definidas, que se conocen de manera inmediata y se integran a un corpus de conocimientos. Por un lado, esta perspectiva simplista no incorpora al tiempo histórico como estructurador y or-

ganizador de los acontecimientos; por el otro, en tanto representación del tiempo histórico, desconoce que éste descansa sobre una relación que en buena medida depende de la interpretación, de los significados que le otorgan los seres humanos, quienes tienen capacidad de síntesis, de encontrar una estructura temporal a los acontecimientos, de cargar de sentidos y significados los hechos pasados de acuerdo con intereses y problemas planteados en el presente y a expectativas, ideales y proyectos para el futuro.

Si verdaderamente se quiere transitar, como plantea el plan de estudios de 2009 en uno de sus propósitos, en la educación primaria “de una historia factual a una historia explicativa que privilegie la reflexión crítica y las interrelaciones en los acontecimientos” (SEP, 2008: 157), una concepción del tiempo histórico que se reduzca a un tiempo cronológico que actúa como simple organizador de la secuencia de acontecimientos, de su simultaneidad o sucesión, no es la vía idónea para conseguirlo. El tiempo histórico, como opera en la construcción del conocimiento histórico, está lejos de la exposición que hace el plan de estudios sobre éste. El tiempo histórico ante todo estructura, es decir, conforma, define y le da sentido al conocimiento sobre el pasado; establece relaciones entre los acontecimientos y aventura explicaciones, orienta la formación de proposiciones que además relaciona para llegar a conclusiones abiertas. El tiempo histórico estructura temporalmente la narrativa que vincula las distintas dimensiones temporales –pasado, presente y futuro– que le dan significado y sentido a los acontecimientos considerados históricos. Es un tiempo gobernado por el *kairos*, en el sentido que le confiere Michel de Certeau al término griego, que se equipara con un “momento oportuno” como práctica del tiempo, es decir que obedece a leyes surgidas de la experiencia y vivencia de los seres humanos y está determinada por una referencia espacial que le da sentido. El referente de este tiempo es lo humano que desde su condición y experiencia configura y le da sentido y significado a lo espacial (De Certeau, 2000: 92-95).

Si bien el plan de estudios plantea como estrategia de enseñanza para el manejo de la información histórica y orientación pedagógica para el análisis del pasado que el estudiante comprenda que “hay diferentes puntos de vista, así como diversas maneras de obtener información sobre el pasado” (SEP, 2008: 151), en realidad no elabora nada sobre el problema de la interpretación en la historia y el papel que desempeñan los hechos como construcciones sujetas a cambios según las demandas del presente. No es sólo un problema de distintas opiniones o “puntos de vista”, sino que involucra el papel del tiempo histórico como otorgador de sentido al pasado desde el presente, pero sobre todo de los proyectos que apuntan a la construcción de un futuro particular. Detrás de las posturas que se esgrimen sobre un acontecimiento o la consideración de un hecho del pasado como histórico se mueven motivaciones que expresan intereses o el planteamiento de problemas so-

ciales contemporáneos que se adscriben a propuestas de solución proyectadas en el tiempo. El pasado es además un escenario de disputa del presente y de los proyectos que se plantean hacia el futuro. El tiempo histórico configurado bajo estas dimensiones temporales expresa una relación dinámica y cambiante, cargada de conflictos y tensiones.

Las tendencias del plan de estudios de 2009 en la enseñanza de la historia continúan en el último plan de estudios vigente para educación básica elaborado en 2011. Este plan también aparece nominalmente casado con la enseñanza del tiempo histórico. De este modo, considera los dos primeros grados de primaria como el escenario de enseñanza-aprendizaje en los que se dan las bases del tiempo histórico a los niños (SEP, 2011: 50); en el tercer grado se continúa la profundización del aprendizaje del tiempo histórico, no vuelve a mencionarse para los siguientes grados, con lo que queda dicho que ya en los grados cuarto, quinto y sexto se despliegan estos fundamentos como si estuvieran interiorizados en el aprendizaje de la historia. Cuando se asume en primaria el tiempo histórico como objeto de la enseñanza tanto de la historia como de la geografía (SEP, 2011: 51), se supone que desde su enunciación establece en la enseñanza de la historia una intrincada vinculación con las complejidades de la relación del presente con el pasado interpretado y atado a los proyectos instituidos como hegemónicos para el futuro.

No obstante, el plan de estudios citado resulta aún menos claro que el de 2009 en su comprensión de qué es el tiempo histórico y pareciera igualmente desvinculado o establecido como una fase previa al conocimiento de los hechos considerados históricos. De este modo, se asumen los primeros tres grados de primaria como el momento en que el estudiante aprende las bases para la comprensión del tiempo histórico: una especie de andamiaje; por su parte, los grados siguientes –cuarto a sexto grado– se les considera para llenar de contenidos históricos al estudiante, entendidos como eventos y acontecimientos que funcionan como datos que se agregan al andamiaje que, supuestamente, ha quedado armado o esbozado en los tres primeros grados elementales. Resulta una concepción muy particular y demasiado esquemática que, además, se aleja de lo que es el aprendizaje del conocimiento histórico, el cual involucra el tiempo histórico como estructurante fundamental en todo momento. Según el planteamiento de este plan de estudio, el pasado se estructura de forma unilineal, adquiere sentido en la medida en que produce el presente; de este modo, la historia permitiría “comprender el mundo donde vivimos” (SEP, 2011: 52). Pero la pregunta que surgiría es: ¿cuál es el papel que se le otorga al presente? Pareciera ser sólo de receptor de lo que ha hecho de éste un pasado neutro y dado tal cual es. Pero, ¿qué es el pasado? En síntesis, algo ya dado y definitivo que no se explicita como producto de los actos humanos, con lo que pareciera una ente-lequia providencial que simplemente produce el presente.

Desde la visión de los planes de estudio que orientan el currículo en la educación básica para la enseñanza de la historia, la fuerza de la relación del pasado con el presente está en la consideración del pasado como recuerdo rememorado y presente en las conmemoraciones de efemérides patrias. No es el pasado vivo y actuante en las relaciones que establecen los seres humanos en el presente, un pasado configurador; ni tampoco es el presente que desde sus necesidades y problemas interroga y construye explicaciones del pasado. En cambio, el pasado es concebido en estos planes como fuerza moral o ejemplarizante, un referente externo al presente, tan sólo contenido en éste cuando el evento pasado es recogido de manera ritual, a manera de reactualización social del recuerdo, mediante una efeméride que lo revive cada fecha como conmemoración en el presente. Asimismo, el referente temporal no es lo humano, ni el espacio, son los eventos; existentes como realidades independientes en un pasado que sólo es recuerdo. No son los seres humanos quienes realizan el tiempo en el transcurrir continuo y concatenado de sus acciones, sino los eventos inscritos en estancos separados que se suceden en la cronología definida como tiempo que los organiza, lo que caracteriza la propuesta de tiempo de los planes de estudio vistos aquí.

Además, es fundamental mencionar que el pasado también es eso distinto, no sólo es identidad, también es alteridad: es ese otro que también es él mismo. Si sólo fuera identidad, estaría simplemente disuelto en el presente. De esta manera, en realidad es posible entender el tiempo como cambio y no sólo como simple permanencia y eternidad manifiesta en el presente.

DIGRESIONES SOBRE EL TIEMPO HISTÓRICO

Resulta particularmente útil la trilogía que establece Paul Ricoeur entre lo mismo, lo otro y lo análogo, que parte de considerar el pasado como una dimensión de la comprensión social humana configurada como realidad construida y como interpretación. La identidad cobija lo mismo, el presente incorpora para sí el pasado, lo funde en su lógica y sus significados en un proceso en el que éste desaparece; sólo existe el presente que interpreta desde sí mismo (Ricoeur, 2009: 845-846). Pareciera que los planes de estudios aquí analizados se quedan de una manera parcializada en esta concepción del pasado restringida a lo mismo.

Lo otro está vinculado con la posibilidad de entender el pasado como distinto, desde su misma lógica interna como momento histórico con sus demandas, necesidades e intereses configurados en un contexto particular que determina el ser de los hombres y mujeres de la época. El pasado se entiende como contexto y determinaciones en gran medida diferentes a las actuales, por tanto, creadoras de la exis-

tencia de un ser concreto diferente en muchos sentidos. Esto plantea la necesidad de la “distancia temporal” que obliga a crear empatía para comprender a ese pasado como otro. No obstante la utilidad de esta visión sobre el pasado como alteridad, también es necesario no perder de vista la variabilidad del tiempo y las permanencias que del pasado se hacen vivas en el presente.

Si se considera tan otro al pasado se corre el riesgo de ser comprendido como invariable, y su estudio abordado de manera sincrónica. Se entendería entonces la historia humana como estancos separados en momentos marcados por periodos o épocas cerradas, sin nexos explicativos entre sí o relaciones de procesos compartidos. Proceder de esta manera puede llevar a que los acontecimientos sean “destemporalizados hasta el punto de no ser ya ni próximos ni lejanos” (Ricoeur, 2009: 850). Lo mismo y lo otro deben convivir en la comprensión del pasado, lo que implica considerar, en cada análisis sobre el pasado, vincularlo con el presente desde lo que cambia y lo que permanece, significado desde las posibilidades explicativas y las comparaciones con otros acontecimientos y procesos en lo análogo, donde estaría el pasado como metáfora.

Sin embargo, el pasado es conformado por los seres humanos también desde el transcurso y el *continuum*, devenir producto de sus acciones en mutua dependencia. Desde esa perspectiva, el célebre historiador francés Marc Bloch señala que es absolutamente impropia la aseveración de que “La historia es la ciencia del pasado”, la historia pertenece a las ciencias del hombre, su objeto es el ser humano y en este sentido es que señala precisamente en una sección titulada “El tiempo histórico”, de su ensayo “La historia, el hombre y el tiempo”, que la historia es “la ciencia de los hombres”, pero de “los hombres en el tiempo” (2001: 58). Por su parte, Edward Carr revela que la configuración de los hechos del pasado como históricos responde siempre a una ubicación temporal desde el presente, es decir, que en buena medida son interpretaciones configuradas por necesidades y problemas que los historiadores de acuerdo con la sociedad en la que están inmersos, se plantean desde el presente (Carr, 1984: 17-20). El historiador, quien se le ha asignado socialmente la función de elaborar el conocimiento histórico, está comprometido con su contemporaneidad; desde ahí conoce y selecciona del pasado datos que se consideran relevantes según presupuestos establecidos desde su vivencia y formación presente, y los configura como hechos históricos en relación con otros hechos ya designados como tales. Es decir, los datos del pasado no hablan por sí solos, no son evidentes de suyo, el contexto que es configurado en el tiempo presente le da sentido y construye los datos que son seleccionados como parte de hechos históricos significativos en el pasado (Carr, 1984: 21).

Pero esta determinación de sentido y significados sobre el pasado está subsumida y orientada por el tiempo histórico. Algo muy cercano a lo que István Mészáros

llama la “carga del tiempo histórico” se aplicaría no como “ese eterno presente” que absorbe al pasado, sino como el tiempo de un futuro que aún no es, pero que quiere ser y que configura las luchas del presente y construye la interpretación del pasado. Para Mészáros es la dimensión del futuro la que organiza el tiempo histórico que es la red sostén de significados que rodean y estructuran las diferentes dimensiones temporales: pasado, presente y futuro, que lo conforman (Mészáros, 2008: 26-28).

Esta concepción del tiempo histórico es también planteada, de manera similar aunque fuera de un compromiso militante por la transformación social, por Reinhart Koselleck en su libro *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. En esta obra, Koselleck define al tiempo histórico como la plataforma que se elabora sobre las fuentes históricas y desde la que se actúa. Plataforma de interrelación de las dimensiones del tiempo determinada por la diferenciación y la relación entre el pasado y el futuro, o entre experiencia y expectativa. El futuro y las expectativas de una sociedad o de un grupo social establecen las diferencias con el pasado y la forma del presente. De este modo, se constituye el tiempo histórico en estructurador de la conciencia histórica y de lo que se considera histórico, de la reconstrucción de la existencia histórica y de la escritura de la misma historia (Koselleck, 1993: 15-17).

Jörh Rüsen desarrolla el planteamiento de Koselleck y considera que esta relación temporal y de significados que conforma al tiempo histórico es la base de lo que él llama conciencia histórica. Ésta se adquiere en la vida práctica de los individuos en sociedad como una forma de conciencia humana sobre el tiempo que consiste en “una suma de operaciones mentales con las cuales los seres humanos interpretan la experiencia de la evolución temporal de su mundo y de sí mismos, de forma tal que puedan orientar, intencionalmente su vida práctica en el tiempo” (Rüsen, 2001: 57). Pero, para Rüsen, esta explicación del tiempo tiene la forma de una narración estructurada por el tiempo histórico que funciona como un entramado que otorga una perspectiva temporal y colectiva sobre el mundo, resultado de la articulación de “conceptos, representaciones, interpretaciones, comprensiones, perspectivas, valoraciones, experiencias y expectativas que una sociedad tiene de ella (y de los otros) y que se expresan en narrativas estructuradas del pasado” (González, 2006: 22).

La narrativa de la historia hace efectiva la orientación temporal en la medida que une el pasado y el presente en una perspectiva de futuro; la interpretación histórica estructurada de manera narrativa lleva integrada la dimensión del futuro, la cual brinda el sentido y una perspectiva temporal que articula “los asuntos mundanos de la vida diaria” a un curso temporal, es decir, le otorga una razón trascendental a la existencia y a determinados actos a los que les da un sentido colectivo y los ubica en una tradición que pervive y continúa (Rüsen, 1992: 29).

Es decir, el tiempo histórico estructura una narración y a la vez se configura de acuerdo con un proyecto de sociedad que, a su vez, es condicionado y conformado históricamente.

De este modo, los grupos sociales plantean expectativas, ideales y esperanzas generadas desde sus intereses presentes. Asimismo, según el peso relativo de cada uno de estos grupos en la estructura de correlación de fuerzas contemporáneas, así será su influencia hegemónica que configura desde determinado proyecto de sociedad la conciencia histórica que se manifestará en los sentidos y la situación relativa de las dimensiones temporales del tiempo histórico para explicar acontecimientos y hechos históricos. En este entramado del tiempo histórico en el que se ubicarían los acontecimientos, sólo ahí encontrarían sentido y significado en el establecimiento de relaciones explicativas entre distintos hechos y teorías sociales que se expresan bajo la estructuración de una narrativa específica. El tipo de narrativa entonces encierra una estructura de sentidos que no es inocente y posee un orden que estructura una concepción de la temporalidad y del tiempo histórico.

De esta manera, el tiempo histórico es de gran complejidad, por su condición de estructurador de la interpretación histórica y de la narrativa histórica, por un lado, y por su carácter de expresión de proyectos de sociedad que le otorgan determinados sentidos morales y políticos, por el otro. Su concepción desde la historia y la filosofía de la historia lo aleja de ser simplemente un ordenador cronológico y lo diferencia del tiempo cronológico, que es más bien expresión del tiempo que domina en la conciencia de las relaciones cotidianas.

Como señala Norbert Elias, ese tiempo cotidiano está dominado por la lógica de un antes y un después, por la capacidad de diferenciar lo que sucedió “más temprano” de lo que sucedió “más tarde” y establecer nexos entre acontecimientos sucesivos, así como conseguir la identificación de sucesiones diferenciadas de simultaneidades. Un tiempo que simboliza la estructura del curso de los acontecimientos, de su secuencia referenciada en procesos físicos y naturales, regulares y recurrentes en los que cobra sentido lo cronológico (días, meses, años, periodos, eras). No obstante, no es un tiempo que retrate o incluya la experiencia de los seres humanos y su facultad de tener visiones de conjunto y elaborar síntesis. Elias reúne, como la expresión y síntesis de otro tipo de temporalidad, conceptos como “pasado”, “presente” y “futuro” que, sin caracterizarlos como conformadores del tiempo histórico, pueden ser equiparables a las dimensiones que otros autores, algunos aquí mencionados, ubican en un concepto más amplio o unitario. Esta otra temporalidad se funda en la habilidad de los seres humanos para sintetizar y ver como un todo la temporalidad de los hechos, hasta llegar a buscar explicaciones, sentidos y pronósticos sobre su existencia.

Los conceptos *pasado*, *presente* y *futuro* “incluyen en su significado a los hombres sintetizadores que ven ante sí el acontecimiento y su estructura temporal” (Elias, 1997: 87). Estas dimensiones temporales implican ante todo una relación intrincada y cargada de significados sobre las experiencias de los seres humanos responsables de la generación de acontecimientos, desde las acciones que surgen de sus relaciones y vida en sociedad. Se establecen relaciones y significados inestables y cambiantes en dos dimensiones interdependientes y mutuamente determinadas en la simbolización del tiempo desde esta implicación histórica. Por un lado, los seres humanos y sus experiencias, referencias que están en continuo cambio y devenir, no son recurrentes ni regulares como el tiempo referenciado en procesos naturales; por el otro, el significado y sentido que adquiere cada dimensión temporal cambia en cada momento, ya que depende de las vivencias de los seres humanos que cambian también en el tiempo. De este modo, los tiempos del tiempo histórico: presente, pasado y futuro, deben ser considerados como conceptos que adquieren significado según “las generaciones vivas del momento” y sus experiencias cambiantes (Elias, 1997: 88). Pasado, presente y futuro son dimensiones del tiempo histórico, las cuales cambian de forma constante entre ellas sus fronteras e importancia o influencia relativa, los seres humanos con quienes viven los acontecimientos como pasado, presente y futuro y también se transforman en el tiempo de generación a generación tanto individuos como sociedades. De este modo, el ser humano vive los procesos sociales, además de conformar él mismo estos procesos sociales.

A diferencia del tiempo calendario, cronológico, para Elias el pasado, el presente y el futuro no sólo representan una secuencia, sino que existen simultáneamente en la vivencia humana. Estas tres unidades temporales “constituyen un concepto único” que bien se equipara al tiempo histórico como condensación de la experiencia humana en el tiempo. Pasado, presente y futuro no tendrían un significado independiente, sólo son comprensibles “al mismo tiempo presentes en la conciencia humana” (Elias, 1997: 90).

REFLEXIONES FINALES

La idea de tiempo que manejan los planes de estudio, en primer lugar, sigue siendo una idea sustantivizada del tiempo, que lo entiende como un flujo continuo en el que caen o se inscriben los acontecimientos. Si se sigue a Norbert Elias, en esta concepción que proponen los planes de estudio aquí analizados no se referencia al tiempo: éste es concebido como algo que existe y pasa como un fondo cronológico en el que se anexan o caen los acontecimientos en orden de sucesión y en el que

se pueden marcar sus simultaneidades. De este modo, no se permite referenciar al sujeto histórico por excelencia, es decir, al ser humano real, quien es el único responsable en la construcción del tiempo histórico con sus acciones que son producto de sus relaciones de interdependencia; las cuales, a su vez, están configuradas de forma histórica.

En la concepción que destilan los planes de estudio, la historia es entendida como el estudio del pasado, no de los hombres, mujeres y niños que en un contexto marcado por relaciones con sentidos y significados dados por ellos mismos hacen andar el tiempo histórico. El pasado, en cambio, se considera unido al presente por la ritualidad de la conmemoración o por la posibilidad de encontrar en los acontecimientos ejemplos moralizadores para el presente. No es un pasado que explica o que sea interrogado desde el presente, es una cosa considerada como dada o que está subsumida en el presente como recuerdo que identifica a lo *mío*, en expresión de Ricoeur. Pero también, bajo este mismo entendimiento, al constituirse en algo alejado de la vivencia y experiencia del presente, sólo evidente en el acto ritual de la efeméride, el pasado sería ese gran Otro, petrificado sin temporalidad, imposible de ser atrapado por una narrativa que no sea la del acontecimiento encerrado en sí mismo; la historia como un conjunto de momentos, uno detrás de otro, como estancos separados que los une un antes y un después con nexos unilineales. Al tiempo histórico se le niega su unidad ante esta consideración del pasado sin conexión dinámica e interdependiente con el presente y el futuro.

Esta concepción sobre el pasado explica porqué en los planes de estudio revisados aquí se reduce el tiempo histórico al tiempo cronológico; de esta manera, se renuncia a la posibilidad de elaborar explicaciones multicausales e interrelacionales de los procesos que involucran interdependencia e interacción entre los distintos acontecimientos que explican su ocurrencia. Equiparar el tiempo cronológico con el aprendizaje del tiempo histórico reduce sus posibilidades de una comprensión multicausal y de interacción de los procesos y acontecimientos históricos. Además, el tiempo reducido a la simple sucesión de acontecimientos genera un sentido de causalidad falso, que establece relaciones simplemente por la proximidad de ocurrencia de los eventos, o la ilusión causal de que al anteceder un suceso a otro, el primero es considerado el causante. Con esta reducción del tiempo se alimenta la reproducción de un error de razonamiento con la falacia *post hoc ergo propter hoc* (“después de tal cosa; por tanto, debido a tal cosa”). El ordenamiento de los sucesos sin una explicación contextual que busque relaciones causales conexas y encuentre significados y sentidos entre los acontecimientos entorpece la comprensión de los procesos y hechos históricos en su multicausalidad; como momentos cuyas relaciones operan en el tiempo y atraviesan el sentido, el contexto y la ocurrencia de los acontecimientos. Asimismo, se falsea de esta manera la naturaleza social de los acontecimientos del

pasado y se genera el sustrato para un relato ideológico y nacionalista que ubica a los sujetos históricos como héroes, por un lado, y villanos, por el otro.

Los presupuestos de los planes de estudio aquí tratados, que rigen los materiales educativos y programas implementados en la educación primaria, no apuntan a una comprensión del tiempo histórico, ni tampoco a las posibilidades del desarrollo en los estudiantes de un pensamiento histórico. Por el contrario, al simplificar, falsean y al ocultar, mienten. Al parecer su función es más política: soportar las bases de un presente que se asume eterno y absorbe las demás dimensiones del tiempo como un agujero negro.

REFERENCIAS

- Bloch, Marc (2001). *Apología para la historia o el oficio de historiador*. México: Instituto de Antropología e Historia.
- Carr, Edward Hallett (1984). *¿Qué es la historia? Conferencias "George Macaulay Trevelyan" dictadas en la Universidad de Cambridge en enero-marzo de 1961*. Barcelona: Ariel.
- De Certeau, Michel (2000). *La invención de lo cotidiano. Artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana.
- Elias, Norbert (1997). *Sobre el tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferro, Marc (1993). *Cómo se cuenta la historia a los niños en el mundo entero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- González, María Paula (2006). "Conciencia histórica y enseñanza de la historia: una mirada desde los libros de texto". *Enseñanza de las ciencias sociales. Revista de investigación*, (5), pp. 21-30.
- Koselleck, Reinhart (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Mészáros, István (2008). *El desafío y la carga del tiempo histórico. El socialismo en el siglo XXI*. Caracas: Vadel Hermanos Editores-CLACSO.
- Ricoeur, Paul (2009). *Tiempo y narración. El tiempo narrado*. Tomo III. México: Siglo XXI.
- Rüsen, Jörn (1992). "El desarrollo de la competencia narrativa en el aprendizaje histórico. Una hipótesis ontogenética relativa a la conciencia moral". *Propuesta Educativa*, (7), pp. 27-37.
- Rüsen, Jörn (2001). *Razão histórica. Teoria da história I: os fundamentos da ciência histórica*. Brasil: Universidad de Brasília.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2008). *Plan de estudios 2009. Educación básica primaria (etapa de prueba)*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2011). *Plan de Estudios 2011. Educación Básica*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). *Aprendizajes claves para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*. México: SEP.

3. OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: EL SINUOSO CAMINO ENTRE EL DECRETO Y LA POLÍTICA PÚBLICA

ALBERTO TONATIHU ALONSO SARMIENTO*

INTRODUCCIÓN

LA OBLIGATORIEDAD DE la Educación Media Superior (EMS) se estableció en la Constitución en 2012. A partir del decreto se definió que dicha obligatoriedad debería alcanzarse en el ciclo escolar 2021-2022. Desde entonces, se han desarrollado estrategias y acciones pensadas en el ingreso, la permanencia y el egreso (Weiss, 2015) que permitan su logro.

Hasta ahora, la obligatoriedad de la EMS no se ha pensado como política pública. Es cierto que se han hecho esfuerzos desde el enfoque que las analiza para la educación posbásica, como el realizado por Castillo (2012), éstos se concentran en la educación superior (ES). Respecto al tipo educativo bachiller, destaca el trabajo de Villa (2007), el cual plantea un panorama de la política que se ha desarrollado previo a la definición por parte del Estado, así como aquel que presenta los puntos más relevantes a considerar en la agenda en el marco de su obligatoriedad (Villa, 2012), mas ninguno de ellos contempla el análisis mencionado. La crítica de Solís (2017) al desempeño de la estrategia y acción definida por la pasada administra-

* Estudiante del doctorado en Ciencias Sociales en el área de Sociedad y Educación. Maestro en Desarrollo y Planeación de la Educación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco [beto_420@hotmail.com].

ción gubernamental (2012-2018), alcanzar el 80% de la cobertura para 2018 (SEP, 2013), y la respuesta a ella de Tuirán (2017) ponen en evidencia la necesidad de recuperarlo.

Otra razón para el uso del análisis de políticas públicas, probablemente la de mayor peso, es que permite reconocer desafíos que se derivan de la obligatoriedad de la EMS más allá de su implementación.

Así, el objetivo de este trabajo es analizar la obligatoriedad de la EMS como una política pública, lo cual lleva a responder ¿por qué la obligatoriedad de la EMS corresponde a una política pública? Se indaga en los elementos constitutivos de una política de esta naturaleza: definición del problema –poniendo énfasis en su génesis–, argumentación y credibilidad. A partir de estos elementos se analiza su desarrollo y se anotan los desafíos que se enfrentan.

APUNTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA: DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Pensar en la obligatoriedad de la EMS como una política pública requiere definir qué se entenderá por ésta. Así, se recupera la siguiente definición:

[Es] un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícitas.

[Así,] se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (Meny y Thoenig, 1992: 89-90).

Merino (2013: 38) destaca que la autoridad de la que emana la política pública se dirige hacia el espacio público, apela al bien común e intenta justificar los recursos que se emplearán en su realización. De ahí que se conforme igualmente por valores, es decir, por una orientación respecto a lo que se considera que *debe* suceder (Meny y Thoenig, 1992: 89-90). Así, es un curso de acción con el que se busca el logro de un propósito definido, que apunta finalmente a la modificación del *statu quo* por medio de una situación determinada (Merino, 2013: 110).

Conviene aclarar que, aunque una política pública puede conformarse por una norma o reglamentación, no toda norma o reglamentación pueden ser consideradas, por sí mismas, políticas públicas. De acuerdo con Merino (2013: 40), toda

política pública se configura a partir de tres elementos: definición previa de un problema, argumentación clara sobre el modo para resolver y el compromiso con los resultados en un tiempo definido, una norma o reglamentación pueden ser una política en tanto contengan dichos elementos. Por supuesto, el contenido de estos últimos es fundamental para pensar la acción gubernamental como una política, más allá de la idea de ésta como etapas que, para Parsons (2012: 113), ha sido criticada por exagerar su naturaleza racional.

EL PROBLEMA

La génesis de toda política pública es reconocer un problema (Parsons, 2012: 119), esto es, “tener razones o argumentos racionales que incluyen tanto la presunción de que se comprende un problema como de que se tiene una solución” (Parsons, 2012: 49). No obstante, esto es también un problema. Las políticas públicas son percepciones y éstas implican construcciones, por lo que la principal característica de un problema es que su definición no es precisa; de ahí que Parsons (2012: 120) advierta que la “definición del *problema es parte del problema*”.

Entonces, un “problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta” (Parsons, 2012: 120). Ello empieza con la selección de un tema que habrá de ser problematizado (Parsons, 2012: 119), de acuerdo con cierta teoría (Merino, 2013). Así, el problema es la elección de una teoría y como ésta permite verlo (Parsons, 2012: 120).

La teoría tiene una primera expresión en la posición asumida en cuanto a la relación Estado-sociedad-individuo (Merino, 2013). Si se trata de una posición dictatorial, el gobierno, como máxima autoridad, habrá de encargarse de la resolución total de los problemas (Majone, 2004). Otra posición entiende lo opuesto: los problemas no pueden ser afrontados sólo por el gobierno, por lo que éste asume una selección en la que su acción se concentrará (Merino, 2013). Esta primera expresión se identificará aquí como la definición filosófica del problema.

Una segunda expresión de la teoría se desprende de esta definición filosófica. Se trata de elementos que permiten la construcción de decisiones; incluye la definición de las causas que provocan el problema, es decir, una relación causal (Majone, 2004), la identificación de las situaciones que se contemplan cambiar y el reconocimiento de los resultados que se esperan (Merino, 2013). Esto lleva, finalmente, a la definición de la política pública (Parsons, 2012: 119), es decir, la definición práctica del problema.

El conjunto de estas expresiones filosóficas y prácticas de la teoría con las que se entiende al problema es lo que Majone (2004) ha llamado el núcleo duro de las

políticas públicas. Este núcleo permite que las políticas obtengan estabilidad de cara a la convulsa periferia, pues las orienta y sólo se abandona en condiciones de presión extrema o riesgo de crisis; en realidad, representa su continuidad ante procesos de cambio (Majone, 2004).

La definición del problema es crucial para la política pública. Lo es tanto para su génesis como para su implementación. Pero es todavía más importante para su éxito ya que a partir de su definición se puede pensar en la coherencia que a toda política pública se le debe exigir mínimamente (Merino, 2013: 119), lo cual se orienta hacia la credibilidad (Majone, 2004).

Tras la exposición anterior, conviene hacer una síntesis. Merino (2013) dice que la definición del problema debe decirnos de qué se trata la intervención del Estado, adónde quiere llegar y qué efectos está buscando; debe servirnos para reconocer la relación entre las causas identificadas y las soluciones propuestas (Merino, 2013: 123).

Es necesario destacar que los problemas existen en términos políticos y públicos cuando se sitúan en la agenda, lo cual implica pensarlos como algo que afecta y amenaza a otro grupo, más allá del ente que goza de autoridad, señalada por Meny y Thoenig (1992), y que lleva consecuentemente a la adquisición de cierto interés público (Elder y Cobb, 1993). Éstas son razones para que ciertos problemas no sean objetos de atención de políticas (Parsons, 2012: 119).

Argumentación

Como se dijo, la argumentación corresponde al modo en que se resolverá un problema. Merino (2013: 40) se refiere a ésta como el uso que se hace del núcleo duro de la política pública, particularmente de los propósitos que se persiguen y las restricciones que se enfrentarán (definición práctica), así como los supuestos y valores que orientan a las decisiones (definición filosófica).

Por un lado, para dar cuenta de propósitos y restricciones, la argumentación se desarrolla en tres niveles: el técnico, que corresponde a los datos del diagnóstico del problema; el político, que destaca las razones de selección del problema, y el social, que es la explicación del problema de cara a la sociedad (Merino, 2013: 114). Por otro lado, los supuestos y valores corresponden a las percepciones desde las que se construye al problema. La argumentación aquí da cuenta de cómo se les emplea para pasar finalmente a las decisiones; en realidad, ésta da paso a su expresión concreta y definitiva en forma de acciones (Merino, 2013: 114).

Compromiso

El compromiso es con los resultados de la política pública de acuerdo con un tiempo definido (Merino, 2013). Además de los criterios tradicionales en materia económica, política y ética, Majone (2004: 143) propone a la credibilidad como un aspecto de trascendencia para la valoración de las políticas públicas. Dicho autor destaca que, en un contexto democrático (o que puede configurarse por algunas de sus características), conviene hacerse algunas preguntas, de entre las que destaca: “¿por qué habría de creerse en lo que el formulador de políticas promete?” (Majone, 2004: 145).

Para Majone (2004: 167), el problema de la credibilidad tiene su raíz en la discrecionalidad con la que opera quien formula las políticas públicas. No es para menos, los políticos elegidos mediante procesos electorales celebrados en un sistema democrático pueden modificar sus compromisos en tanto persiguen intereses de corto plazo; sin embargo, esto podría traerles consecuencias al respecto, en tanto hay otros, seguramente sus electores, que podrían reaccionar a ello (Majone, 2004: 146-148). De ahí que se sugieran mecanismos, a manera de “tecnología”, para asegurar el cumplimiento, como lo son la Constitución (que la orientación de la política se dé con base en ella) y, tal vez más importante aún, la agencia o el modelo fiduciario (Majone, 2004: 148-152). Por supuesto, a esto se debe sumar el modo más elemental para hacerse de ella, y que tiene comunicación con el núcleo duro de la política y su uso (Majone, 2005: 190), es decir, la explicación de las decisiones, de lo que se hace (Majone, 2004: 165).

Así, se considera que, con la definición de política pública brindada y el reconocimiento de sus tres elementos, se puede pensar a la obligatoriedad de la EMS como una. No obstante, es importante hacer eco de una advertencia: “Una política pública se presenta, pues, como una abstracción cuya identidad y contenido se trata, precisamente, de reconstituir por agregación sucesiva, de aproximación en aproximación, a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, en los presupuestos, en los organigramas” (Meny y Thoenig, 1992: 92).

A continuación, se realizará esta reconstrucción para el caso de la obligatoriedad de la EMS. Para fines de la exposición, la definición del problema se desarrollará primero situándolo en la historia. La ampliación de la cobertura del tipo bachiller no ha sido siempre un problema, y cuando lo ha sido, su entendimiento ha variado.

CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL PROBLEMA Y LA SOLUCIÓN

EMS: de lo político a lo económico

Tras la Revolución, el Estado mexicano procuró dar respuesta a sentidas demandas sociales (Velázquez, 2004: 85). Una de éstas fue la escolarización, de ahí que haya iniciado una política de ampliación de la atención de la Educación básica (EB), primeramente en primaria y posteriormente en secundaria (Velázquez, 2004: 88-89), una vez diferenciada de lo que actualmente se conoce como EMS. Para la educación posbásica, dicha política se orientó buscando su definición y se llegó a estos términos: preparación para la inserción en el sector productivo (Velázquez, 1992: 21 y 39). Las razones de su puesta en marcha son de carácter político, en lo que se ha denominado como el “Estado docente”: el primer tipo educativo se amplió para el logro de una base electoral afín al proyecto liberal, mientras que, en los consecuentes niveles, se dio para la formación de una élite que estuviera comprometida con un proyecto de nación determinado (Ratinoff, 1994: 26).

La política para la educación posbásica dio paso a la definición de lo que en la actualidad se identifica como educación secundaria y EMS. Para la década de 1920, los planes de estudio de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) sufrieron hasta tres reformas, se había dado una disputa respecto a la orientación que debía seguir su formación (Velázquez, 1992: 25), la cual era antesala de los estudios profesionales. Pero fue en 1923 cuando se registró el cambio más radical, Moisés Sáenz, entonces responsable de la Secretaría de Educación Pública (SEP), había separado los tres primeros años de hasta cinco que aquella instancia empleaba para impartir sus estudios (Cevallos, 1962: 26), a fin de articular un espacio que permitiera la preparación para el trabajo. De acuerdo con Velázquez (1992: 39), fue entonces que la educación de la ENP fue establecida como algo distinto, en medio de lo que se entendía como lo elemental (la EB) y lo profesional.

Ya definidas, se amplió la cobertura de primaria y secundaria durante las siguientes décadas (Bartolucci y Rodríguez, 1983). Pero no fue sino hasta la década de 1950 cuando la ENP empezó a afrontar una demanda de formación preprofesional cada vez mayor (Velázquez, 2004: 88-89). Si bien ya existían procesos para la selección de los estudiantes que pretendían ingresar, la política universitaria se había desarrollado a partir de la idea de que la demanda era atendible mediante la ampliación de las instalaciones (Ramírez, 1987: v). Primero, en sus tres escuelas (Bartolucci, 2000: 132), después, cuando éstas ya no fueron suficientes, se construyeron nuevas. Así, en apenas 15 años (de 1951 a 1964), se edificaron e inauguraron seis planteles, del núm. 4 al núm. 9 (Bartolucci y Rodríguez, 1983: 42). Esto representa el primer antecedente de la EMS y su cobertura entendida como problema.

Un siguiente antecedente se registró a principios de la década de 1970 y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue nuevamente la protagonista. Tras la política de contención de la ampliación de la matrícula formulada por el rectorado de Ignacio Chávez (Domínguez y Ramírez, 1993: 20) y la definición del pase “reglamentado” durante la administración de Javier Barros Sierra (García, 1998: 36-37), el entonces recién designado rector, González Casanova, entabló una “negociación” con quien ya había sido reconocido como presidente del país para el sexenio de 1970-1976: Luis Echeverría. Cuando se le expuso lo problemático que resultaría para su gobierno el egreso de hasta 15 000 estudiantes de secundaria de la Ciudad de México (CDMX) en 1971 que le demandarían escuela o trabajo, este último no dudó en dar la orden: “que se creen las escolares” (González, 2013: 163-164). Ello representó que la máxima casa de estudios accediera a recursos, los cuales empleó para el desarrollo del proyecto de Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH).

Necesitado de legitimidad tras los hechos de 1968 (Bartolucci, 2000: 128; Cazés, 2002: 36-37), y con base en el supuesto de que la causa era la educación (Varela, 1996), Echeverría realizó el primer esfuerzo desde el gobierno federal por brindar mayor atención en educación pos básica (Bartolucci y Rodríguez, 1983: 18). Como lo fue para la ES, la estrategia para la EMS consistió en descentralizar la oferta en términos institucionales (que la UNAM ya no fuera la principal instancia proveedora, a través de su ENP y su CCH, por lo que se creó el Colegio de Bachilleres) (Ramírez, 1987: VII), y en todo el país se abrieron universidades públicas en entidades que no contaban con alguna, lo que conllevó a la creación de sus propias escuelas de bachiller (Varela, 1996).

Si bien la motivación por la educación de Echeverría es política, al declararse que la educación posbásica es instrumento del desarrollo, ésta también se inspiró en lo económico (Varela, 1996: 18). A partir de este momento, la EMS y su cobertura empieza a entenderse como un problema a resolver. Entró en la agenda, pero lo hizo con aquella última connotación.

La crisis económica que inició en la década de 1970 y que se agudizó en la de 1980, los cuestionamientos al Estado benefactor y su reconversión al proyecto neoliberal (Ornelas, 2001) representan el contexto donde la EMS y su cobertura se definió finalmente como un problema de carácter económico. Se valoró que el Estado era despilfarrador porque, entre otras razones, había facilitado escolarización siguiendo exclusivamente razones de carácter político. Si la acción gubernamental iba a proceder en la atención de ésta y el resto de la educación posbásica, tenía que hacerse con base en otras premisas; tenía que entenderse como inversión (Saxe-Fernández y Delgado, 2009). La teoría con la que empezó a verse el problema era otra: la del capital humano y la denominada sociedad del conocimiento confirmaba esta visión. Incluir en lugar de excluir se convirtió en la consigna (Brunner, 2001).

Entonces se logró una justificación distinta para las acciones venideras del gobierno respecto a la EMS. Puede verse gradualmente, desde el desarrollo del modelo educativo tecnológico que se impulsó a partir de la década de 1970 (Zorrilla, 2015), pasando por la creación de su subsecretaría en 2005, la Reforma Integral (RIEMS) en 2008 y su reciente incorporación como parte de la educación obligatoria (EO) en el texto constitucional en 2012. En este último momento se puede identificar una formulación más precisa del problema: se sufre de baja escolaridad, la cual se traduce (casi) en la educación secundaria, lo que hace que el país no sea competitivo. Para tener registros más altos conviene ampliar la definición de EO. Entonces, ésta se establecería considerando también a la educación media superior.

La obligatoriedad de la educación media superior

Para 2011, la escolaridad del país se situaba en 8.6 años (INEE, 2012: 108), es decir, cerca de alcanzar la educación secundaria y a las “puertas” de la EMS. Calderón (2012) y Tuirán (2012) reconocieron que esto era un problema, el primero mencionó que ello impedía que la economía se potenciara; el segundo hizo referencia, entre otras razones, al capital humano que no se estaba formando. La respuesta fue establecer constitucionalmente la obligatoriedad del tipo bachiller. Esto quedó definido en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) correspondiente al 9 de febrero de 2012.

Dos artículos constitucionales se modificaron: el 3 y el 31. En este último, se establece la corresponsabilidad de la sociedad, de las familias en específico, para que sus hijos asistan a la escuela y cumplan con la EO, extendida hasta la EMS (DOF, 2012). En cuanto al artículo 3, resulta preciso distinguir lo que se dispuso: el derecho a recibir educación y la obligación del Estado de impartir desde el preescolar y hasta la media superior (DOF, 2012).

La obligatoriedad de la EMS se configuró mediante la disposición de hasta cuatro artículos transitorios, los cuales permiten identificar qué se entiende por obligatoriedad y cómo se instrumentará lo dispuesto en dicha definición. En cuanto a lo primero, en el segundo transitorio se lee que:

La obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, 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 (DOF, 2012: 1).

El transitorio en cuestión establece que la obligatoriedad del Estado en cuanto a la EMS consiste en brindar un lugar para todo estudiante que cumpla con dos criterios: la edad típica y la conclusión de la EB. La primera se define oficialmente como el periodo etario dispuesto entre los 15 y 17 años¹ (SEP, 2013: 88), la segunda corresponde a la conclusión de un tipo educativo compuesto por tres niveles (pre-escolar, primaria y secundaria).

La instrumentación de la obligatoriedad de la EMS se aprecia de acuerdo con dos dimensiones, la primera corresponde a la temporalidad: se iniciará gradualmente a partir del ciclo que comenzó en 2012, hasta llegar a la cobertura total en aquel que concluye en 2022. Una década para lograr que no haya joven que, con la edad típica y la EB concluida, no cuente con un lugar en la media superior.

La otra dimensión que da cuenta de la instrumentación es de carácter financiero. Los recursos de origen federal, estatal y municipal garantizarán la obligatoriedad y su definición es más precisa en el tercer transitorio:

Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad, en los presupuestos federales, de las entidades federativas y de los municipios, se incluirán los recursos necesarios; asimismo, se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura de la educación media superior (DOF, 2012: 1-2).

En resumen, hablar de obligatoriedad de la EMS implica: acceso para todos aquellos que cumplan los dos criterios establecidos, lo que debe lograrse en un lapso de diez años, y, para ello, se garantizarán los recursos necesarios, es decir, atención de acuerdo con criterios, en un tiempo determinado, lo que tendrá sostenimiento. Regulada por una norma, ésta es la acción a la que el Estado se comprometió para resolver el problema de la baja escolaridad.

De lo político a la económico para establecer una norma: la obligatoriedad de la EMS. Para Meny y Thoenig (1992: 89-90), esta definición permite reconocer la génesis de la política pública. No obstante, la política en cuestión es más que una definición jurídica, en consecuencia, se revisarán los elementos propuestos para su análisis, es decir, definición del problema, argumentación y credibilidad.

¹ Es importante destacar que ésta no ha sido siempre la definición de la edad típica para cursar EMS. Otros rangos de edad se han empleado en el pasado. Antes de la obligatoriedad del tipo educativo en cuestión y de la presidencia de Enrique Peña, dicha edad estaba fijada entre los 16 y los 18 años; con base en esto, los avances de matriculación en la materia se presentaban anteriormente (SEP, 2012). Por supuesto, que haya distintas definiciones de la edad típica dificulta las comparaciones en el tiempo. A manera de efecto no deseado, la obligatoriedad de la EMS conllevó que la edad típica para este tipo educativo se defina actualmente de manera diferenciada.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EMS COMO POLÍTICA PÚBLICA

Lo revisado deja ver algunos elementos para responder la pregunta que se planteó al inicio de este ensayo: ¿por qué la obligatoriedad de la EMS corresponde a una política pública? Se debe a que se reconoce un problema definido, cuya solución ha provocado una acción gubernamental orientada por una norma; para dar cuenta de ella se ha elaborado una argumentación y se ha establecido un compromiso, de acuerdo con un tiempo definido, para que se alcancen resultados. No obstante, es menester profundizar al respecto.

El problema y la argumentación

El problema ya se estableció anteriormente: baja escolaridad que no permite la competitividad del país. La teoría con la que se formuló fue justamente la del capital humano. Empero, se debe desarrollar al problema desde lo filosófico y lo práctico, como expresiones teóricas.

En cuanto a la definición filosófica del problema, destacan dos aspectos. El primero es el reconocimiento del Estado respecto a su incapacidad para resolver los problemas por cuenta propia. De ahí que la obligatoriedad a la EMS se haya definido a partir de la modificación al artículo 31, el cual establece que las familias son también responsables de la asistencia a la escuela para el curso de la EO, extendida ahora hasta el medio superior. Calderón (2012) lo confirmó en el discurso con el que se anunció el logro de la obligatoriedad, tras destacar la participación que la empresa puede tener al respecto.

Un segundo aspecto es la inspiración que subyace al anterior reconocimiento. Para Majone (2004), una declaración del Estado como ésta corresponde a una posición democrática. En materia educativa, dicha posición puede pensarse de acuerdo con lo que Prost (citado en Villa, 2007: 94) denomina como democratización cuantitativa: aquella que valora el incremento de la escolarización.

Este tipo de democracia se articula con una peculiar manera de entender la igualdad de oportunidades: la “natural”, aquella cuya distribución se da sin intervención gubernamental (Fernández, 2003, citado por Villa, 2007: 94). Esto se confirma cuando se dice que la obligatoriedad de la EMS es válida sólo para quienes hayan cumplido con los dos requisitos establecidos constitucionalmente en los transitorios; para quienes se hayan podido habilitar “naturalmente” para cursar este tipo educativo. En realidad, como bien anota Villa (2007: 94), esto da pie a que aquellos con mayores recursos sean quienes saquen provecho de la distribución de oportunidades así determinada. Lo que ya sucede, incluso considerando los espacios logrados a partir de la obligatoriedad (Solís, 2015).

Respecto a la definición práctica del problema, conviene iniciar la exposición con las causas del problema. Éstas se resumen así: no hay norma que establezca la continuidad a la EMS. Si la escolarización alcanza los 8.6 años, lo que representa (casi) haber concluido el nivel secundaria, que es el límite de la EO, y se quiere que se amplíe, se tiene que modificar su definición abarcando el tipo bachiller.

De esto se desprenden las situaciones a cambiar, lo que se articula con el *statu quo*. Para Calderón (2012), con la obligatoriedad de la EMS se pretende alcanzar hasta 15 años de educación, justo como se registra entre las naciones con las que México compite. Tuirán (2012) lo confirmó, aunque fue más cauto en cuanto al manejo de datos, lo que le impidió poner énfasis en la aportación de la obligatoriedad en cuanto a la formación de capital humano. Esto establece también cuáles son los resultados que se esperan alcanzar.

En síntesis, la articulación entre situación a cambiar, causa y resultados es la siguiente: el problema es la baja escolaridad (situación a cambiar), en tanto no hay norma que establezca la obligatoriedad de la EMS (causa); procurarla permitirá alcanzar la cobertura total de este tipo educativo, de acuerdo con los criterios establecidos, lo cual repercute de manera favorable en la formación de capital humano (resultados).

Lo anterior permite dar paso a la argumentación de la política pública. El uso del núcleo duro seguirá lo establecido tanto en la definición filosófica, caracterizada por la democratización cuantitativa y a la igualdad de oportunidades “natural”, como en la definición práctica, configurada por la articulación entre situación a cambiar, causa y resultados.

Respecto a la primera definición, el supuesto que orienta a la obligatoriedad de la EMS, en seguimiento de la teoría, es que la educación permite el desarrollo. Ello se confirma incluso entre administraciones gubernamentales que surgen de partidos políticos distintos, como lo expresó Calderón (2012) al anunciar la obligatoriedad y como se anotó en el plan sectorial de educación de ese sexenio (SEP, 2013: 27).

Si bien hay consenso en lo económico, los valores no se concentran exclusivamente en ello. Tuirán (2012) reconoció que la obligatoriedad permitiría “mejorar las condiciones de vida de la población [y] propiciará una sociedad más justa e incluyente”. Incluso, durante la discusión para aprobar la obligatoriedad de la EMS, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) señaló que: “La obligatoriedad de la educación media se presenta como respuesta a una justa demanda social y como avance fundamental para enfrentar el problema de la desigualdad, la pobreza y la indebida distribución de la riqueza en nuestro país” (Delgado y Santos, 2011: 16).

No obstante, estos valores contradicen la condición de igualdad de oportunidades de carácter “natural”. Al respecto, conviene recordar la discusión pública entre

Solís (2017) y Tuirán (2017). El primero cuestionó los indicadores que se emplean para medir la cobertura en la EMS, lo que implicó criticar al tipo de “universalización” que se promueve (basada en los dos criterios); el segundo respondió justificando el uso de la Tasa Bruta de Escolarización (TBE) para dar cuenta de la actuación gubernamental en la materia, lo que se asocia con los esfuerzos de cara a la obligatoriedad de dicho tipo educativo. Por un lado, se apeló a una democratización con base en una inclusión distinta a la “natural”, por el otro, se le reforzó; incluso, llama la atención que el alegato del también funcionario se basó en otro valor: la responsabilidad, que valora lo que se mide, y no mide lo que se valora (Biesta, 2014). Esta contradicción entre justicia, inclusión e igualdad, por un lado, y la responsabilidad, por el otro, representa uno de los problemas de la obligatoriedad de la EMS como política pública.

Siguiendo con la argumentación, el núcleo duro de la definición práctica del problema deja ver un propósito identificado con claridad, lo que resulta de la articulación entre situación a cambiar, causa y resultados. Pero las restricciones se visualizaron de manera limitada por la simpleza que caracteriza tanto al diagnóstico como a las razones de la selección del problema y la forma de la acción gubernamental.

En lo referente a lo técnico, los datos empleados desde la administración gubernamental se concentraron exclusivamente en los años de escolaridad, es decir, los 8.6 años. La aportación más significativa corresponde al INEE, de acuerdo con el trabajo de Delgado y Santos (2011), ya que realizó una comparación de este indicador con los registros de otras naciones pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es decir, con las que se está compitiendo. No obstante, los casos apelan al exterior; salvo la falta de norma para establecer a la EMS como parte de la EO, no se consideró ningún otro dato. De ahí la simpleza del diagnóstico.

En cuanto a lo político, se justificó la selección del tema y su reconocimiento como problema por medio de lo económico, como lo hacen Calderón (2012) y Tuirán (2012), lo que es igualmente valorado por el INEE de acuerdo con Delgado y Santos (2011). Mas no sucede lo mismo con la decisión respecto a la forma de la acción estatal para dar cuenta de la obligatoriedad de la EMS; es decir, de acuerdo con los dos criterios establecidos constitucionalmente. Esto último contrasta, por ejemplo, con la explicación de la administración gubernamental actual respecto al uso de un indicador determinado y no de otro, para medir los esfuerzos en la ampliación de la cobertura de este tipo educativo (estrategia definida para contribuir con la obligatoriedad en cuestión), justo como lo hizo Tuirán (2017). En consecuencia, los mensajes que se mandan a la sociedad son contradictorios: se busca la “universalización” de este tipo educativo (Calderón, 2012; Delgado y San-

tos, 2011), aunque específicamente para quienes cumplan con aquellos criterios. Es una “universalización” del tipo bachiller que no es para todos, o que es “restringida” (Solís, 2018: 83).

La situación del diagnóstico y la falta de razones para la forma de la acción gubernamental limitaron la visión de las restricciones. Con base en esto, se pensó sólo en dos de ellas: primero, lo jurídico, por lo que la obligatoriedad de la EMS se estableció en la Constitución y la segunda corresponde a los recursos. De acuerdo con Rodríguez (2012), el financiamiento representó uno de los temas que impedían llegar a un acuerdo entre poderes. A pesar de que entidades como Jalisco y la CDMX aprobaron la obligatoriedad antes de la conclusión del siglo xx, y otras tantas orientaban acciones en el mismo sentido para principios de éste, a nivel federal sólo se pudo avanzar cuando se aceptó que la garantía al respecto fuera la misma Constitución (Rodríguez, 2012), y establecer presupuestos plurianuales.

Empero, no todas las restricciones fueron contempladas, lo que resulta en otro problema de la obligatoriedad de la EMS como política. En particular, se omitieron los procesos que imbrican a este tipo educativo con la EB, a manera de tránsito, los cuales condicionan las trayectorias escolares, incluso de quienes tienen los dos requisitos establecidos.

Así, no se reconoce nada respecto a las condiciones de carácter socioeconómico y cultural que operan en la decisión de los jóvenes y sus familias para que transiten de la EB a la EMS (Rodríguez, 2015; Solís, 2018). Una de las variables más relevantes para la realización (o no) del tránsito es la asimilación de la jefatura de la casa o la formación de una familia propia por parte de los estudiantes (Solís, 2018). Ello podría significar una nueva decisión: quienes se encuentran en esta situación asisten al tipo bachiller o lo hacen quienes ahora son su responsabilidad (en el tipo básico). Paradójicamente, este escenario es plausible en tanto el artículo 31 fue modificado.

Del tránsito EB-EMS se pueden destacar los procesos de selección que se configuran para su realización (Hernández, 2016), las condiciones institucionales que operan en la escuela secundaria para ello (Rodríguez, 2016) y las prácticas docentes (Alonso, tesis en curso). No obstante, la omisión más relevante es el rezago educativo que prevalece en la EB (Solís, 2018). Por supuesto, no puede obviarse la universalización fallida de la educación primaria, pactada para 1993 (INEE, 2018). De acuerdo con Solís (2018), por condiciones correspondientes tanto al tránsito como a la no conclusión del tipo básico, cuatro de cada diez estudiantes de secundaria no se inscriben en el tipo bachiller.

Tras este recuento, la respuesta a la pregunta con la que se inició este apartado se sostiene, aunque profundizar permite precisar. Particularmente en el ámbito de la argumentación se reconocen problemas: hay contradicción en los valores con los que se usa la definición filosófica del problema, mientras que las restricciones, co-

rrespondientes a la definición práctica, se visualizaron de forma limitada, obviando otras de relevancia. Esto significa que la política pública de obligatoriedad de la EMS tiene una argumentación que se articula de manera deficiente. A continuación, se revisará un último elemento fundamental a considerar en toda política pública: la credibilidad.

¿Y la credibilidad?

De cara al compromiso, conviene preguntarse si la obligatoriedad de la EMS goza de credibilidad. La idea de “tecnologías del compromiso”, de acuerdo con Majone (2004) será de utilidad.

El hecho de que la obligatoriedad de la EMS sea reconocida en la Constitución representa una primera respuesta favorable. Como se dijo, se definió como derecho y se delimitó mediante los transitorios, a manera de curso de acción, cuyos límites temporales fueron definidos con precisión. Así, independientemente de cuáles pudieran ser los objetivos de los gobiernos venideros, se procura su continuidad. En ese sentido, el margen para la discrecionalidad fue ciertamente reducido.

En el ámbito de las instituciones, el INEE merece atención especial.² Su función no es la de formular política, que es el nivel más alto de transferencia a un agente o fiduciario, de acuerdo con Majone (2004: 157). Sin embargo, evaluar las acciones gubernamentales en materia de política educativa, es parte fundamental de las tecnologías del compromiso. Ello lo ha hecho primero como agencia (previo al establecimiento de su carácter constitucional) y después como fiduciario.

En su etapa como agencia, el INEE fue una de las primeras instituciones en abordar la obligatoriedad de la EMS. Dicho instituto destacó también la importancia de la medida al situarla en el marco internacional y reconocer que otras naciones se encuentran mejor posicionadas en la materia. También reivindicó la importancia de alcanzar una escolaridad de 12 años, lo que fue finalmente señalado por Tuirán (2012) y Calderón (2012) como uno de los objetivos de la aprobación de la obligatoriedad. No obstante, omitió ser crítico al respecto. En realidad, hay correspondencia entre sus discursos y los del poder Ejecutivo, su superior.

Como fiduciario, el INEE ha puesto énfasis en la problemática del abandono en la EMS (INEE, 2017) y ha hecho esfuerzos para valorar servicios de reciente creación cuya finalidad es ampliar la cobertura, como los realizados por Guzmán (2018) y Weiss (2017). Destaca también el seguimiento a la cobertura del tipo bachiller, lo

² Cuando este capítulo se redactó, entre julio y agosto de 2018, el INEE no había desaparecido.

que puede encontrarse en el *Panorama educativo*.³ Si bien su posición sigue marcada por la acción gubernamental, no puede obviarse el papel que el instituto desempeña en el campo educativo.

De lo anterior resulta una evaluación favorable de la credibilidad de la política de ampliación de la cobertura en EMS: ésta se orienta de acuerdo con un compromiso establecido constitucionalmente. Su fortalecimiento es aún mayor cuando se reconoce la presencia de instituciones que acotan la discrecionalidad gubernamental. Incluso, hay instancias que, por medio de sus investigadores plantean debates públicos, como el referido anteriormente respecto a la medición de la cobertura. Se trata de un conjunto de elementos que sugiere el logro de las “tecnologías del compromiso”.

Sin embargo, la credibilidad de una política pública es mucho más compleja que llenar una lista de sus tecnologías. Si se recurre a la explicación como el medio más conveniente para hacerse de credibilidad (Majone, 2004, p. 165), parece que la obligatoriedad de la EMS acusa de más problemas. Esto se debe a la condición igualmente problemática del núcleo duro y su uso.

Primero, no se entiende una política que, de acuerdo con el INEE (Delgado y Santos, 2011) y Tuirán (2012), se orienta por las aspiraciones de superación de la desigualdad, al tiempo que su operación parece respetarla según el criterio de igualdad de oportunidades “natural”. La explicación refuerza esta contradicción: se busca la superación, pero la responsabilidad del gobierno es, de acuerdo con las palabras de Tuirán (2017), con lo que mandata la Constitución, es decir, con aquellos que cumplen los dos requisitos establecidos.

En ese sentido, resalta la ausencia de explicación respecto a las razones para definir los dos criterios con los que opera la obligatoriedad de la EMS. Esto es fundamental, porque si bien la edad típica (primer criterio) deja ver una consideración favorable hacia las trayectorias escolares ideales, la conclusión de la educación secundaria (segundo criterio) libra al Estado de sus responsabilidades. En efecto, parece que la obligación que se establece no es para este último con la población; sino la del estudiante que se encuentra cursando el último nivel de EB y sus familias para que termine. Por supuesto, si se pretende contar con acceso a la educación posbásica de acuerdo con la obligatoriedad. En tanto no hay explicación oficial, ésta es una explicación plausible.

³ La información que se presenta en el *Panorama educativo* presenta problemas en materia de confiabilidad, particularmente por los instrumentos con los que se recoge, como el formato 911. Sin embargo, se ha hecho un esfuerzo por explorar alternativas. Al respecto, véanse las ediciones 2015, 2016 y 2017.

Una última explicación que se omite es respecto a la factibilidad de la obligatoriedad de la EMS de acuerdo con los criterios establecidos, en función de un tiempo definido. ¿Esto sería posible para el ciclo escolar 2021-2022? De acuerdo con el ritmo de crecimiento de la matrícula, Solís (2018) sugiere que no. Pero más importante aún: ¿es posible la universalización del tipo bachiller aun cuando la universalización de la EB no sea un hecho? Por increíble que parezca, la respuesta a esta pregunta es sí, en tanto la primera no depende, de acuerdo con aquellos criterios, de la segunda. No es su consecuencia.

Arriesgarse a realizar esta conjetura sobre el futuro, según Bardach (1998: 136), es una necesidad, en la medida en que posibilita la capacidad de pensar los problemas. Así, la obligatoriedad de la EMS podría considerarse cumplida si todos aquellos que cuenten con la edad típica y hubieran terminado la escuela secundaria se inscribieran en el tipo medio superior. Depende de esto y no de que los grupos sociales rezagados escolarmente fueran incluidos definitivamente en la EB; se debe a esto y no a la ampliación de oportunidades entre los estratos socioeconómicos que no gozan totalmente de la educación primaria. Más allá de la “universalidad restringida” de Solís (2018), la obligatoriedad del tipo bachiller resulta una política pública que no tiene conflicto con la persistencia de la desigualdad educativa; incluso, puede operar junto a ella. Entonces, con todo y que dicha política goza de “tecnologías del compromiso”, carece paradójicamente de credibilidad.

APUNTES FINALES

Se respondió a la pregunta planteada inicialmente: ¿por qué la obligatoriedad de la EMS es una política pública? Para ello, se utilizó un dispositivo referencial que permitió pensar la obligatoriedad y reconstruirla a partir de aproximaciones basadas en sus elementos empíricos, siguiendo la recomendación de Meny y Thoenig (1992: 2). Esto significó analizar a la política prescindiendo del instrumento heurístico que la piensa a manera de ciclos (Parsons, 2012).

Así, se cumplió el objetivo planteado para este trabajo: la obligatoriedad de la EMS es una política pública en tanto tiene un problema definido –construido históricamente–, que es atender la baja escolaridad, la cual se asume como factor que impacta en la competitividad del país con otras naciones. Al mismo tiempo, tiene una argumentación. Se le han procurado “tecnologías del compromiso” para dar cuenta de su credibilidad, de suerte que su cumplimiento puede esperarse. Sin embargo, de acuerdo con el análisis hecho, se concluye que la obligatoriedad en cuestión como política pública tiene problemas. Cada uno de los elementos que la conforman merecen atención.

Si bien el problema a resolver se presenta definido con claridad, en la configuración de la obligatoriedad de la EMS como política pública, se aprecian valores que entran en contradicción con la visión económica de la que abreva, e incluso entre ellos mismos. En ese sentido, las restricciones son limitadas al resultar de diagnósticos y explicaciones sobre la forma de la acción gubernamental que son simplistas. En general, la argumentación de la política se articula de manera deficiente.

Respecto a la credibilidad, la obligatoriedad de la EMS cuenta con “tecnologías del compromiso”. Sin embargo, no termina por consolidarse en tanto que se carece de explicaciones de los criterios con los que opera dicha obligatoriedad, o cómo podría lograrse la universalización de este último tipo educativo sin que se haya alcanzado la correspondiente a niveles previos, particularmente la de primaria (establecida hace más de dos décadas). Esta es una contradicción en la que ni siquiera se ha reparado. Hacerlo representa uno de los aspectos a tratar más importante.

Parte fundamental de estos problemas se encuentran, siguiendo a Parsons (2012), en una comprensión del problema que es deficiente. Se pensó que pasar primeramente a 12 años de escolaridad (se debe recordar que se aspira a 15 años) depende de definir la obligatoriedad del tipo educativo que los garantiza. Pero esto no supuso considerar las peculiaridades de ese tipo educativo. En consecuencia, no se entendió que los problemas de la EMS empiezan en la EB, y continúan en el tránsito que las enlaza.

Lo discutido hasta aquí pone en evidencia la complejidad que supone una política pública. Por supuesto, requiere de su establecimiento jurídico (lo que se hará y cómo se hará, particularmente los recursos), pero su articulación va más allá. Entre el mandato constitucional para la obligatoriedad de la EMS y una política pública desarrollada se halla un sinuoso camino por recorrer.

A pesar de las condiciones en las que pueda encontrarse el camino, conviene recordar que la orientación resulta siempre de ayuda. La coherencia entre las razones y los valores que se emplean en determinada política pública y la forma en la que se articula (Merino, 2013: 13) es probablemente la referencia más importante. Valorarla permitiría reconocer si es necesario, incluso, volver al principio (Merino, 2013: 14), lo cual podría ser lo mejor para la política de la obligatoriedad de la educación media superior.

Si el planteamiento de la obligatoriedad de la EMS se fundó en valores para potenciar el combate a la desigualdad, además del correspondiente a las capacidades económicas, su estrategia no puede desarrollarse si se reconoce que la atención con la que el Estado está obligado se dirige exclusivamente a quienes cumplan con los dos requisitos señalados en el transitorio que regula la obligatoriedad, como lo sugirió Tuirán (2017). Guardar esta coherencia implica que el Estado tendrá que reconocer sus fallas en la EB y en la definición que elaboró para la obligatoriedad

del tipo educativo en cuestión. Avanzar al respecto supone que ambas fallas sean pensadas en conjunto, tal vez como expresión de una sola, lo que implicaría la formulación de una política integral para todos los tipos educativos. De lo contrario, en el logro de la obligatoriedad de la EMS, sin haber dado cuenta aún de la universalización del tipo previo, el camino sinuoso no sólo lleva a la realización de una política marcada por la falta de credibilidad, sino también al logro de un sistema educativo que carece de ella. Esto último puede sintetizarse de acuerdo con Gimeno (2013): es jerárquico, y particularmente selectivo, aunque se dice que es para todos.

REFERENCIAS

- Alonso, A. *¿Profesores acompañando y estudiantes transitando? Los significados del tránsito EB-EMS en la escuela secundaria técnica de Atenco*. Tesis en curso. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Xochimilco.
- Bardach, E. (1998). *Ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) / Miguel Ángel Porrúa.
- Bartolucci, J. (2000). "Masificación educativa, ampliación de oportunidades y régimen escolar en la UNAM". En D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter (coords.), *Colección de encuentro de especialistas en educación superior: re-conociendo la universidad, sus 212 transformaciones y su porvenir* (tomo III). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Bartolucci, J. y R. Rodríguez (1983). *El Colegio de Ciencias y Humanidades (1971-1980). Una experiencia de innovación universitaria*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México (ANUIES) / UNAM.
- Biesta, G. (2014). "¿Medir lo que valoramos o valorar lo que medimos? Globalización, responsabilidad y la noción de propósito de la educación". *Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 51(1), pp. 46-57.
- Brunner, J. (2001). "Globalización, Educación, Revolución Tecnológica". *Perspectivas*, xxxi(2), pp. 140-156.
- Calderón, F. (2012). Discurso leído durante el acto público para la Firma del Decreto que Reforma los artículos 3º y 31 Constitucionales, relativos a la Obligatoriedad de la Educación Media Superior, México, 8 de febrero.
- Castillo, G. del (2012). "El aseguramiento de la calidad en la educación superior en México: una experiencia exitosa de política pública". En W. Parsons, *Políticas*

- públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (2ª. reimpresión). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (FLACSO-México) / Miño y Dávila, pp. 715-725.
- Cazés, D. (2002). “Democracia y desmasificación de la educación superior”. En S. Zermeño (coord.), *Universidad nacional y democracia* (2ª. ed.). México: CEIICH.
- Cevallos, M. (1962). *Reforma del bachillerato*. México: UNAM.
- Delgado, A. y A. Santos (2011). “Consideraciones sobre la obligatoriedad y la composición de la educación media superior”. En Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), *La educación media superior en México. Informe 2010-2011*. México: INEE, pp. 13-44.
- Diario Oficial de la Federación de México* (DOF) (2012, 9 de febrero).
- Domínguez, R. y C. Ramírez (1993). *El rector Ignacio Chávez. La universidad nacional entre la utopía y la realidad*. México: UNAM.
- Elder, C. y R. Cobb (1993). “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En L. Aguilar, *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 77-104.
- García, G. (1998). *Javier Barros Sierra. Conversaciones con Gastón García Cantú*. México: Diversa / UNAM.
- Gimeno, J. (2013). “La crisis de la educación progresista y el fracaso educativo y escolar. ¿Qué hemos hecho mal?”. En *En busca del sentido de la educación*. Madrid: Morata, pp. 80-115.
- González, J. (2013). “Entrevista al ingeniero Alfonso Bernal Sahagún en Aguascalientes (2012)”. En E. García y J. González (coords.), *Documentos y testimonios de la historia del Colegio de Ciencias y Humanidades*. México: CCH.
- Guzmán, C. (2018). *Avances y dificultades en la implementación del Marco Curricular Común. Telebachillerato estatal, Educación Media Superior a Distancia y telebachillerato comunitario*. México: INEE.
- Hernández, J. (2016). “La heterogeneidad de los procesos de admisión y selección en educación media superior”. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, (47), pp. 1-15.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2012). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. 2011. Educación básica y media superior*. México: INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2017-2018). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. 2017. Educación básica y media superior*. México: INEE.
- Majone, G. (2004). “La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla”. En M. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México, pp. 143-170.

- Majone, G. (2005). "El desarrollo de las políticas". En *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (2a. reimpresión de la 1a. ed. en español). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / FCE, pp. 190-213.
- Meny, I. y J.-C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Mingo, A. (2006). *¿Quién mordió la manzana? Sexo, origen social y desempeño en la Universidad*. México: FCE / Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU).
- Ornelas, J. (2001). *El neoliberalismo realmente existente*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).
- Parsons, W. (2012). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (2ª. reimpresión). México: FLACSO-México / Miño y Dávila.
- Ramírez, R. (1987). *Las políticas de admisión en la UNAM*. Tesis de licenciatura. México: UNAM.
- Ratinoff, L. (1994). *Las retóricas educativas en América Latina: la experiencia de este siglo*. Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).
- Rodríguez, E. (2015). *El proceso de toma de decisiones en la transición de la secundaria a las instituciones públicas de educación media superior en la Ciudad de México. Un factor clave para entender el problema de la persistencia en la desigualdad de oportunidades educativas*. Tesis de doctorado. México: El Colegio de México.
- Rodríguez, E. (2016). "El rol de la escuela en las decisiones educativas de sus alumnos bajo el contexto de la transición a las instituciones públicas de educación media superior de la Ciudad de México". *Estudios sociológicos*, xxxiv(102), pp. 639-663.
- Rodríguez, R. (2012). "La obligatoriedad de la educación media superior en México". *Campus milenio*, 27 de septiembre.
- Saxe-Fernández, J. y G. Delgado Ramos (2009). "Educación Superior y hacienda: contagio de condicionalidad". En G. Teresinha (coord.), *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva 2006*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012). *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo escolar 2011-2012*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013). *Programa sectorial de educación 2013-2018*. México: SEP.
- Solís, P. (2015). "Mayor cobertura, la misma desigualdad social". *Distancia por tiempos*, [revista electrónica]. <<https://educacion.nexos.com.mx/?p=55>> (consultado el 5 de septiembre de 2017).

- Solís, P. (2017). “¿Tasa bruta, tasa neta, o medidas alternativas? El problema de medir la cobertura de la educación media superior”. *Distancia por tiempos*, [revista electrónica]. <<https://educacion.nexos.com.mx/?p=636>> (consultado el 5 de septiembre de 2017).
- Solís, P. (2018). “La transición de la secundaria a la educación media superior en México: el difícil camino a la cobertura universal”. *Perfiles educativos*, XL(159), pp. 66-89.
- Tuirán, R. (2012). Discurso leído durante el acto público para la Firma del Decreto que Reforma los artículos 3º y 31 Constitucionales, relativos a la Obligatoriedad de la Educación Media Superior, México, 8 de febrero.
- Tuirán, R. (2017). “La medición de la cobertura de la educación media superior: instrumentos y supuestos subyacentes”. *Distancia por tiempos* [revista electrónica] <<https://educacion.nexos.com.mx/?p=642>> (consultado el 15 de octubre de 2017).
- Varela, G. (1996). *Después del 68. Respuestas de la política educativa a la crisis universitaria*. México: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Velázquez, M. (1992). *Origen y desarrollo del plan de estudios del bachillerato universitario*. México: UNAM.
- Velázquez, M. (2004). “Sobre las políticas y los contenidos del bachillerato universitario”. *Perfiles educativos*, (104), pp. 79-92.
- Villa, L. (2007). “La educación Media Superior ¿Igualdad de oportunidades?”. *Revista de la educación superior*, xxxvi(141), pp. 93-110.
- Villa, L. (2012). “Tres problemas prioritarios que urge resolver en la educación media superior”. *Perfiles educativos*, xxxiv (número especial), pp. 170-175.
- Weiss, E. (2015). “El abandono escolar en la educación media superior: dimensiones, causas y políticas para abatirlo”. En R. Ramírez (coord.), *Desafíos de la educación media superior*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, pp. 81-161.
- Weiss, E. (2017). *Estudio exploratorio del Modelo de Telebachillerato Comunitario y su operación en los estados*. México: INEE.
- Zorrilla, F. (2015). “La Secretaría de Educación Pública y la conformación histórica de un sistema nacional de educación media superior”. En M. Martínez (coord.), *La educación media superior en México. Balance y perspectiva*. México: FCE.

4. IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN LA BRECHA DIGITAL Y LA RELEVANCIA DE LAS HABILIDADES DIGITALES EN LAS UNIVERSIDADES

EVODIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ*
ALEJANDRA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**

INTRODUCCIÓN

EL 50% DE la humanidad no tiene acceso a internet y tampoco usa un ancho de banda fijo o móvil. A este problema se le conoce como *brecha digital*: quienes no tienen acceso a la tecnología quedan en desventaja en una sociedad donde florecen las desigualdades. Estas diferencias aumentan a medida que el número de usuarios de internet crece en el mundo, lo que crea un segundo problema: la incapacidad y falta de habilidades de los individuos para utilizar la tecnología y obtener beneficios sociales y económicos, debido a la falta de educación de calidad, en especial en los países menos desarrollados.

Algunos organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Internacional de Telecomu-

* Doctor en Innovación y Responsabilidad Social, profesor en el doctorado de Responsabilidad Social en la Universidad Anáhuac y gerente senior de Estrategia de Información en Axyt [evodio_sanchez@yahoo.com].

** Maestra en Administración de Empresas con especialidad en Finanzas, profesora de la Maestría en Administración en la especialidad de Tecnología de Información en la Universidad TecMilenio y subdirectora del Centro en Información de Grupo Financiero Multiva [alejandra.hernandezhdz@gmail.com].

nicaciones (UIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), destacan el papel de la educación como catalizador para aminorar las discrepancias entre los países desarrollados y los emergentes en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la infraestructura, los aspectos socioeconómicos y la producción de conocimiento con la finalidad de equilibrar la desigualdad en competencias (Zaballos y Rodríguez, 2017).

Sobre este aspecto en particular, se realizó una encuesta en 44 países. En ella se identificó que tener una buena educación básica es el factor más importante para salir adelante en la vida, aunado al trabajo intenso (Reimers y Chung, 2016).

Es un hecho de importancia que un porcentaje mayor de la población en las economías en desarrollo y emergentes considera que una buena educación es vital para mejorar el nivel de vida (Hargittai y Hinnant, 2008; Ghobadi y Ghobadi, 2015; Haight, Quan-Haase y Corbett, 2014).

LA RELEVANCIA DE DISMINUIR LA BRECHA DIGITAL A NIVEL MUNDIAL

Desde el punto de vista de la UIT, contar con una computadora personal y banda ancha para conectarse a internet son elementos clave a desarrollar en los países. La banda ancha se considera una conexión de alta capacidad –capaz de transmitir voz, datos, imágenes y videos– a grandes velocidades y con disponibilidad continua, ésta evoluciona de acuerdo con las preferencias y necesidades del mercado, con una orientación a usuarios que requieren infraestructuras y redes robustas a fin de mantener comunicaciones de última generación entre los países.

Además, el uso de los servicios de banda ancha, combinado con el rediseño de procesos y el desarrollo de nuevas habilidades digitales en los organismos públicos, fomenta el uso de servicios de mejor calidad, más democráticos y transparentes (Zaballos y Rodríguez, 2017).

Los impactos que produce la tecnología y el conocimiento de su uso en las dimensiones sociales, económicas y culturales son fácilmente identificados en la literatura especializada, tal como veremos a continuación:

- Reducción de los gastos gubernamentales como consecuencia de los servicios en línea.
- Aumento de la transparencia en los procesos de gobierno.
- Comunicaciones eficientes a nivel país, que incrementan el acercamiento con comunidades aisladas, lo que posibilita el desarrollo del acceso a servicios básicos como la educación y la salud.

- Difusión del conocimiento sobre las culturas, los idiomas y la experiencia para enfrentar las enfermedades, plagas o desastres naturales.
- Aumento de las tasas de alfabetización y de los niveles educativos.
- Disminución de la criminalidad y la violencia mediante un desarrollo de las regiones y el aumento de oportunidades para los habitantes.
- Aumento de la seguridad con la instalación de sistemas de videovigilancia que requiere de la banda ancha.
- Creación de servicios de telemedicina, que mejora la disponibilidad de los médicos en zonas marginadas.
- Desarrollo de nuevas empresas, que mejora la comunicación entre empresas y clientes.
- Mayor recaudación fiscal, con la creación de nuevas empresas.
- Aumento de la productividad y eficiencia en los procesos, lo que mejora la respuesta al mercado de productos y servicios.
- Acceso a mercados regionales e internacionales para las economías pequeñas y rurales mediante nuevas formas de comercialización e intermediación financiera.
- Incremento de la competencia con la apertura internacional de los mercados, que permite el acceso a información global en tiempo real, lo que disminuye los monopolios.
- Disminución de la contaminación ambiental gracias al aumento del trabajo en casa, habilitado por el uso de conexiones de alta velocidad.

En síntesis, podemos afirmar que la utilización de la tecnología de información genera una serie de beneficios que contribuye al desarrollo de las naciones (Ahern, 2013; Andreasson, 2015; Berrio-Zapata y Rojas, 2014; Cruz-Jesús, Oliveira y Bacao, 2012; Pearce y Rice, 2013; Pick y Sarkar, 2015; Ragnedda y Muschert, 2013).

IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN LA BRECHA DIGITAL

La educación no es el indicador con mayor relevancia para reducir la brecha digital, pero sí un factor que determina el acceso y uso de la red, por ello la necesidad de analizar su influencia. Los resultados de varias investigaciones indican que los principales factores asociados a las desigualdades digitales individuales y familiares son: ingreso, edad, nivel educativo, área de residencia y ocupación (Berner *et al.*, 2015; Berrio-Zapata y Rojas, 2014; Choi y DiNitto, 2013; Clayton y Macdonald, 2013; Friemel, 2016; Hohlfeld, Ritzhaupt y Barron, 2013; Novo-Corti, Varela-Candamio y García Álvarez, 2014; Srinuan y Bohlin, 2013; Taipale, 2013; Wei y Hindman, 2011).

Por su parte, los logros educativos tienen efectos positivos en la propagación del uso de internet y la necesidad de mayores velocidades de acceso, particularmente entre las personas con títulos universitarios. En efecto, los adultos con 12 años o más de estudio son los más propensos a usar computadoras personales y, por tanto, requieren accesos de calidad y alta velocidad para realizar su trabajo.

Por otra parte, se ha encontrado que el gasto de un gobierno en educación se relaciona positivamente con el uso de las TIC, tanto en países desarrollados como en desarrollo (Gerpott y Ahmadi, 2015; Nishijima, Ivanauskas y Sarti, 2017; Vincent, 2016).

Al igual que en los países desarrollados, en México se ha implementado una gran variedad de medidas socioeconómicas y de capital humano relacionadas con la adopción de la tecnología con el fin de aumentar el aprovechamiento educativo de los alumnos. Diversos investigadores señalan que contar con una computadora en casa y conexión de internet de alta velocidad, no sólo depende de variables económicas como ingresos, costos y pobreza, sino de la educación en sus diferentes aristas como la alfabetización, el nivel escolar, la calidad de la educación y el acceso a computadoras en las escuelas.

Además, hay que considerar la existencia de otros factores que afectan en menor medida la desigualdad digital, por ejemplo, el porcentaje de población urbana, crecimiento de la población, regulación de telecomunicaciones, apertura democrática, grado de libertad económica, libertad de prensa, volumen de actividades comerciales de un país y política ambiental. Contrario a ciertas creencias, investigaciones han reconocido que el idioma inglés no resulta una variable estadísticamente significativa, en el aumento o disminución de inequidad digital (Mossberger, Tolbert y Anderson, 2017).

Es un hecho importante que la brecha causada por las diferencias entre los logros educativos de las personas se está reduciendo, al considerar el aumento en la proporción de individuos con menor educación entre los usuarios de internet.

Como se puede observar en el Cuadro 1, los países con ingresos más bajos han tenido un crecimiento acumulado de 34.75% en relación con el enrolamiento a la educación terciaria durante los últimos cinco años. Los hechos anteriores muestran que la brecha educativa fue menor entre los países más pobres y, por ende, impacta en el crecimiento del ancho de banda fijo a nivel mundial.

Aunque la desigualdad entre ricos y pobres es aún grande; tenemos que durante 2016, en países desarrollados se alcanzaron tasas de enrolamiento en educación terciaria de 72.14%, mientras que en los países pobres apenas alcanzó 7.13%. En México, se alcanzó 29.20% en el mismo año, por lo tanto, es posible suponer que el nivel educativo puede ser un buen indicador del analfabetismo digital a nivel mundial.

CUADRO 1. ENROLAMIENTO A LA EDUCACIÓN
TERCIARIA DE PAÍSES POR NIVEL DE INGRESO

| | Media | | | | | Crecimiento acumulado |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| Ingreso alto | 67.15 | 69.23 | 70.61 | 72.18 | 72.14 | 7.26% |
| Ingre- so alto: NoOECD | 48.29 | 49.44 | 50.10 | 51.49 | 52.77 | 8.97% |
| Ingreso medio alto | 33.46 | 35.78 | 36.93 | 38.24 | 40.33 | 19.17% |
| Ingreso medio bajo | 19.38 | 19.60 | 20.05 | 20.43 | 22.15 | 13.78% |
| Ingreso bajo | 5.24 | 6.75 | 7.41 | 7.29 | 7.13 | 34.75% |
| Promedio general | 35.58 | 37.03 | 37.92 | 38.87 | 40.00 | 16.79% |
| México | 27.03 | 28.05 | 27.68 | 28.99 | 29.20 | 8.02% |

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Foro Económico Mundial, <http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/GITR_2016_full%20report_final.pdf>.

Ahora bien, si analizamos el desarrollo de los países por zonas geográficas, podemos observar en el Cuadro 2 que el nivel educativo terciario de los países africanos fue de 9.43% en 2016, y presenta grandes diferencias con las economías desarrolladas.

Es importante mencionar que, a pesar de los avances en telefonía e internet móvil, no es posible garantizar que el uso de internet genere mejores empleos o mejor calidad de vida, puesto que su aprovechamiento depende de que las personas cuenten con las habilidades digitales suficientes para obtener empleos mejor remunerados.

Los países en desarrollo presentan tasas de enrolamiento en educación terciaria inferiores a 47.81%, y aunque han mejorado durante los últimos cinco años, falta inversión en políticas públicas educativas para poder reducir la distancia con los países ricos (Andreasson, 2015).

CUADRO 2. ENROLAMIENTO DE EDUCACIÓN Terciaria
DE LOS PAÍSES POR ZONA GEOGRÁFICA

| | Media | | | | | Crecimiento acumulado |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| Economías avanzadas | 66.90 | 68.71 | 69.94 | 71.35 | 71.77 | 7.10% |
| Europa emergente y en desarrollo | 48.43 | 52.44 | 55.00 | 56.16 | 57.21 | 17.15% |
| Euroasia | 44.39 | 44.29 | 43.51 | 44.30 | 47.81 | 7.76% |
| América Latina y Caribe | 34.11 | 35.38 | 35.73 | 37.16 | 38.48 | 12.26% |
| Oriente Medio, África del Norte y Pakistán | 28.66 | 29.78 | 29.91 | 31.37 | 32.57 | 13.05% |
| Asia emergente y en desarrollo | 21.33 | 22.63 | 24.45 | 25.06 | 26.79 | 23.55% |
| África Sub-Sahariana | 6.87 | 7.92 | 8.64 | 8.62 | 9.43 | 33.56% |
| Promedio general | 35.58 | 37.03 | 37.92 | 38.87 | 40.00 | 11.47% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Foro Económico Mundial, <http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/GITR_2016_full%20report_final.pdf>.

En el Cuadro 3 se puede observar que en las regiones donde hay ingresos más altos y una educación superior, en cualquier segmento de la población influye positivamente en la disminución de la brecha digital en la mayoría de sus indicadores, como son el acceso a una computadora en casa, pertenencia de un teléfono móvil, uso de internet y habilidades digitales.

Adicionalmente, se ha demostrado que cuando la educación se utiliza como una estrategia de política pública para fomentar el acceso a las TIC mediante redes de ancho de banda de calidad, es posible superar el analfabetismo digital, a pesar del debate sobre la calidad de la educación por medio de medios digitales.

El logro educativo se considera como una de las principales dimensiones de la capacidad de las TIC, ya que puede mejorar de forma significativa mediante el aumento del nivel educativo (Lee *et al.*, 2015; Srinuan y Bohlin, 2013).

Por su parte, otros investigadores señalan que la adopción de una conexión de alta velocidad y una computadora personal no es sólo una cuestión de un mayor nivel educativo. En efecto, pareciera que todavía persisten muchas dicotomías o dimensiones múltiples que hace falta analizar.

Otros factores de influencia podrían ser, por ejemplo: el estado socioeconómico, las habilidades, la geografía, el nivel de democracia y el grado de urbanización de un país. Por lo tanto, según esta suposición, la conectividad y el uso de internet son cuestiones diferentes.

CUADRO 3. PENETRACIÓN DE LOS INDICADORES POR CADA 100 HABITANTES DE LA BRECHA DIGITAL A NIVEL MUNDIAL EN 2016

| Regiones | Uso internet | Ancho banda fija | Ancho banda móvil | Computadoras en casa | Internet en casa | Telefonía móvil |
|--|--------------|------------------|-------------------|----------------------|------------------|-----------------|
| Economías avanzadas | 82 | 31 | 80 | 83 | 82 | 128 |
| Europa emergente y en desarrollo | 61 | 17 | 47 | 60 | 59 | 124 |
| Euroasia | 46 | 11 | 42 | 46 | 42 | 129 |
| América Latina y Caribe | 44 | 8 | 33 | 38 | 33 | 115 |
| Oriente Medio, África del Norte y Pakistán | 49 | 7 | 55 | 53 | 51 | 128 |
| Asia emergente y en desarrollo | 28 | 5 | 28 | 26 | 25 | 101 |
| África Sub-Sahariana | 17 | 1 | 25 | 12 | 12 | 88 |
| Promedio mundial | 47 | 13 | 46 | 46 | 44 | 112 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial, <http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/GITR_2016_full%20report_final.pdf>.

En ese sentido, la intervención de la política pública puede desempeñar un papel importante, ya que puede cerrar la brecha, puesto que el acceso diferencial y la capacidad de usar tecnologías estarían enraizados en factores antes expuestos y correspondería a los gobiernos de cada país proponer soluciones integrales.

En este contexto, las personas podrían elegir usar la tecnología de manera diferente, porque estarían situadas en varios contextos (multiperspectiva) o factores que se cruzarían como edad, género, raza, ingreso, educación, habilidades, etcétera.

Finalmente, es posible sostener que el desarrollo de un modelo sustentable para disminuir la brecha digital debería considerar múltiples alternativas basadas en un enfoque sistémico (Hargittai y Hinnant, 2008; Petrovic *et al.*, 2012; Van Deursen y Van Dijk, 2016).

Una dependencia cada vez más fuerte se establece entre las TIC y la educación. Esta relación de causalidad influye de forma importante en el desarrollo productivo de las empresas públicas y privadas.

Una consecuencia directa de esta relación es una necesidad mayor de ancho de banda, lo que supone un importante desafío para los países que buscan mejoras tanto en la situación de sus habitantes como en la competitividad de sus mercados.

En efecto, los resultados de estudios especializados han demostrado que si un usuario utiliza aplicaciones –redes sociales, transmisión de video, juegos en línea– en su trabajo o escuela, es más probable que contrate una conexión de alta velocidad para su casa, mientras que la contratación es significativamente menor para personas mayores de 50 años con ingresos bajos y medianos (Srinuan y Bohlin, 2013).

Lo anterior nos hace suponer que los países emergentes precisarán diseñar e implementar mejoras en la infraestructura, de modo que permita satisfacer la demanda futura en todos los sectores de la ciudadanía.

Finalmente, es preciso señalar que es necesario mejorar el nivel de educación en los países en desarrollo, donde la banda ancha tendrá un papel significativo para alcanzar un aumento de la confianza en la comunidad educativa (Larios, 2010).

Recordemos que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a partir de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ha enfocado sus esfuerzos para que los gobiernos de los Estados miembro, en alianza con las empresas de capital privado, promuevan el uso de las TIC en el entorno familiar y educativo, con la finalidad de mejorar las habilidades digitales de las personas y así puedan acceder a mejores empleos y, por ende, mejore su calidad de vida, repercutiendo en el desarrollo sustentable de los países.

EL PAPEL DE LA TECNOLOGÍA EN LA EDUCACIÓN

A inicios del siglo xx, las diferencias entre estudiantes radicaban en cualidades humanas como inteligencia, comprensión y habilidad, pero en la era digital los factores humanos no son los únicos que marcan una diferencia. Actualmente, contar con un dispositivo electrónico conectado a internet (tableta, computadora de escritorio o portátil, o celular inteligente), así como la habilidad para usarlo, pueden hacer que un estudiante sea más competitivo que otro que no tiene acceso a internet ni el conocimiento para usarlo (Rodríguez, 2006).

Múltiples estudios demuestran que en la medida en que un país incrementa la educación, también aumenta la posesión de una computadora y el acceso a internet. Si las TIC son incorporadas de forma adecuada a los programas educativos, existen grandes beneficios en cuanto a la calidad del aprendizaje.

La alineación de la tecnología y la educación es un proceso complejo porque, primero, se tiene que garantizar el acceso en las escuelas a partir de conexiones de alta velocidad a internet y equipos de cómputo; segundo, un uso operativo con el

que los alumnos sean capaces de buscar, crear, editar y compartir información en varios formatos (imágenes, texto, videos, o música); tercero, una comunicación inteligente que permita la cooperación y creación del conocimiento entre la comunidad educativa y otros centros educativos, y cuarto, un uso estratégico mediante el cual los alumnos logren crear habilidades digitales de interés a las empresas, y una vez terminados sus estudios, sean candidatos a recibir atractivas oportunidades dado que poseerán habilidades como crear bases de datos, formación de redes sociales y el uso de varias aplicaciones utilizadas por las organizaciones.

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP) los egresados de educación básica que estudian bajo el plan de estudios 2017-2018 deberían al final de su instrucción ser capaces de utilizar la tecnología para comunicarse, recopilar información y crear conocimiento. A pesar de la relevancia del objetivo anterior, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señala que 25% de las escuelas de México no cuentan con computadoras ni enlace de internet (Inegi, 2014).

Además del acceso a internet, es necesario el desarrollo de conocimientos tecnológicos o *competencias digitales*, las cuales han sido incorporadas en los planes de estudio para escuelas primarias y dan la oportunidad para desarrollar seis habilidades distintas: 1) creatividad e innovación, 2) comunicación y colaboración, 3) manejo de la información, 4) pensamiento crítico, resolución de problemas y toma de decisiones, 5) ciudadanía digital, y 6) comprensión de las TIC (Reimers y Chung, 2016).

Cuando no se alinean los planes de estudio de una organización educativa con la tecnología, en lugar de mejorar el desempeño educativo, podría disminuir. Esto ocurre porque no es suficiente contar con computadoras y conexión de internet, es necesario que estos recursos se encuentren integrados a las actividades académicas que involucran el proceso enseñanza-aprendizaje.

También es necesario capacitar a los profesores en desarrollar sus habilidades digitales, para que sean capaces de crear actividades que incorporen la tecnología en el aprendizaje; la mayoría de los profesores mexicanos de educación básica y media no tienen los conocimientos ni la experiencia para hacer uso adecuado de las tecnologías y mucho menos para adiestrar a los alumnos.

Los profesores en México se encuentran en un rango de edad entre los 36 y 50 años, y en promedio llevan de 11 a 20 años de servicio laboral; la mayoría cuenta con una computadora en casa, la cual usa a diario para realizar actividades como revisar su correo electrónico, elaboración o descarga de material didáctico, realizar planeaciones y uso de redes sociales. Sin embargo, esto no significa que utilicen los recursos del aula adecuadamente para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, un gran porcentaje de profesores sostiene que no sabe cómo utilizar las TIC en su clase, lo cual refleja la carencia de conocimientos y habilidades en pro-

gramas informáticos como procesadores de texto, manejador de presentaciones, entre otros (García, Cuevas y Ruiz, 2016).

Una serie de investigaciones ha demostrado que ayudar a los profesores a integrar las tecnologías en el currículo es un factor crítico para la incorporación de las competencias digitales en las escuelas. Este esfuerzo debe realizarse con apoyos gubernamentales y con una adecuada comunicación con los padres de familia, ya que son los principales controladores sobre el uso que dan los alumnos a la tecnología en casa.

De hecho, cuando la tecnología es incorporada inadecuadamente en los planes de estudio, los niños y adolescentes de bajos recursos, con padres con un nivel educativo bajo, son más propensos a utilizar los recursos informáticos para actividades distintas a las académicas como: juegos, búsqueda de pornografía, acceso a películas o programas de televisión en línea que, lejos de centrar la atención del estudiante en su actividad escolar, se convierte en un distractor que conlleva calificaciones bajas (Pearce y Rice, 2013).

Por ejemplo, en la sociedad mexicana, el internauta promedio pasa siete horas al día conectado a internet en varios dispositivos; el inconveniente es que la mayoría del tiempo lo utiliza para visitar sus redes sociales y comunicarse con sus amigos y familiares. Mientras en otros países, el uso de la conexión es principalmente para leer libros, trabajar con aplicaciones que le hacen ganar dinero o para adquirir conocimientos en línea. De lo anterior se desprende la importancia de incorporar adecuadamente la tecnología en los planes de estudio de los diferentes niveles educativos.

IMPLEMENTACIÓN DE LAS HABILIDADES DIGITALES EN LAS UNIVERSIDADES

Las habilidades digitales son un problema de política complejo que requiere soluciones tecnológicas y educativas. A continuación se proponen soluciones tecnológicas orientadas a crear una oferta educativa con un enfoque en los servicios de internet y considerando que el acceso de alta velocidad a internet ha sido resuelto con alternativas wifi. Esto significa que cualquier alumno tiene acceso libre y sin costo para conectarse a la red pública de internet en cualquier parte de los centros universitarios.

Un primer aspecto son las mejoras en el desarrollo de la interfaz, ya que es el punto de contacto entre los alumnos y el acceso a la información. Cuando el departamento de tecnología de una universidad diseña nuevos servicios y aplicaciones, los diseñadores parecen centrarse en crear elementos atractivos, en lugar de una interfaz accesible o fácil de usar. La información y los servicios a menudo se ofrecen en línea con la expectativa de que los estudiantes pueden usarlos, lo cual obliga a

los diseñadores a probar sus creencias sobre cómo se comportan los usuarios, con el fin de ajustarlas y lograr una mayor adopción.

En caso de integrar servicios en dispositivos móviles, se debe garantizar que las interfaces sean intuitivas y fáciles de emplear, por otro lado es necesario que los estudiantes de primer ingreso reciban capacitación en habilidades operacionales y formales en internet. Las operacionales se refieren a que los alumnos aprendan a buscar, editar, crear y compartir información en internet, además deben aprender a utilizar el hardware de los dispositivos con los que se conectan a internet. Mientras que las habilidades formales se refieren al uso de hipervínculos incrustados en diferentes formatos, como textos, imágenes, menús, correos electrónicos o aplicaciones, así como mantener una sensación de ubicación mientras se navega (Van Deursen *et al.*, 2015).

El propósito principal del diseño es que el uso sea relativamente fácil e intuitivo, lo cual promueve un uso más consuntivo, en lugar de productivo y creativo. Varias investigaciones señalan que el cambio hacia servicios en dispositivos móviles podría disminuir la brecha digital debido al uso constante de los servicios de internet.

El uso de aplicaciones móviles ayuda con las dificultades en información, comunicación, creación de contenido y habilidades estratégicas de internet, también fomenta que los alumnos realicen búsquedas para obtener beneficios de la red; ya que estas últimas se encuentran poco desarrolladas en los estudiantes de educación terciaria.

Desde una perspectiva de habilidades de información, las mejoras en la provisión de información en línea beneficiarían a los alumnos, en especial a aquellos que provienen de ambientes educativos carentes de tecnología.

Se sugiere que las iniciativas de servicios en línea ofrecidos por una universidad se centren en satisfacer las necesidades específicas que los diferentes segmentos de la población estudiantil requieren o les interesan, por ejemplo, la inscripción a cursos o materias, calificaciones en línea, gestión del material didáctico, pago de cuotas, etcétera.

Otro aspecto interesante por desarrollar son las habilidades de comunicación de los estudiantes, por ejemplo, se sugiere que los desarrolladores apoyen a los usuarios permitiendo la creación de perfiles en línea, con el fin de facilitar la identificación entre los propios alumnos, además de ayudar a los profesores a familiarizarse con sus estudiantes. Aunque los desarrolladores deben poner atención en la privacidad de las publicaciones y perfiles para que sólo la comunidad estudiantil tenga acceso (Van Deursen y Van Dijk, 2014).

Con respecto a la privacidad y seguridad, los desarrolladores podrían pedir a los creadores que verifiquen si lo que escribieron o diseñaron fue hecho por ellos, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la audiencia universitaria.

EL NUEVO PARADIGMA DIGITAL PARA LA EDUCACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES

El cambio hacia el paradigma digital es complejo, en las universidades implica alejarse de la educación tradicional, lo que da pie a un proceso independiente, basado en el autoaprendizaje y asistencia de los propios alumnos.

Este nuevo tipo de aprendizaje se ve respaldado por la creciente facilidad del uso de las aplicaciones de internet y los dispositivos portátiles, lo que permite una experiencia educativa natural, motivadora, rápida y conveniente. Sin embargo, el uso de muchos medios digitales no puede aprenderse de forma intuitiva, sin ningún conocimiento previo. Otro problema es que aprender intentando, produce errores y en ocasiones la calidad de los trabajos escolares es deficiente (Van Deursen y van Dijk, 2016).

El aprendizaje independiente enfocado en desarrollar habilidades digitales funciona mejor cuando se combina con tipos adecuados de instrucción en forma de orientación, capacitación o cursos. Para los alumnos universitarios que provienen de esquemas educativos carentes de tecnología, el apoyo en línea o asesorías personales son las formas más importantes de aprender habilidades digitales.

Después del entorno familiar, la universidad es el espacio más importante donde se aprenden las competencias digitales, mientras que en los centros escolares, pedir ayuda a otros alumnos o profesores representa la primera opción.

Las soluciones propuestas por los departamentos de tecnología de las universidades son típicamente inadecuadas. Los servicios de ayuda sirven en caso de emergencia y son para brindar asistencia técnica. La capacitación o educación en TIC se organiza ocasionalmente, ya que se subestima su relevancia. Sin embargo, varias investigaciones muestran que cuando los técnicos de las universidades asisten en la capacitación de la tecnología a los alumnos, se logra una mayor adopción y los principales problemas se solucionan con mayor precisión.

En términos de aprendizaje, las destrezas digitales en las universidades son dirigidas por los maestros, quienes se basan en los objetivos educativos planteados en los planes de estudio tradicionales. La mayoría de las habilidades operacionales y formales se aprenden por medio de la práctica, fuera de los entornos educativos oficiales.

Con respecto a las habilidades de información, la situación es completamente diferente. Estas habilidades no se aprenden de forma independiente, es decir, por medio de la práctica o por prueba y error. Es necesario implementarlas en los cursos del plan de estudios escolares en lugar de hacerlo en clases separadas. La comunicación y las habilidades estratégicas se pueden abordar en las clases, donde se aprende a discernir entre la información que es importante y la que no.

Se deben implementar cursos específicos para profesores y alumnos con pocas habilidades digitales para lograr una mejor adaptación a los cursos que incorporen las TIC. También se deben crear cursos digitales específicos para los alumnos o profesores con capacidades diferentes, se deben tener en cuenta las necesidades especiales, las desventajas, las herramientas y los métodos de enseñanza requeridos por todos estos grupos con el fin de facilitar la educación en habilidades digitales, incluso para analfabetas digitales completos y funcionales.

La experiencia de los estudiantes con la tecnología ayuda, pero no es suficiente para crear habilidades digitales que sean valoradas por un mercado laboral, por tanto es relevante que los programas de estudio motiven el desarrollo de las competencias digitales con el fin que de manera natural los alumnos aprendan a utilizar la tecnología en diferentes situaciones y con beneficios tangibles, el objetivo es que los estudiantes estén mejor preparados para al inicio de su carrera profesional.

CONCLUSIÓN

Este capítulo ha mostrado que el dominio de las habilidades digitales es un factor clave en el proceso de apropiación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como de su impacto en la educación del siglo XXI.

Cuando las destrezas digitales son inmaduras o están ausentes en los estudiantes, los nuevos medios no pueden ser utilizados de manera efectiva. La motivación puede ser un gran impulsor de este proceso de apropiación y el acceso físico puede ser la condición principal, pero las competencias digitales son la clave para el uso y aprovechamiento de la tecnología. Estas permiten que cuando los estudiantes finalicen sus estudios puedan incorporarse al mercado laboral fácilmente y con sueldos atractivos.

La importancia de las habilidades digitales es parte de una perspectiva que se refiere a la brecha digital de segundo nivel. El primer nivel de ésta se concentra en el acceso a la tecnología digital; el segundo se enfoca en las brechas entre las habilidades y el uso. Los efectos de estas brechas en términos de desigualdad social y de información podrían ser más profundos y duraderos que los problemas relativamente simples y temporales que plantean las brechas de acceso físico. Los efectos de las brechas en las habilidades de los estudiantes y profesionales pueden causar desigualdad estructural entre las clases o categorías de personas. Estos efectos pueden producir una élite de profesionales que comande el mercado laboral debido a sus amplias capacidades digitales y su privilegiado uso de la información, lo que a su vez causa una exclusión de los egresados de las universidades que no incorporen en sus planes de estudios el desarrollo de las habilidades digitales en sus alumnos.

La incorporación de las habilidades digitales en las universidades puede desarrollarse con una correcta estrategia digital educativa, que complete los planes de estudio con el fin de proveer las competencias digitales requeridas por el mercado laboral en los egresados.

REFERENCIAS

- Ahern, J. (2013). "Urban Landscape Sustainability and Resilience: The Promise and Challenges of Integrating Ecology with Urban Planning and Design". *Landscape Ecology*, 28(6), pp. 1203-1212.
- Andreasson, K. (2015). *Digital Divides: The New Challenges and Opportunities of e-Inclusion*. Florida: CRC Press.
- Berner, J. et al. (2015). "Factors Influencing Internet Usage in Older Adults (65 Years and Above) Living in Rural and Urban Sweden". *Health Informatics Journal*, 21(3), pp. 237-249.
- Berrio-Zapata, C. y H. Rojas (2014). "The Digital Divide in the University: The Appropriation of ICT in Higher Education Students from Bogota, Colombia". *Comunicar*, (43), pp. 133-142.
- Choi, N. G. y D. M. DiNitto (2013). "Internet Use Among Older Adults: Association With Health Needs, Psychological Capital, and Social Capital". *Journal of Medical Internet Research*, 15(5), pp. 16.
- Clayton, J. y S. J. Macdonald (2013). "The Limits of Technology: Social Class, Occupation and Digital Inclusion in the City of Sunderland, England". *Information Communication & Society*, 16(6), pp. 945-966.
- Cruz-Jesus, E., T. Oliveira y E. Bacao (2012). "Digital Divide across the European Union". *Information & Management*, 49(6), pp. 278-291.
- Friemel, T. N. (2016). "The Digital Divide has Grown Old: Determinants of a Digital Divide Among Seniors". *New Media & Society*, 18(2), pp. 313-331.
- García, R. I., O. Cuevas y M. E. Ruiz (2016). "Nivel de dominio de competencias digitales de los docentes en escuelas de tiempo completo de educación básica". *Revista cultural digital*, pp. 15-36.
- Gerpott, T. J. y N. Ahmadi (2015). "Advancement of Indices Assessing a Nation's Telecommunications Development Status: A PLS Structural Equation Analysis of Over 100 Countries". *Telecommunications Policy*, 39(2), pp. 93-111.
- Ghobadi, S. y Z. Ghobadi (2015). "How Access Gaps Interact and Shape Digital Divide: A Cognitive Investigation". *Behaviour & Information Technology*, 34(4), pp. 330-340.

- Haight, M., A. Quan-Haase y B. A. Corbett (2014). "Revisiting the Digital Divide in Canada: The Impact of Demographic Factors on Access to the Internet, Level of Online Activity, and Social Networking Site Usage". *Information Communication & Society*, 17(4), pp. 503-519.
- Hargittai, E. y A. Hinnant (2008). "Digital Inequality: Differences in Young Adults' Use of the Internet". *Communication Research*, 35(5), pp. 602-621.
- Hohlfeld, T. N., A. D. Ritzhaupt y A. E. Barron (2013). "Are Gender Differences in Perceived and Demonstrated Technology Literacy Significant? It depends on the Model". *Etr&D-Educational Technology Research and Development*, 61(4), pp. 639-663.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) (2014). *Censo educativo: la tarea del acceso a las TIC en México*. México: FayerWayer, [<https://www.fayerwayer.com/2014/10/censo-educativo-acceso-tic/>].
- Larios, G. J. (2010). "Difusión de las TIC en los territorios de México: un análisis de relaciones causales". Conferencia dictada en ACORN-REDECOM.
- Lee, H., N. Park y Y. Hwang (2015). "A New Dimension of the Digital Divide: Exploring the Relationship Between Broadband Connection, Smartphone Use and Communication Competence". *Telematics and Informatics*, 32(1), pp. 45-56.
- Mossberger, K., C. J. Tolbert y C. Anderson (2017). "The Mobile Internet and Digital Citizenship in African-American and Latino Communities". *Information Communication & Society*, 20(10), pp. 1587-1606.
- Nishijima, M., T. M. Ivanauskas y F. M. Sarti (2017). "Evolution and Determinants of Digital Divide in Brazil (2005-2013)". *Telecommunications Policy*, 41(1), pp. 12-24.
- Novo-Corti, I., L. Varela-Candamio y M. T. Garcia-Alvarez (2014). "Breaking the Walls of Social Exclusion of Women Rural by Means of ICTs: The Case of 'Digital Divides' in Galician". *Computers in Human Behavior*, 30, pp. 497-507.
- Pearce, K. E. y R. E. Rice (2013). "Digital Divides from Access to Activities: Comparing Mobile and Personal Computer Internet Users". *Journal of Communication*, 63(4), pp. 721-744.
- Petrovic, M. et al. (2012). "Benchmarking the Digital Divide Using a Multi-level Outranking Framework: Evidence from EBRD Countries of Operation". *Government Information Quarterly*, 29(4), pp. 597-607.
- Pick, J. B. y A. Sarkar (2015). *The Global Digital Divides: Explaining Change*. California: Springer.
- Ragnedda, M. y G. W. Muschert (2013). *The Digital Divide, the Internet and Social Inequality in International Perspective*. Nueva York: Routledge / Taylor and Francis Group.

- Reimers, F. M. y C. K. Chung (2016). *Enseñanza y aprendizaje en el siglo XXI: metas, políticas educativas y currículo en seis países*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, A. (2006). *La brecha digital y sus determinantes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Srinuan, C. y E. Bohlin (2013). "Analysis of Fixed Broadband Access and Use in Thailand: Drivers and Barriers". *Telecommunications Policy*, 37(8), pp. 615-625.
- Taipale, S. (2013). "The Use of E-government Services and the Internet: The Role of Socio-demographic, Economic and Geographical Predictors". *Telecommunications Policy*, 37(4-5), pp. 413-422.
- Van Deursen, A. J. A. M. y J. A. G. M. van Dijk (2014). *Digital Skills. Unlocking the information society*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Van Deursen, A., J. van Dijk y P. M. ten Klooster (2015). "Increasing Inequalities in What We Do Online: A Longitudinal Cross Sectional Analysis of Internet Activities Among the Dutch Population (2010 to 2013) Over Gender, Age, Education, and Income". *Telematics and Informatics*, 32(2), pp. 259-272.
- Van Deursen, A. y J. van Dijk (2016). "Modeling Traditional Literacy, Internet Skills and Internet Usage: An Empirical Study". *Interacting with Computers*, 28(1), pp. 13-26.
- Vincent, R. C. (2016). "The Internet and Sustainable Development: Communication Dissemination and the Digital Divide". *Perspectives on Global Development and Technology*, 15(6), pp. 605-637.
- Wei, L. y D. B. Hindman (2011). "Does the Digital Divide Matter More? Comparing the Effects of New Media and Old Media Use on the Education-Based Knowledge Gap". *Mass Communication and Society*, 14(2), pp. 216-235.
- Zaballos, A. G. y E. I. Rodríguez (2017). Informe anual del Índice de Desarrollo de la Banda Ancha en América Latina y el Caribe: IDBA 2016. México: Banco Interamericano de Desarrollo.

LOS DESAFÍOS POR ENCARAR

5. EL DESAFÍO DE LAS POLÍTICAS DE TECNOLOGÍA EDUCATIVA EN MÉXICO: EL CASO DEL PIAD

MIGUEL ÁNGEL GALLEGOS CÁRDENAS*

INTRODUCCIÓN

EN ESTE CAPÍTULO se manifiesta la visión de los programas emanados de políticas educativas, al señalar la trascendencia de abordar este tipo de medidas que hacen uso de recursos públicos sin vigilancia, inspección y escrutinio de nadie. Por otra parte, se describe una revisión detallada y secuencial del origen, implementación, evaluación, terminación y resurgimiento del Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD), a fin de dejar evidencia de las malas prácticas en este tipo de políticas que tienen intereses ajenos a la mejora educativa.

Es conveniente destacar que, desde la mirada de Aguilar Villanueva (1992a y 1992b), se aborda el proceso por el que pasó esta política educativa en México. Dicho autor, considera que toda política pública pasa por un ciclo de vida con las siguientes fases: identificación de un problema (agenda formal e informal), formulación o diseño de soluciones o acciones (planeación), toma de decisión (selección), implementación (puesta en marcha), evaluación (valoración interna o externa) y terminación.

A lo largo del texto, se desglosan estas etapas, lo que permitirá ubicar los diversos momentos por los que pasó el PIAD. Cabe mencionar que, desde mi opinión,

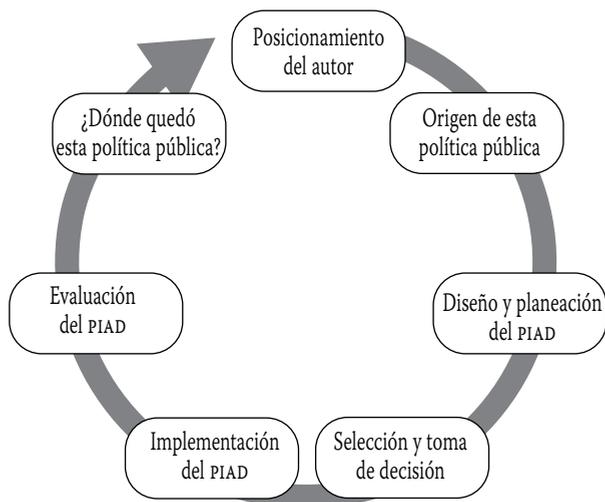
* Licenciado en administración, maestro en Desarrollo y Planeación de la Educación, y estudiante del doctorado en Ciencias Sociales en el Área Sociedad y Educación, en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Docente en educación superior y en educación básica [miangaca@hotmail.com].

se agrega una nueva etapa, a la que llamaré: *fase del resurgimiento de la política*, en virtud de que esta política fue “revivida” por el Ejecutivo federal en varios momentos. Se asigna el término “revivir”, ya que esta política cambió de nombre y fue presentada en distintos momentos: en junio de 2016, llamándole Programa de Inclusión Digital (PID), el mismo gobierno la retomó en otros dos momentos. En el primero la llamó @prende 2.0 –el 7 de noviembre de 2016– y el 28 de junio de 2018 lo volvió a anunciar incluso con el mismo nombre; justo en la recta final de esa administración. Por cierto, exactamente a tres días de la elección constitucional mexicana, que traería como resultado un nuevo proyecto de gobierno.

Vale la pena recordar que ese último relanzamiento del programa se realizó con pleno conocimiento (sondeo electoral) sobre una alta probabilidad de que un equipo político distinto al gobierno en turno ganara las elecciones. Tal como sucedería el 1 de julio de 2018. Lo que implicaría un replanteamiento de las políticas de tecnología educativa, así como de muchas otras áreas.

Lo cuestionable es que, en esa última presentación se anunció que se volverían a destinar recursos para un programa que ya había fracasado, recursos que incluso eran desmedidos dado que estaba por concluir la administración en turno.

FIGURA 1. PANORAMA GENERAL DEL DESARROLLO DE ESTE TRABAJO



Fuente: Elaboración propia.

Al final, se presentan las conclusiones del autor, señalando desde su perspectiva los aciertos y errores de poner en marcha políticas públicas de tecnología educativa sin la menor consideración de las evidencias y experiencias pasadas, y mucho menos en el reparo de académicos y especialistas en el tema de alfabetización informacional.

POSICIONAMIENTO INICIAL DEL AUTOR

Es necesario detenernos a reflexionar sobre el impacto que las políticas públicas tienen en la vida de los ciudadanos de una nación. El Estado es el sistema político moderno que tiene ciertas funciones asignadas, es decir, está determinado lo que debe hacer por el bien de la sociedad. Asimismo, para cumplir con esas funciones, se destinan y manejan recursos –financieros, humanos, institucionales, materiales, técnicos y tecnológicos– que en su mayoría provienen de los habitantes que conforman la nación a partir de diferentes mecanismos y procedimientos.

Se esperaría que las decisiones y recursos empleados fueran bien utilizados y sobre todo en beneficio, progreso y desarrollo de la sociedad. En muchos casos no es así. Para ser más preciso, en México no ha sido así, al menos no en materia de tecnología educativa¹ en los últimos tres sexenios (2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018).

Quedan muchas dudas sobre las formas en que se han implementado las políticas en ese sector de la administración gubernamental, en particular, en las fugas de recursos financieros y sobre todo en los resultados obtenidos.

Se han empleado mal los recursos, se han tomado decisiones erradas, se ha desaprovechado el tiempo que los equipos de gobierno tienen para brindar resultados y, sobre todo, no se han aprovechado las experiencias previas para aprender de lo sucedido. Lamentablemente, los capitales económico, social y cultural (Bourdieu, 2000) no son tomados en cuenta.

Pareciera que quienes asumieron el gobierno en los sexenios pasados han dado por hecho que tenían la solución a toda problemática nacional o local con las medidas que en su momento tomaron. Desafortunadamente no escucharon a nadie, no consideraron lo realizado, no aprendieron del pasado, parece ser que algo más allá de servir a la sociedad los impulsó a armar sus propias agendas de gobierno.

En este caso, la política incorporó a la agenda educativa un nuevo programa, el cual sólo respondió a una promesa de campaña. Promesa que –aparentemente– sirvió de principal sustento para su implementación.

¹ Teoría y aplicación metódica de los medios de comunicación a las funciones educativas. Según el *Tesaurus de la educación* de la Unesco.

Si bien la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) es muy clara en la división de poderes –aunque deja dudas en su última versión, ya que acumula más de 600 reformas realizadas desde la Carta de 1917–, y por tanto en los quehaceres, deberes y compromisos de quienes conforman el gobierno federal. Sin embargo, no bastan dichas indicaciones constitucionales para que las cosas marchen de la mejor manera. Dado que, a la hora de poner en práctica las políticas públicas, éstas han dejado mucho qué desear sobre todo en el último sexenio. Sus reglas, sus procedimientos, sus decisiones, sus prácticas y especialmente sus resultados han sido confusos. De hecho, se podría afirmar que las acciones ejecutadas han quedado alejadas de las promesas de campaña y de las agendas gubernamentales.

En lo personal no estoy de acuerdo en que eso suceda, o al menos, no quisiera que sucediera de nuevo en el área de tecnología educacional, porque de ella depende –sobre todo a partir de ahora, que la tecnología está más presente que nunca en la sociedad, en las personas, en las escuelas–, se use o no, la formación de los estudiantes en todos los niveles de la educación formal.

Lo digo porque con las prácticas del Ejecutivo en el sexenio pasado, se despilfarró una gran cantidad de recursos de la nación, y mal administrados por unos cuantos funcionarios públicos –Emilio Chuayffet, Aurelio Nuño Mayer, Otto Granados– que ocuparon una posición estratégica en el gobierno.

Por este tipo de situaciones, considero necesario y oportuno implementar mejores políticas y estrategias de alfabetización informacional.² Para ello, es preciso reflexionar sobre lo sucedido; en este trabajo pongo a discusión una política pública surgida en una promesa de campaña electoral, ya que, desde mi perspectiva, sólo fue una promesa que jugó con el futuro de la niñez mexicana y que sólo sirvió para acumular votos en tiempos electorales. Para comprender esto, debemos voltear al origen de esta promesa electoral.

ORIGEN DE ESTA POLÍTICA PÚBLICA

Esta política pública surge cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) decide nombrar como su candidato a la Presidencia de la República mexicana, al entonces gobernador del Estado de México (2005-2011) Enrique Peña Nieto (EPN), quien desde que fungía como gobernador de la entidad mexiquense ya había reportado ciertos resultados (*Sin Embargo*, 2018b).

² Según el *Tesaurus de la educación* de la Unesco, incluye las competencias para reconocer las necesidades de información y para localizar, evaluar, aplicar y crear información dentro de contextos sociales y culturales.

En ese mismo tenor, no se puede dejar de mencionar que EPN, traía –desafortunadamente– la misma formación que su tío, Arturo Montiel Rojas, quien entregó resultados parecidos en esa misma entidad mexiquense, cuando gobernó de 1999 a 2005 y, por cierto, se caracterizó por la cleptocracia y la corrupción (*Sin Embargo*, 2018a).

No cuestionaré estos hechos, no es nuestro tema, pero sí podemos señalar que al elegir a un candidato –y en caso de que éste gane– se elige un paquete de elementos, compuesto por perfiles, trayectorias, intereses y, en su momento, políticas públicas que dicho actor público considere convenientes. También podemos mencionar que, si un candidato gana una elección política, se eligen incluso sus compromisos de campaña –fueran o no firmados públicamente–. Se opta también por su demagogia, por su verborrea, sus ofrecimientos y sus palabras empeñadas –se crea o no– en esos discursos, las mayorías mandan.

El gran problema aparece a la hora de dar respuesta a todos los compromisos, promesas y acuerdos. El escenario se vuelve más complejo a la hora de decidir, implementar y evaluar la agenda de las políticas públicas.

Así fue que, precisamente el 30 de marzo de 2012, dicho candidato iniciaría su campaña presidencial, con la perorata de firmar compromisos ante un notario público, como si eso garantizara su cumplimiento.

A un mes de iniciada su campaña –cuando se celebra el Día del niño en México– el 30 de abril de 2012, se daría a conocer un compromiso más por parte de aquel candidato, el número 45 del total de los 266 firmados por dicho aspirante. En ese momento nació lo que sería la política de las “laptops con internet para alumnos de escuelas públicas que cursen 5 y 6, año de primaria” (*Expansión*, 2012).

Ese es el origen de la política educativa que aquí se analiza, una promesa de campaña. A diferencia de lo señalado por Aguilar (1993b), quien menciona que las políticas públicas tienen su origen en un problema general que la sociedad enfrenta e incluso demanda. Pero como se advierte, no siempre es así, también éstas surgen de las promesas de campaña.

Las 266 promesas electorales se ofertaron en varios temas de política: transporte, economía familiar, campo, seguridad social, salud, ciencia y tecnología, turismo, infraestructura, deporte, medio ambiente y, por supuesto, educación.

En el Cuadro 1 se pueden observar las 17 promesas enfocadas a la educación, según el orden en que fueron firmadas, por fecha y por tipo de cobertura en el país. Al mismo tiempo, se describe el concepto general al que se refieren dichos compromisos.

Dada la medida que estos datos implican, esta síntesis se realiza con información tomada del portal digital del periódico *El Universal* (2018).

CUADRO 1. COMPROMISOS FIRMADOS POR EPN EN EL TEMA DE EDUCACIÓN

| Núm. Progresivo | Núm. secuencial de los 266 compromisos | Descripción de compromisos firmados ante notario público por el candidato Enrique Peña Nieto en el tema de la educación | Tipo o cobertura | Fecha en que se firma |
|-----------------|--|--|------------------|-----------------------|
| 1 | 6 | Escuelas dignas: luz, agua, baños, mobiliario, equipo e instalaciones en buen estado para las escuelas de todas las comunidades indígenas del país | Nacional | 31-3-2012 |
| 2 | 2 | Alcanzar la cobertura universal en educación media superior | Nacional | 3-4-2012 |
| 3 | 39 | Más jóvenes en la universidad: aumentar al menos a 45% la cobertura en educación superior | Nacional | 27-4-2012 |
| 4 | 45 | Laptops con internet para alumnos de escuelas públicas que cursen 5 y 6 año de primaria | Nacional | 30-4-2012 |
| 5 | 46 | Política nacional para una escuela libre de acoso escolar o <i>bullying</i> | Nacional | 30-4-2012 |
| 6 | 54 | Construir las universidades politécnicas de Monclova y Ramos Arizpe | Coahuila | 12-5-2012 |
| 7 | 59 | Alcanzar al menos 40 000 Escuelas de Tiempo Completo en Educación Básica, para ampliar las oportunidades educativas de los niños y jóvenes de México | Nacional | 15-5-2012 |
| 8 | 80 | Construir la Ciudad del Conocimiento en la Zona Metropolitana de Pachuca (primera etapa) | Hidalgo | 20-5-2012 |
| 9 | 85 | Adecuar instalaciones de escuelas públicas y capacitar a los maestros para integrar a los niños con discapacidad al proceso de enseñanza-aprendizaje | Nacional | 23-5-2012 |

| Núm. Progresivo | Núm. secuencial de los 266 compromisos | Descripción de compromisos firmados ante notario público por el candidato Enrique Peña Nieto en el tema de la educación | Tipo o cobertura | Fecha en que se firma |
|-----------------|--|---|------------------|-----------------------|
| 10 | 89 | Laptops con internet para alumnos con discapacidad, de escuelas públicas que cursen 5 y 6 de primaria | Nacional | 23-5-2012 |
| 11 | 26 | Construir tres nuevas preparatorias en la ciudad de Tijuana | Baja California | 3-6-2012 |
| 12 | 167 | Construir el campus Cancún de la Universidad de Quintana Roo | Quintana Roo | 16-6-2012 |
| 13 | 177 | Construir y equipar la Unidad de Estudios Superiores de la Universidad Mexiquense del Bicentenario en Villa del Carbón | Estado de México | 17-6-2012 |
| 14 | 190 | Construir la Universidad Politécnica para los municipios Francisco I. Madero, Matamoros y San Pedro | Coahuila | 18-6-2012 |
| 15 | 191 | Construir cuatro infotecas en zonas marginadas de La Laguna | Coahuila | 18-6-2012 |
| 16 | 196 | Construir cuatro planteles de educación media superior en las ciudades de Guanajuato, León, Irapuato y Acámbaro | Guanajuato | 19-6-2012 |
| 17 | 206 | Construir la Unidad Académica para Adultos Mayores en Ecatepec | Estado de México | 21-6-2012 |

Fuente: Elaboración propia con datos del periódico *El Universal* (2018).

Como se puede observar, además del compromiso número 45, la promesa número 89 también se comprometía a lo mismo, pero para los alumnos con discapacidad. Para infortunio de la educación especial, no quedó claro a qué se referían con ello. No se detalló en dónde se encontraban dichos alumnos con discapacidad, es decir, si eran alumnos que se encontraban dentro de las mismas escuelas públicas que señalaba el compromiso número 45 o eran alumnos que se encontraban inscritos en escuelas de educación especial.

Cabe señalar que el área de educación especial, según el portal oficial de la SEP, consultado en julio de 2018, define que:

El área de Educación Especial de la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC) se encarga de contribuir a que los alumnos con discapacidad, los alumnos con aptitudes sobresalientes o talentos específicos, así como los alumnos con otras condiciones (Trastorno del Espectro Autista, Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad, problemas de lenguaje y problemas de aprendizaje) reciban en todas las escuelas de Educación Básica en el país, una atención educativa de calidad de acuerdo a sus características, capacidades y necesidades. Así mismo, se encarga de dar asesoría técnica a las autoridades educativas locales, la elaboración de documentos normativos y académicos, la revisión de la legislación vigente, así como el desarrollo de las estrategias más adecuadas a fin de que la inclusión de estos alumnos sea una realidad en nuestro país (SEP, 2018).

Como se puede observar, en los quehaceres del área de educación especial consideran que los alumnos con discapacidad, son atendidos en las mismas escuelas públicas de educación básica. Entonces, para qué generar un nuevo compromiso –el número 89– si ya la medida incluía la atención a todos los alumnos. Al parecer el Ejecutivo desconocía la estructura y conformación del Sistema Educativo Mexicano.

En otro orden de ideas, cabe preguntarse si acaso esa promesa de regalar laptops a alumnos con discapacidad y en ese discurso aparentemente integrador y condescendiente, permitió en su momento a dicho gobierno llamarle Programa de Inclusión y Alfabetización Digital.

Es conveniente recordar que durante dicha campaña se anunciaban otras promesas o compromisos que acompañarían la creación del PIAD, como se puede ver en el Cuadro 2; la promesa número 106 proponía una agenda digital, la cual se llamó a su vez México Conectado (México Conectado, 2018).³ Este proyecto fue otra política pública que contribuiría a la promesa de que todas las laptops tuvieran internet. Otra política, que queda para el tintero del análisis en otro momento.

Fue así como se generó la necesidad de incorporar a la futura agenda del gobierno federal esta política de tecnología educativa (*Crónica*, 2012). Consecuentemente la implementación comenzaría a tomar forma el 1 de diciembre de 2012, fecha en que el candidato electo tomó protesta como presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

³ México Conectado es un proyecto del Gobierno de la República que contribuye a garantizar el derecho constitucional de acceso al servicio de Internet de banda ancha (artículo 6 constitucional).

CUADRO 2. COMPROMISOS FIRMADOS POR EPN EN EL TEMA DE TECNOLOGÍAS

| Núm. progresivo | Núm. secuencial de los 266 compromisos | Descripción de compromisos firmados ante notario público por el candidato Enrique Peña Nieto en el tema de tecnologías | Tipo o cobertura | Fecha en que se firmó |
|-----------------|--|--|------------------|-----------------------|
| 1 | 106 | Establecer una agenda digital, por un México conectado que permita cerrar la brecha digital y democratizar el acceso a las TIC | Nacional | 28-5-2012 |
| 2 | 107 | Crear una red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital | Nacional | 28-5-2012 |
| 3 | 108 | Apoyar la creación de una Fundación para la Innovación, Ciencia y Tecnología, con la participación de la iniciativa privada | Nacional | 28-5-2012 |

Fuente: Elaboración propia con datos del periódico *El Universal* (2018).

TOMA DE DECISIONES DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y ALFABETIZACIÓN DIGITAL

La toma de decisión para llevar a cabo esta política, según este estudio, seguiría el modelo de arriba hacia abajo, sobre el cual G. Peters señala “la naturaleza más lineal y autoritaria del modelo de arriba hacia abajo implicaría la capacidad del gobierno para tomar decisiones difíciles de manera que, en caso de una adecuada selección, pudiera producir resultados significativos” (Peters, 1995: 265).

Esta aseveración deja ver que el gobierno de Peña Nieto se sentía con la capacidad de decidir este tipo de acciones, las cuales revisaremos en la fase de implementación, para posteriormente evaluar y comprobar si se cumpliría la tesis de Peters: tomar decisiones desde arriba para producir resultados significativos.

Con el apoyo del poder Legislativo (donde tenía mayoría el PRI), desde la SEP y sus principales funcionarios, se tejían y planeaban las acciones para preparar el escenario y uso de recursos para poner en marcha lo señalado en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*. Las principales directrices intelectuales estaban redactadas, las decisiones se habían tomado.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y ALFABETIZACIÓN DIGITAL

El *Diccionario de la Real Academia Española (DRAE)* define el verbo *implementar* como “poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo”. Esta definición se antoja sencilla, incluso, pareciera simple. Poner en marcha ciertas acciones para llevar a cabo algo. Pero cuando se trata de políticas públicas, las cosas cambian de matiz. Hablar es una cosa, volver realidad eso de que se habla es otra. De la teoría a la práctica las cosas cambian, se transforman, se limitan, incluso se cumplen o se incumplen. Por ello, es conveniente voltear a revisar lo que describe Luis Aguilar respecto de la puesta en práctica de políticas públicas:

La política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental (Aguilar, 1993b: 17).

Como se puede apreciar, la fase de la implementación no es un camino sencillo. Pero en este caso, debemos señalar una consideración importante, esta política pública no respondía a una problemática particular, ni mucho menos social. Más bien, era una política que debía ser realizada para dar respuesta a una promesa de campaña o, a lo que podríamos llamar, el sueño de una candidatura presidencial.

Para comprender la implementación de este programa, lo abordaremos desde la dimensión normativa y tocaremos brevemente las dimensiones pedagógica y financiera, para poder contrastar desde estas áreas en la fase de la evaluación.

En primer lugar, para volver realidad esta propuesta, se tenían que realizar algunos ajustes a la normativa educativa. Se venía de una campaña de promesas, las elecciones habían concluido y los resultados dictaban el camino a seguir. Aunque había dudas acerca de los resultados, ya que se hablaba de un fraude electoral (*El Mundo*, 2019), como lo señalaron diversos medios internacionales (*Huffington Post*, 2019). El siguiente paso era normalizar lo necesario, a fin de generar las condiciones para llevar a cabo y lo más pronto posible la entrega de laptops, les urgía realizarla.

La decisión estaba tomada, el presidente cumpliría su palabra, muy a medias, como se evidenciaría con el paso del tiempo. El presidente, su secretario de educación (Emilio Chuayffét) y sus más cercanos colaboradores tomarían decisiones, solos, sin consensuar con la sociedad. El modelo de Peters, de arriba hacia abajo, imperaba una vez más. Por otro lado, durante el proceso, no se tiene evidencia de que se considerara a la sociedad, ni a los actores educativos. Tampoco se anunciaron las ventajas académicas, los usos pedagógicos o la capacitación docente; fue a todas vistas una medida arbitraria. No se consideraron riesgos, funcionamiento, durabilidad, ni seguimiento, es decir, no hubo racionalización de la política pública.

Así, se cancelaron por completo los programas de tecnología educativa de los dos sexenios anteriores: Enciclomedia, y Habilidades Digitales para Todos (HDT) y otras políticas de tecnología educativa (*Educación Futura*, 2018). Casualmente, ambas dejaron mucho por hacer, justamente, se realizaban los arreglos necesarios para poner en marcha el PIAD. Como señalé en mi trabajo de investigación de maestría:

Toda política pública tiene una fundamentación legal, jurídica y normativa que es lo que da sustento y validez a las instrumentaciones que dentro de las instituciones u organismos se realizan para poder llevar a cabo sus acciones, planes, proyectos y programas, por ello en este apartado es preciso fundamentar cuál es el origen y sustento normativo del PIAD (Gallegos, 2016: 48).

Precisamente, se iniciaba con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se añade un párrafo en el artículo 6 el 11 de junio de 2013:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios (CPEUM, 2017).

Como se advierte, se comenzaban a generar las condiciones constitucionales para poner en marcha el PIAD, al mismo tiempo se elaboraban los espacios de intervención de las empresas del sector tecnológico, para operar de manera paralela, entre lo legislativo y lo empresarial.

También, conviene recordar que a fin de que los gobiernos presidenciales, puedan llevar a cabo sus políticas públicas en México, se cuenta con la Ley de Planeación, lo que resulta importante, ya que en el pnd 2013-2018 se señala: [...] convergen ideas y visiones, así como propuestas y líneas de acción para llevar a México a su máximo potencial (PND, 2013-2018).

Según el discurso político oficial, esta meta nacional pretendió incrementar la calidad de la educación para que la población obtuviera herramientas para escribir su propia historia de éxito. En ese sentido, el enfoque fue promover políticas que cerraran la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo actual demanda para desarrollar un aprendizaje útil a lo largo de la vida. En la misma línea, se buscó incentivar una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimentara el desarrollo del capital humano nacional. Esas fueron las propuestas del PND, las cuales dejamos a valoración del propio lector.

Por otra parte, y sólo para tenerlo en consideración dado que fue parte del mismo discurso político, esa meta estableció cinco objetivos generales, así como estrategias y líneas de acción que rigieron las prioridades y acciones del sector educativo. Es conveniente recordar los cinco objetivos generales de la meta México con Educación de Calidad:

- 1) Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.
- 2) Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.
- 3) Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.
- 4) Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.
- 5) Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.

Ante esto, conviene detenernos en el primer objetivo general, ya que de entre sus seis estrategias, considera dos que destacan en el tema abordado: 1) modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, y 2) promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Como se vislumbra, éstas apuntan a la puesta en marcha del programa en estudio. De estas dos estrategias destacan sus siguientes líneas de acción:

- a) Desarrollar una política nacional de informática educativa enfocada a que los estudiantes desarrollen sus capacidades para *aprender a aprender* mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
- b) Ampliar la dotación de equipos de cómputo y garantizar conectividad en los planteles educativos.
- c) Intensificar el uso de herramientas de innovación tecnológica en todos los niveles del sistema educativo.

Estas fueron las directrices nacionales que me permitieron identificar la ejecución y evolución normativa del PIAD. Esto nos remite al documento normativo destinado a la educación a nivel nacional, el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, el cual señala en su capítulo I, “Diagnóstico de la educación básica”, una deficiencia sobre el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC):

Los materiales educativos tradicionales, y los basados en las tecnologías de la información, tampoco han tenido la diversidad deseable. Por ello, es necesario revisar el modelo educativo, la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales y métodos educativos. Para este propósito serán necesarias consultas al magisterio, a los padres de familia y a la sociedad (PSE, 2013: 26).

Como se señala, se reconoció que los materiales educativos enfocados a las tecnologías de la información no han sido los deseables en la educación pública, además de señalar en su siguiente párrafo que hay carencias en el acceso a las TIC, por ello, concluyen su discurso oficial precisando que será necesario dotarlas de esos recursos:

Una debilidad del sistema educativo que reiteradamente se ha señalado y documentado es el estado que guarda la infraestructura física educativa. A las carencias tradicionales se suma la falta de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Un problema especialmente serio es la falta de luz, agua potable y de instalaciones hidrosanitarias funcionales para mujeres y hombres. Estas carencias crean condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos y el trabajo de los maestros. Es necesario dignificar a las escuelas y dotarlas de esos recursos (PSE, 2013: 26).

Lo anterior deja ver los grandes retos que tienen los próximos gobiernos en materia de políticas de tecnología educativa. Al mismo tiempo, dicho párrafo perfila ciertas necesidades a cubrir en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Por otro lado, en el capítulo III del PSE 2013-2018 se señalan los objetivos, estrategias y líneas de acción, lo que nos obliga a detenernos en el objetivo 1, que indica “asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”. Esto permite identificar qué se planteaba desde esa normatividad, aparentemente, el interés por realizar acciones que contribuyeran a la mejora de la educación y la sociedad. Lo que nos remite a otra estrategia, la 1.5 del mismo PSE, la cual es de mayor interés para este escrito, ya que, específicamente dice: “Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes”.

Asimismo, de esta estrategia se desprenden diez líneas de acción, en las que destacan algunas acciones, como la 1.5.5 que indica: “Establecer una política nacional para dotar a alumnos y escuelas con el equipo electrónico apropiado para la enseñanza y la administración escolar”; así como la 1.5.6 que refiere: “Dotar a todos los alumnos de escuelas públicas de una computadora o dispositivo portátil en quinto o sexto de primaria”.

Como se observa, esto parte del marco normativo para la implementación del PIAD de manera directa en las escuelas públicas de educación básica. Es necesario tener este cuadro, para comprender su evolución y significancia.

Conviene comentar que la acción 1.5.8 menciona que “se buscará colaborar con otras dependencias federales en los programas necesarios para que las escuelas tengan acceso a Internet de banda ancha”, lo cual tiene que ver con otra política pública puesta en marcha por este mismo gobierno: la Estrategia Digital (México Digital, 2018).

Podemos concluir que lo anterior permite dimensionar el marco normativo oficial con que se puso en marcha el PIAD o también llamado Programa U077 Inclusión y Alfabetización Digital. Esto nos ayuda a comprender que la evolución y conformación de un marco normativo para elaborar una propuesta en materia de política educativa pasa por diversos caminos y diversas fases que consideran a una gran cantidad de actores, factores, escenarios y dimensiones. También da pauta para pasar a la fase de la evaluación, desde la que se realizan observaciones en cuanto a lo pedagógico, lo cual fue muy poco abordado en el diseño e implementación de esta política pública.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y ALFABETIZACIÓN DIGITAL

Las evidencias dieron cuenta de que “los fracasos (relativos o absolutos) de las políticas se fueron apilando tristemente y arrojaron evidencia que muchos de ellos se debían a los errores de las grandes decisiones más que a los comportamientos de los operadores” (Aguilar, 1993b: 16). Aplicando esta premisa, las cosas no salieron como lo planteó el poder Ejecutivo –al menos en el PIAD– no por falta de participación de los actores, sean supervisores, directivos, estudiantes e incluso padres de familia, sino, al parecer, por una mala planeación y toma de decisiones equivocadas, de arriba hacia abajo. El enfoque de arriba hacia abajo, según Peters: “consiste en el pensamiento más bien tradicional de que la política pública puede entenderse desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos de gobierno [...] la formulación de la ley, más que su posterior implementación, es la base legítima de la acción gubernamental” (Peters, 1995: 264).

Se puede percibir que las formulaciones planteadas, las decisiones y planes realizados, se quedaron cortos para los alcances que el Ejecutivo prometió; ya que en su implementación únicamente se ocupó por realizar la entrega –laptops y tabletas– a lo largo de tres ciclos escolares.

Como se puede apreciar en el Cuadro 3, se desglosan las tres etapas de entrega, las entidades beneficiarias, el tipo de dispositivo, sus respectivos sistemas operativos (precargados), la totalidad de equipos entregados y los recursos financieros invertidos en dicho programa que, como se advierte, tuvo tres nombres distintos en los tres ciclos.

En este cuadro se puede resumir la función operativa del PIAD, ya que se considera, también, como una medida de dotación y entrega de dispositivos digitales en la que se confirió a escuelas de las entidades mencionadas.

Como se observa, en la primera etapa se entregó a alumnos y profesores de quinto grado únicamente. Esto ocasionó que, en la segunda etapa, los que ya habían recibido se la llevaran a su siguiente grado escolar (sexto). Así, en la segunda fase, se entregó de nuevo a los alumnos de quinto grado y al finalizar el ciclo escolar, se la llevarían a su último grado del nivel primaria. Así fue la entrega de los dispositivos durante los tres ciclos escolares.

Tres ciclos escolares duró el programa, el alcance fue mínimo en comparación con la matrícula escolar en todo el país, quedando fuera del programa 17 entidades y, por lo tanto, estudiantes y profesores de dichos estados.

Al parecer, no se consideraron los procesos de enseñanza-aprendizaje. Únicamente se enfocaron en dotar, por no decir, “regalar dispositivos digitales”. Lo anterior pone en entredicho esta política educativa, pues en programas pasados de tecnología educativa, la inversión se quedaba en la escuela, es decir, la inversión económica se podía ocupar por muchas otras generaciones. Así, los dispositivos, fueran computadoras u otros equipos, nunca salían de las escuelas, los podían usar otras generaciones de estudiantes. Sin embargo, en esta ocasión, se regalaron a los estudiantes, en el lapso de tres ciclos escolares. No hubo control, seguimiento ni evaluación tanto de los dispositivos físicos ni de los logros pedagógicos.

Se pudiera pensar que entregar estos dispositivos a los estudiantes pudo ser bueno, ya que familias de escasos recursos los tuvieron al alcance. Ello puede generar interrogantes sobre si fue correcto o incorrecto regalarlos.

CUADRO 3. TOTAL DE DISPOSITIVOS ENTREGADOS,
SISTEMAS OPERATIVOS PRECARGADOS Y RECURSOS MONETARIOS INVERTIDOS

| Etapa/ciclo escolar | Entidad federativa | Nombre del programa entrega del dispositivo y sistema operativo precargado | Total de dispositivos entregados | Gasto por etapa en pesos |
|--|---|--|----------------------------------|--------------------------|
| 1ª etapa Ciclo escolar 2013-2014 | Colima Sonora Tabasco | Laptop: <i>Micompu.Mx</i> Sistema Operativo: Linux | 240 000 | 710 242 168 |
| 2ª etapa Ciclo escolar 2014-2015 | Ciudad de México Estado de México Puebla | Tableta digital: @prende.mx Sistema Operativo: Android | 709 824 | 1 247 790 701 |
| 3ª etapa Ciclo escolar 2015-2016 | Chihuahua Durango Hidalgo Nayarit Quintana Roo Sinaloa Tlaxcala Yucatán Zacatecas | Tableta digital: PIAD Sistema Operativo: Microsoft | 960 040 | 1 805 836 800 |
| 3 etapas | 15 entidades | 3 sistemas operativos | 1 909 864 | 3 763 869 669 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Ascención (2015).

A mi parecer fue incorrecta la medida. Incluso fue nociva para la educación, ya que se generaron irregularidades de todo tipo. Se compraron, se entregaron y se dispersaron los recursos. No se consideró que esa tecnología, nunca más sería utilizada por otro alumno. Nadie sabe del paradero de dichos dispositivos. Peor aún, nadie supo ni registró los beneficios o perjuicios que la política generó. La SEP no entregó resultados.

Peters evoca a Pressman y Wildavsky, cuando señalaron que “el propósito de la implementación consistía en hacer que la política funcionara de acuerdo con los propósitos de los formuladores” (Peters 1995: 264). Lo que coincide con lo sucedi-

do en el PIAD, lo que se pretendía era entregar y cumplir con la promesa de campaña. La función sustancial de mejorar la educación –aunque fuera mínima– no fue considerada.

Peters señalaba hace algunos años que el modelo de arriba hacia abajo: “implicaría la capacidad del gobierno para tomar decisiones difíciles de manera que, en caso de una adecuada selección, pudiera producir resultados significativos” (1995: 265). Esto nos deja ver que el gobierno de Enrique Peña Nieto se sentía fuerte, con la capacidad decisoria, pero no con la capacidad de influir en los procesos educativos, ni mucho menos de evaluar los resultados de este programa.

Entonces, ¿para qué invertir en tecnologías e incorporarlas en educación? Esta es la pregunta que debieron haberse hecho quienes decidieron poner en marcha esta política pública.

En relación con el uso de dispositivos móviles, un grupo de destacados investigadores de la Unesco mencionó:

Muchos países apostaron por modelos uno a uno [un dispositivo para un estudiante]. Entre las razones más comunes de los países de la región, en años recientes, para decidir invertir en estos programas estuvo el progreso educativo, social y económico. Algunas iniciativas se propusieron mejorar la competitividad económica de sus países, preparando a los estudiantes para poder navegar de manera exitosa un mercado laboral saturado de tecnología. Otras se centraron en la igualdad de acceso a los recursos digitales y la reducción de la brecha digital. Para otros programas, el énfasis principal fue mejorar la calidad de la educación mediante prácticas nuevas tales como el aprendizaje centrado en el estudiante, ayudado por la tecnología.

Aquellas iniciativas que se propusieron objetivos más amplios y genéricos, como los antes mencionados, tienden a tener peores resultados en sus evaluaciones de impacto, que aquellos programas con tecnología que cuentan con un propósito específico y acotado (Unesco, 2016: 16-17).

Esta apreciación de la Unesco pone de manifiesto porqué en México, esta política no tuvo los resultados esperados. Nunca se señaló cuáles fueron los objetivos y propósitos específicos y precisos de la puesta en marcha de este programa; nunca se habló de progreso educativo, ni social y mucho menos económico al invertir en estas tecnologías. Lo único que les importó a sus implementadores fue que el presidente cumpliera su compromiso, sin saber para qué y por qué. Desafortunadamente, así ha funcionado la SEP en los últimos sexenios.

Por todo esto, los retos y desafíos del nuevo gobierno en materia de tecnologías educativas son muy grandes. Con escollos, decepciones, experiencias nocivas, malas prácticas administrativas, ahí están los retos.

Aún así, el sistema educativo nacional demanda en todos sus niveles el acceso, uso social y educativo, alfabetización digital y apropiación social de las TIC dado que vivimos en una sociedad cada vez más digitalizada. En consecuencia, la fortaleza en el sistema educativo está en sus profesores, estudiantes y personal, esperemos sepan aprovecharlos. Deseo que las nuevas políticas de tecnología educativa consideren las experiencias pasadas, que se aprenda de lo que se hizo mal y se construya de abajo hacia arriba, para escuchar la voz de los actores principales: los profesores y los estudiantes.

¿DÓNDE QUEDÓ LA POLÍTICA PÚBLICA? ACIERTOS Y ERRORES DE ESTA POLÍTICA DE TECNOLOGÍA EDUCACIONAL

¿Qué pasa cuando se firma un compromiso ante notario público y no se cumple? Parece ser que quien firmó y no cumplió, tendrá que rendir cuentas en un futuro. Esto tendría que pensarse dado los compromisos incumplidos, los recursos mal ejercidos y el desorden del sistema educativo que heredó su gobierno, por no mencionar los daños que también dejó su reforma educativa que afortunadamente el nuevo gobierno ya desechó.

Al analizar la distribución de las promesas firmadas, fueron 220 compromisos estatales y 46 nacionales (*Expansión*, 2018a). El PIAD fue una promesa nacional que se quedó a medias y sólo fue realizada durante tres ciclos escolares y dejó de lado a dos generaciones más durante su sexenio (2016-2017 y 2017-2018). Asimismo, diecisiete entidades no recibieron los dispositivos que señalaba la promesa firmada.

Referente al servicio de internet ofrecido como parte del PIAD mediante el programa México Conectado, también quedó inconcluso. Con una infraestructura poco eficaz, al dejar sin conectividad a las tabletas, éstas se dejaron de usar incluso en el mismo ciclo escolar en que fueron entregadas, ya que no hubo una planeación para hacer uso pedagógico. Se tiene evidencia de ello. La organización para implementar el programa fue ineficiente, incluso, no se aprovechó el apoyo y experiencia con el que cuenta el personal de la Secretaría de Educación Pública.

Puedo mencionar que en el *Tesoro de la Unesco* (Unesco, 2018), no existe la palabra clave *alfabetización digital*, lo que me permite percibir que fue uno de los motivos de dicho gobierno para que al tercer año de su puesta en marcha le quitaran ese término, dejando sólo el nombre de Programa de Inclusión Digital (PID). Eso dio pauta a que su estrategia se enfocará a la inclusión digital, la cual comenzaron a realizar únicamente desde una plataforma electrónica y dejaron por completo de lado la continuidad de entrega de dispositivos.

La última gran confusión que generó este programa fue que el 28 de junio de 2018, el secretario de Educación Pública, Otto Granados, anunciaba por sexta ocasión el lanzamiento del PIAD, pero ahora con el nombre de *@prende 2.0 (Expansión, 2018b)*. Éste también se enfocó únicamente al portal digital, donde se ofrecen de manera gratuita una variedad de cursos, talleres y certificaciones, además de sus llamados Recursos Educativos Digitales (RED), las que se implementarán –supuestamente– en 826 aulas de 16 entidades, buscando –aparentemente– ofrecer contenidos educativos para contribuir a enriquecer el proceso de enseñanza-aprendizaje, ya que se propusieron instalar aulas con equipos de cómputo, software y contenidos, de lo cual, a la fecha (noviembre de 2018), no se tenía evidencia alguna.

Ante todo ello surge la gran cuestión sobre el financiamiento para poner en marcha por sexta ocasión este programa. En palabras de la última coordinadora general del programa Cristina Cárdenas (la primera fue Ana Eugenia Garduño), tenemos las siguientes intenciones:

Sobre la gestión y el financiamiento de *@prende 2.0*, iniciará con 700 000 000 de pesos que están dentro de un fideicomiso que compromete a la siguiente gestión federal por los primeros tres años de gobierno. Dicha inversión estará destinada a los cursos, material, implementación y monitoreo de estas aulas, por lo que se repartirá el dinero del fideicomiso por ese tiempo en las escuelas participantes (*Expansión, 2018b*).

Esto fue alarmante, aun sin tener la seguridad de permanecer en el gobierno, comprometieron los recursos públicos, aun con las experiencias poco alentadoras de los tres ciclos escolares pasados, aún así seguían gastando recursos en una política fallida. Para ejercer estos recursos, consideraron agregar materiales –pero no se identificó en dónde estaban y, en su caso, para qué y cómo se utilizaron–. Lo que hace pensar que hubo una corrupción desmedida, como se señala en el portal de Nexos (2019).

La responsable del PIAD mencionaba que “ahora sí revisaron programas anteriores como Enciclomedia”. Es difícil entender mucho de lo sucedido al estudiar la evolución de este programa. Quedan muchas dudas, después de haber realizado el seguimiento.

Finalmente, cabe mencionar que uno de los principales instrumentadores de esta política fue Aurelio Nuño Mayer, quien tomó posesión como secretario de Educación Pública el 27 de junio de 2015, en pleno auge del Programa de Inclusión y Alfabetización Digital.

Pareciera que cuando este funcionario asumió el PIAD, comenzó a descomponerse la política educativa. Aurelio Nuño se destacó por su excesivo gasto de recursos. Los despilfarros de este exsecretario de educación pública quedaron re-

gistrados y evidenciados en muchas acciones (*Proceso*, 2018). La historia ha comenzado a señalarlo. Sus acciones publicitarias más que eficaces en favor de la educación, son una muestra del porqué esta política y muchas más fueron vistas por la sociedad más como un negocio personal que como políticas educativas en favor de México.

Así es que en los últimos tres sexenios los programas educativos han sido vistos como medidas para manejar y administrar recursos a diestra y siniestra; sin revisión, sin control, sin seguimiento, sin evaluación normativa, pedagógica y financiera. Esos son parte de las herencias, retos y desafíos de las políticas de tecnología educativa que el gobierno en México habrá de enfrentar.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa (Colección antologías de política pública).
- Aguilar, L. (1992b). *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa (Colección antologías de política pública).
- Aguilar, L. (1993a). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección antologías de política pública. Porrúa. México.
- Aguilar, L. (1993b). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa (Colección antologías de política pública).
- Ascención, A. (2015). "Una tableta no es un profesor". *Revista Expansión*, (1179), noviembre, pp. 65-72.
- Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)* (2017). México.
- Crónica* (2012). "Peña Nieto se compromete a abatir el analfabetismo digital", 29 de mayo, <<http://www.cronica.com.mx/notas/2012/664858.html>> (consultado el 10 de julio de 2018).
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación General @prende.mx. México: DOF.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2015). Manual General de Organización de la Coordinación General @prende.mx. México: DOF.
- Educación Futura* (2018). "Tecnología educativa: estrategias fallidas". <<http://www.educacionfutura.org/tecnologia-educativa-estrategias-fallidas/>> (consultado el 3 de julio).
- El Mundo* (2019). <<https://www.elmundo.es/america/2012/06/30/mexico/1341008358.html>> (consultado el 4 de enero).

- El Universal* (2018). “266 compromisos de EPN”, <http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/red_politica/RP-Compromisos/> (consultado el 10 de julio).
- Expansión* (2012). “Peña Nieto promete dar computadoras con internet a niños de primaria”, 30 de abril, <<https://expansion.mx/nacional/2012/04/30/pena-nieto-promete-dar-computadoras-con-internet-a-ninos-de-primaria>> (consultado el 13 de julio de 2018).
- Expansión* (2018a). “Compromisos firmados ante notario”, <<https://expansion.mx/nacional/2012/11/29/de-la-campana-a-los-pinos-los-compromisos-de-pena#article-1>> (consultado el 10 de julio).
- Expansión* (2018b). “Programa @prende 2.0 de la SEP llegará a 16 estados”, <<https://expansion.mx/tecnologia/2018/07/04/programa-prende-20-de-la-sep-llegara-a-16-estados>> (consultado el 30 de diciembre).
- Gallegos, M. (2016). El Programa de Inclusión y Alfabetización Digital: de la propuesta a la práctica. Trabajo de ICR en UAM-X. México.
- Huffington Post* (2019). <https://www.huffingtonpost.com/entry/mexico-fraude-electoral_b_1657960.html> (consultado en 30 de enero).
- México Conectado (2018). <http://www.mexicoconectado.gob.mx/?page_id=10572> y <<http://www.mexicoconectado.gob.mx>> (consultado el 9 de julio).
- México Digital (2018). *Estrategia digital del Gobierno de la República*, <<http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>> (consultado el 10 de julio).
- Nexos* (2019). “La bomba de tiempo que hereda la SEP”, <<https://www.nexos.com.mx/?p=40415>> (consultado el 10 de enero).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2016). *Tecnologías digitales al servicio de la calidad educativa. Una propuesta de cambio centrada en el aprendizaje para todos*. Santiago de Chile: OREALC / Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2018). “Significado del término, alfabetización digital”, <<http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/page/concept6018>> (consultado el 10 de enero).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Reporte Estudiantes, Computadoras y Aprendizaje: Haciendo la Conexión*. París: OCDE.
- Peters, G. (1995). “Modelos alternativos del proceso de política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”. *Revista Gestión y Política Pública*, iv(2). México: Hemeroteca del CIDE.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (2013). México: Presidencia de la República.
- Proceso* (2018). “El despilfarro de Nuño en la SEP: mil 687 mdp en publicidad en sólo 16 meses de gestión”, <<https://www.proceso.com.mx/518651/el-despilfarro>>

- rro-de-nuno-en-la-sep-mil-687mdp-en-publicidad-en-solo-16-meses-de-gestion> (consultado el 18 de julio).
- Programa Sectorial de la Educación (PSE) 2013-2018 (2013). México: Secretaría de Educación
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2009). Manual de orientaciones para el uso de Enciclomedia con apoyo a la Reforma Integral de la Educación Básica. México: DGME de la SEB.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013). Dotación de equipos de cómputo portátiles. Mi compu.mx Documento base. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2014). Lineamientos de operación para el programa U077 Inclusión y Alfabetización Digital. México: Dirección General Adjunta de la SEB.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2015). Programa U077 Programa de Inclusión y Alfabetización Digital. Documento de posicionamiento institucional. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2018). Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Desarrollo Curricular, Educación Especial, <<https://www.educacionespecial.sep.gob.mx/2016/index.html>> (consultado el 17 de julio).
- Sin Embargo* (2018a). “Arturo Montiel, ex Gobernador de Edomex y tío de EPN”, <<http://www.sinembargo.mx/30-06-2017/3252771>> (consultado el 18 de julio).
- Sin Embargo* (2018b). “Las cifras del Edomex alertaron hace 6 años que EPN era una mala idea para México: especialistas”, <<http://www.sinembargo.mx/13-03-2017/3170954>> (consultado el 17 de julio).

6. LAS POLÍTICAS DE MERCADO: UN CAMBIO EN LA FINALIDAD SOCIAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

JOSÉ JAVIER CONTRERAS CARBAJAL
PABLO MEJÍA MONTES DE OCA*

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA EDUCATIVA de la educación superior en México, hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto se encontraba ligada a las orientaciones emitidas por los organismos multilaterales desde principios de la década de 1990, en esos años emitieron opiniones referentes a la calidad de la educación superior a partir de los diversos estudios que se realizaron, por ejemplo, CEPAL (1992), Banco Mundial (1994 y 1995), OCDE (1997) y Unesco (1998). Las ideas planteadas en estos documentos fueron directrices que se implantaron en la educación superior en nuestro país; la evaluación, acreditación y diversificación del financiamiento son elementos observables de dichas orientaciones.

Las políticas generadas establecen los ajustes encaminados a una visión empresarial en la que priva la llamada “calidad de los servicios”. Se da paso al modelo mercantil que busca la educación basada en la libre competencia, por lo cual la regulación financiera en la educación superior está centrada en la rendición de cuentas, la evaluación y acreditación de los establecimientos educativos.

* Profesores-investigadores en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Política y Cultura [jjcont53@msn.com] y [pmejia@correo.xoc.uam.mx].

Cabe mencionar que las orientaciones de los organismos internacionales se van a centrar en un modelo economicista de corte neoliberal; por consecuencia, los valores centrados en el desarrollo social se modifican y se da paso a la visión utilitarista. En lo educativo, se observa en el quehacer universitario donde el conocimiento deja de estar fundado en el saber, diríase de saber como comprensión, y pasa al saber operacional, al saber cómo hacerlo, *a lo utilitario* dirían los pragmáticos: “no me digas cómo es, sino dime cómo hacerlo”. Esta es la lógica de un modelo que se basa en la visión mercantil.

En este planteamiento, a las instituciones de educación superior se les cuestiona su persistencia a permanecer en sus modelos tradicionales, señalando que no atienden los reclamos de una “sociedad” basada principalmente en el consumo. Sin dejar de lado que la llamada “sociedad del conocimiento y la información” conlleva una economía que valoriza los conocimientos teóricos y aplicados, lo que hace imprescindible repensar el papel de las instituciones especializadas en la administración del conocimiento desde la sociedad y el Estado.

El modelo que se implementó en nuestro país recae fundamentalmente en la reducción de la participación del Estado en los asuntos sociales y económicos; se parte de la idea de que un mundo en donde interviene el Estado deviene en totalitarismo. El Estado debe modernizarse, la era de un Estado social llega a su ocaso y la ideología individual emerge; los discursos de menos Estado y más individuo son voces de una cultura emanada del valor de la libertad, la ideología de la libre empresa y del neoliberalismo; por su parte, la crítica a la eficiencia y eficacia del Estado para satisfacer las necesidades sociales se hace presente: ante la burocracia se enaltece la eficiencia privada. El modelo racional basado en la esfera privada es ahora el ejemplo a seguir. Bajo estos cambios se presenta no sólo el modelo sobre el cual se ha transitado a partir de la injerencia de los organismos internacionales; esto es un modelo de mercado, el cual modifica el fin social de la educación, y en este ensayo se presentan algunas líneas que buscan abrir el debate sobre el devenir de la educación, sobre todo de la superior.

EL INICIO

En la década de 1990 se asiste a un nuevo escenario político y económico en América Latina, se formula un listado de medidas de política económica el cual constituyó un “paradigma” único para la triunfadora economía capitalista. Este listado serviría especialmente para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional [FMI] y Banco Mundial [BM]) a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia

económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos. Este listado recoge una adecuada síntesis del pensamiento neoliberal, bajo la expresión del Consenso de Washington.

El consenso establece una serie de políticas económicas encaminadas a una disciplina presupuestaria, así como de cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras), asimismo se presentaron argumentos que señalaban que servicios sociales gratuitos generaban “dependencia” en los beneficiarios de los servicios estatales y les quitaba el incentivo que de otro modo tendrían para tratar, de manera autónoma, de mejorar su condición social. Con estos argumentos, se establecieron políticas de privatización, desregulación y liberalización tanto en los países centrales como en los periféricos. Estas políticas resultaron en una reforma radical de todos los sistemas estatales, entre ellos el educativo, sobre todo porque se considerará a la educación como un negocio, lo que constituye un mercado importante.

La desregulación de los mercados incluye al ámbito educativo, sobre todo porque la liberación de la oferta educativa se presentó como una significativa posibilidad para que los sistemas pudieran dar respuesta a las crecientes demandas de educación media y superior. No se debe olvidar que en la década de 1990, con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se busca profundizar en la liberación del comercio para propiciar condiciones favorables al establecimiento de un sistema multilateral de comercio firme y próspero que evitara la aplicación de restricciones o distorsiones al comercio internacional. Se establece el Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que considera a la educación como un servicio, un negocio que debe ser regulado (Chan Sánchez y Julio, 2004). Jane Knight presenta este panorama en un cuadro muy significativo, donde compara lo señalado por el Acuerdo de la OMC en torno al AGCS y su vinculación con el ámbito educativo (Cuadros 1 y 2).

La educación representa un importante negocio para los organismos multilaterales. Representa, para el conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el último gran mercado, cuyos valores de 875 000 millones de euros al año equivalen a los del mercado mundial de automóviles. Por ello las iniciativas de “reglamentación” tienen como interfaz la “desreglamentación” de los sistemas nacionales (Hirt, 2003: 15).

La educación entró en una etapa marcada por la reestructuración de las instituciones con el objetivo de acercarlas al mundo del mercado. “En muchos países se puede observar que las políticas estatales, las reformas constitucionales, las leyes emanadas y las reglamentaciones impulsaron el acercamiento de las universidades a las demandas del Estado y del mercado” (Comboni y Juárez, 2002: 70).

CUADRO 1

| Formas de suministro según el AGCS | Explicación | Ejemplos en educación superior | Tamaño / potencial del mercado |
|---|--|---|---|
| 1. Suministro más allá de las fronteras | <ul style="list-style-type: none"> • La prestación de un servicio donde éste traspasa las fronteras (no requiere el desplazamiento físico del consumidor) | <ul style="list-style-type: none"> • Educación a distancia • Aprendizaje electrónico • Universidades virtuales | <ul style="list-style-type: none"> • Actualmente un mercado relativamente pequeño • Aparentemente con gran potencial mediante el uso de las TIC y sobre todo la internet |
| 2. Consumo en el extranjero | <ul style="list-style-type: none"> • Prestación del servicio que requiere el desplazamiento del consumidor al país del proveedor | <ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes que van a otro país a estudiar | <ul style="list-style-type: none"> • Actualmente representa el porcentaje más grande del mercado global en servicios educativos |
| 3. Presencia comercial | <ul style="list-style-type: none"> • El proveedor establece o tiene instalaciones comerciales en otro país para prestar el servicio | <ul style="list-style-type: none"> • Sede local o campos satélite • Instituciones gemelas • Acuerdos de franquicia con instituciones locales | <ul style="list-style-type: none"> • Interés creciente y fuerte potencial para crecimiento futuro • Muy polémico puesto que parece imponer reglas internacionales a la inversión extranjera |
| 4. Presencia de personas naturales | <ul style="list-style-type: none"> • Personas que viajan temporalmente a otro país para prestar un servicio | <ul style="list-style-type: none"> • Profesores, maestros, investigadores trabajando en el extranjero | <ul style="list-style-type: none"> • Potencialmente un mercado fuerte dado el énfasis en la movilidad de los profesionales |

Fuente: Knight (2003).

CUADRO 2

| Categoría de servicio educativo | Actividades educativas incluidas en cada categoría | Notas |
|----------------------------------|--|--|
| Educación primaria (CPC 921) | <ul style="list-style-type: none"> • Preescolar y otros servicios de educación primaria • No incluye servicios de guardería | |
| Educación secundaria (CPC 922) | <ul style="list-style-type: none"> • Secundaria superior general • Secundaria técnica y vocacional • También incluye servicios técnicos y profesionales para personas con discapacidad | |
| Educación superior (CPC 923) | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios educativos técnicos y vocacionales de post-secundaria • Otros servicios de educación superior conducentes a título universitario o su equivalente | <ul style="list-style-type: none"> • Los tipos de educación (i.e., negocios, estudios liberales, arte, ciencia) no están especificados • Se asume que están cubiertos todos los programas de capacitación y educación post-secundaria |
| Educación para adultos (CPC 924) | <ul style="list-style-type: none"> • Cubre la educación para adultos fuera del sistema educativo regular | <ul style="list-style-type: none"> • Se necesita mayor definición |
| Otra educación (CPC 929) | <ul style="list-style-type: none"> • Cubre todos los demás servicios educativos no clasificados en otra parte • Excluye servicios educativos relacionados con recreación | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere claridad, cobertura y diferenciación de otras categorías • Por ejemplo: ¿se cubren los servicios educativos y de evaluación de lengua? ¿Los de captación de estudiantes? ¿Los de medición de la calidad? |

Fuente: Knight (2003).

La educación se ve marcada por el modelo de mercado, impulsado por las líneas orientadoras de organismos multilaterales que modifican el quehacer educativo e imponen mecanismos para la calidad que debe tener el servicio solicitado, en este caso, la educación. En consecuencia, se generan dispositivos para el aseguramiento de la calidad, evaluación, acreditación y certificación, además de la implementación de programas donde se apoye el proceso de la formación de las competencias y habilidades. Por consiguiente, se asiste no sólo a un proceso de

liberación de mercado, sino también al paradigma político-económico neoliberal que se sustenta en tres ideas: 1) la libre circulación de mercancías, 2) el desarrollo de la empresa privada y 3) la libre elección del consumidor.

El modelo se asienta en la sociedad bajo la idea de que el libre mercado es la expresión auténtica de la libertad, “sólo la competición del mercado permite que las personas puedan conseguir lo que quieran” (Forner, citado en Apple, 2002: 31). Bajo esta ideología, donde todo se basa en la mercantilización, la educación no se va a quedar al margen; por ende, se busca que las instituciones educativas se adecuen a los planteamientos del mercado laboral, “los empleadores desean especificar de antemano la naturaleza de los recursos con que contarán” (Barnett, 2001: 71).

Los saberes y contenidos de programas escolares deben ser los instrumentos para insertar a los individuos en la competitividad económica mundial, deben otorgar los elementos necesarios para incorporarse al mercado laboral. Por consiguiente, la visión de una educación de formación humana, completa, se resquebraja por una educación de corte utilitaria. “Son los aspectos utilitarios lo único que se exige para un puesto de trabajo para poder seguir siendo parte de las demandas que realiza el mundo empresarial” (Torres, 2009: 27). Sobre todo porque el capital argumenta que “quieren estar seguros de que las adquisiciones no serán perjudiciales para lo que ellos consideran el bienestar de su organización” (Barnett, 2001: 71).

La educación debe abordar los temas de una manera interdisciplinar, abandonar la tendencia a la especialización, el nuevo contexto, se dice, demanda que los individuos obtengan mayores habilidades para enfrentarse a los cambios en el mundo. Se trata de reconstruir el “capital humano”, el cual es imprescindible para la implementación de las políticas de empleo macroeconómicas que dictan los organismos internacionales. “El capital humano –la calidad de la fuerza de trabajo– es sólo uno de los factores que determinan el crecimiento económico” (Keeley, 2007: 31).

Desde el punto de vista económico, los estudiantes son futuros trabajadores que deben demostrar sus habilidades y competencias; por ello, la educación debe proporcionar las aptitudes y actitudes necesarias no sólo para competir con eficacia por los puestos laborales disponibles, sino para insertarse en un mundo que demanda más competencias que saberes. El capitalismo no requiere del conocimiento como tal, sino de las habilidades necesarias del individuo.

En el mercado global se busca individuos capaces de operar a partir de sus conocimientos y con la habilidad para desplegarlos en el mundo del trabajo, a fin de operar con más eficacia (Barnett, 2001: 33). El ámbito laboral y la competencia generan que el individuo deba hacerse indispensable por su saber ante los empleadores o sus superiores, “ya no corresponde a los administradores mantener a sus

subordinados en vereda y guiarlos en cada momento de su vida [...]. Ahora son los subordinados quienes deben competir con sus pares para llamar la atención de sus superiores” (Bauman, 2001: 48). Como dice Cohen (2000: 60): “Ya no es la compañía la que supervisa a sus empleados, ahora les toca a ellos demostrarle su utilidad a la empresa”. Esto es, “el derecho a extender su contrato quedó sujeto a la competencia recurrente: después de cada *round*, los más lúdicos y eficaces serían recompensados con el siguiente contrato a término, aunque sin garantía, ni siquiera una posibilidad mayor de salir ilesos de próxima prueba” (Bauman, 2011: 67).

El éxito de este modelo recae fundamentalmente en dos procesos: el primero es la reducción de la participación del Estado en la educación, bajo la idea de que un mundo en el que interviene el Estado deviene en totalitarismo. Asimismo, se basan en la contraposición de la eficacia y modernidad de la empresa privada, con la imagen de los servicios públicos arcaicos e ineficaces (Bourdieu, 2000: 162). Esta ideología se hace visible cuando se observan las privatizaciones de la gran mayoría de los servicios públicos. Un segundo proceso se basa en los discursos que señalan la baja calidad de la educación, rubrican que los egresados que terminan su educación obligatoria no saben nada, les faltan conocimientos, valores, disciplinas y procedimientos. Comentan la existencia de mayor violencia dentro de las aulas, falta de respeto entre compañeros y desobediencia a los adultos, etcétera. Con estos argumentos se busca generar procesos que vigilen el quehacer educativo para evaluar la calidad y asegurar que el financiamiento público sea destinado a los requerimientos para una educación acorde con los modelos que requiere el capital.

En síntesis, el modelo neoliberal derivó en un proyecto en el que no sólo se busca privatizar los servicios y los materiales didácticos, sino en determinar cuantitativa y cualitativamente las necesidades y los objetivos del saber y saber hacer, señalando los lineamientos generales para adaptar planes y programas a las necesidades de las empresas.

EL MODELO DE MERCADO EN LA EDUCACIÓN

Se vive en la idea del consumo, el modelo neoliberal señala que el mundo es en esencia un inmenso supermercado; por ello, la educación debe considerarse un producto más y se parte de la idea de que cuando se pueda elegir el centro educativo éste será prácticamente autorregulable; por ende, la escuela debe adaptarse a los cambios y hacer frente al modelo neoliberal que como marea arrastra todo a su paso, lo cual se observa al incorporar conceptos de la administración de empresas: misión, visión, evaluación, acreditación, certificación y calidad. Bajo este panorama, el ideal del mundo neoliberal, de influir en todos los procesos sociales, se hace presente y

conduce a la implementación de dispositivos que evalúan los procesos dentro del ámbito educativo y buscan dirigir la función social de la educación.

No debemos olvidar que la escuela siempre ha estado sometida a grandes tensiones, una de éstas es la vinculación al mundo laboral, donde las relaciones de producción exigen una separación entre ejecutantes y responsables, proletarios y propietarios. La escuela debe reflejar obligatoriamente esta dualidad fundamental, so pena de entrar en contradicción violenta con los fundamentos de esta sociedad.

En el modelo que se vive, donde el capitalismo –junto con el paradigma neoliberal– toma las riendas del devenir mundial, el mercado del conocimiento educativo representa no sólo una inversión en la formación de la mano de obra, también sirve para el proceso del desarrollo ideológico imperante; esto es, el enfoque económico basado en la acumulación flexible, la inseguridad económica y la mercantilización de la vida social no se sostienen por sí solos, la escuela es parte importante de este proceso, “todos los aparatos ideológicos [...] sea cuales fueren, concurren al mismo resultado: la reproducción de las relaciones de producción, es decir, las relaciones capitalistas de explotación” (Althusser, 1990: 42).

Como elemento ideológico, la escuela desempeña un papel importante en el desarrollo del capital y del mercado, ya que es el lugar donde se transmiten los dogmas imperantes y los intereses omnipresentes de los grupos financieros e industriales; ejemplo de ello es el modelo que debe inculcarse en la educación para incorporarse al mundo laboral del siglo XXI: el de las competencias. El papel de la escuela como lugar de transmisión de conocimientos ya no es primordial, lo sustancial es la transferencia de saberes, habilidades, “con el aprendizaje de algunas habilidades recubiertas en la inculcación masiva de la ideología de la clase dominante se reproduce gran parte de las relaciones de producción” (Althusser, 1990: 45).

El contexto económico desvía la atención hacia los contenidos y la búsqueda de la empleabilidad, la idea es instrumentar la educación en beneficio de la competencia económica. El modelo ideológico señala que el mercado reclama mano de obra mejor calificada, lo cual se logra mediante el proceso de competencia educativa; los centros escolares deben competir entre sí, la idea privatizadora cobra fuerza, sobre todo cuando se menciona que la eficacia más alta tiene lugar en la empresa privada, todo lo público equivale a derroche e ineficiencia.

La educación pública –sobre todo la universitaria– es puesta en el centro del debate, la calidad se mide por medio de la evaluación de los procesos del quehacer universitario, bajo una óptica global y, sobre todo, a partir de las orientaciones de los organismos internacionales que, bajo el mandato de un libre mercado, establecen políticas desreguladoras puestas en marcha por los gobiernos nacionales y la administración de los centros educativos con el pretexto de lograr la calidad educativa.

Asimismo, se establece el llamado “capitalismo académico”, en el que el personal sigue siendo retribuido por el Estado, sin embargo, se encuentra cada vez más comprometido en una competencia de tipo comercial, sobre todo por la necesidad de fuentes de financiación complementarias, dado que el Estado deja de suministrar estos requerimientos.

La educación entró en una etapa marcada por la reestructuración de las instituciones cuyo objetivo es acercarlas al mundo del mercado. “En muchos países se puede observar que las políticas estatales, las reformas constitucionales, las leyes emanadas y las reglamentaciones están impulsando el acercamiento de las universidades a las demandas del Estado y del mercado” (Comboni y Juárez, 2002: 70). La educación ha vivido en constante asedio en torno a su función, sobre todo por la implantación de líneas orientadoras por parte de organismos multilaterales que modifican el quehacer educativo, desde la idea de *calidad* en un modelo de corte empresarial, además de la puesta en marcha de programas para lograr la inserción laboral mediante una formación instrumental, competencias y habilidades.

Dentro del modelo mercantil las universidades públicas se consideran instituciones prestadoras de servicio y esta concepción la podemos encontrar en los planteamientos de organismos internacionales como la Unesco, que señala:

La educación superior debe considerarse como un servicio público, con fuentes de financiamiento diversificadas (públicos y privados), donde la gestión y la financiación han de ser instrumentos de la mejora de la calidad y la pertinencia, con una autonomía interna pero bajo una rendición de cuentas a la sociedad de modo claro y transparente (Unesco, 1998: 5).

El modelo mercantil se implanta en la sociedad, sobre todo ahora que la educación en general y la superior en particular se contrata con el Estado, las empresas y los padres de familia que tienen capacidad de pagar la educación de sus hijos, dado que ellos exigen un nivel de excelencia, saberes útiles a los mercados y no rebasar la demanda con sobreofertas de egresados que abatirían sueldos y empleos. De esta manera, se busca la transformación de las universidades en empresas lucrativas o parecidas a éstas.

El modelo de mercado implica el retiro gubernamental y la obligación de que éste comparta la educación con el sector privado, para ello se presenta un cambio en torno a la gestión educativa, sobre todo para transformar la universidad en una empresa con fines comerciales.

En este contexto, la educación debe buscar nuevas oportunidades de financiamiento y establecer alianzas estratégicas en el ámbito cultural y educativo, el for-

talecimiento de programas de intercambio y movilidad de estudiantes y profesores con otras instituciones nacionales e internacionales, como señala la OCDE:

Durante las últimas tres décadas, el número de alumnos matriculados fuera de su país de ciudadanía ha aumentado de forma espectacular, de 0.8 millones en el mundo en 1975 a 4.5 millones en 2012, un aumento de más de cinco veces. Esta notable expansión se debe a un interés en la promoción de los vínculos académicos, culturales, sociales y políticos entre países, en particular la Unión Europea estaba tomando la forma, a un aumento sustancial en el acceso global a la educación terciaria, y los costos de transporte reducidos. La internacionalización de los mercados de trabajo para las personas altamente calificadas ha dado también a los estudiantes un incentivo para adquirir experiencia internacional por parte de su educación superior (OCDE, 2014: 344).

Nos encontramos con un escenario donde la movilidad es parte importante de los procesos de mercado, además de ampliar la fuente de empleo no sólo a los sectores nacionales, sino que ahora se extiende a escala global. Así, se busca una mano de obra capacitada muy amplia.

En síntesis, este modelo observa la educación como un servicio en la lógica del mercado y por tanto comercializable, sobre todo si tomamos en cuenta el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) dentro de los protocolos de la liberalización comercial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con énfasis en la posibilidad de inversión privada, nacional y extranjera en la comercialización de servicios educativos y para asegurar las características y los perfiles educativos que permitan facilitar la movilidad transfronteriza de profesionales.

EL CAMBIO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD

La finalidad de la educación con la sociedad es satisfacer sus necesidades y demandas, como consecuencia de la aceptación de que ciertas necesidades generales de la sociedad requieren del conocimiento especializado, el cual aportan las instituciones educativas; entonces, corresponde a las instituciones educativas –sobre todo a la universidad– el cultivo del conocimiento, con todas las exigencias que le acompañan.

Sin embargo, en los últimos años hubo cambios en torno a la idea y práctica de las instituciones de educación, sobre todo la superior y su finalidad social, esto es, la interacción que tiene la educación superior con la sociedad. En consecuencia, las funciones sociales que se desarrollan dentro de los establecimientos de educación superior han cambiado y se trastocan los ejes principales de su función social ori-

ginaria: el conocimiento y el servicio a la sociedad, la cual incluye la docencia, la investigación y la cultura (Villaseñor, 2003: 93).

Nos encontramos ante un proceso que involucra todo un conjunto de interacciones, mecanismos académicos y acciones concretas interrelacionadas, estar inmersos en un contexto socio-histórico, siendo éste un proceso consecuente con la finalidad social de educar.

La finalidad social es el papel central que desempeñará la educación superior en la sociedad, con el objetivo de mantener o cambiar el orden establecido. Este papel no se alcanza si no se tienen claros cuáles son los caminos a recorrer, es decir, de qué forma va a interactuar con la sociedad, cuáles son las decisiones que tomará para alcanzar el fin y con qué instrumentos se ejecutarán. No basta con definir y delinear la finalidad social, deben diseñarse e implementarse las acciones que dan forma a la actuación de las instituciones de educación superior. Según la finalidad social será la orientación que se les dé a las funciones sociales.

La finalidad social encauza la forma en que las IES se relacionan con la sociedad, ésta orienta la forma de interactuar y de actuar. Si bien la realidad de una sociedad involucra tanto el ámbito público como el privado, la finalidad social rebasa la restricción de lo individual y se enfoca en responder lo que la sociedad en su conjunto, y no un grupo o sector específico, considera indispensable alcanzar.

Desde esta perspectiva emerge una problemática fundamental: la capacidad que cada grupo tiene para presentar sus intereses particulares como necesidades sociales. Esto ocasiona que la finalidad social responda a intereses particulares, de grupos o actores específicos, y deja de lado las necesidades de la sociedad; entonces, la finalidad queda reducida a un instrumento de actores particulares, por lo cual se abandona la esencia: servir a la sociedad en su conjunto. Debe mencionarse que los intereses particulares pueden ser representados, entre otros, por la propia autoridad pública y las autoridades que de algún modo tienen relación con la educación superior. Instituciones como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y los organismos internacionales tienen la libertad de emitir recomendaciones, acciones con cierta finalidad social, que pueden ser –en determinado momento (como suele ser)– el sentir de un grupo específico y no del total de la sociedad.

En sí, la actuación del gobierno y de los organismos que se vinculan con la educación superior se enfocan en diseñar e implementar un conjunto de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan, los medios que emplean y las reglas que sigan, serán consideradas las más idóneas y eficaces para inducir a las instituciones de educación superior a que cumplan con la finalidad social asignada. Asignado y aceptado el papel que desempeñan en la sociedad, se inicia un proceso del que se espera alcanzar una meta, es decir, se orienta la forma de interactuar con

los organismos, privados o públicos, las acciones a ejecutar y los medios para su implementación.

Por tanto, las decisiones y acciones que se diseñan para las IES están determinadas por la ideología de ciertos grupos y actores sociales, de tal manera que la función social estará determinada por los intereses de estos grupos sociales (locales e internacionales).

De esta manera, cuando cada una de las IES se define a sí misma para determinar su identidad o presentarse ante la sociedad, necesariamente comienza a hacer la determinación de lo que entiende por función social. Esta autodefinición ha conducido a diversos sujetos sociales vinculados o interesados con las IES a pronunciarse por una u otra concreción de esa función social, de acuerdo con lo que dicho sujeto social o político considera como lo más adecuado y concordante son sus postulados, valores y sus objetivos sociales o políticos (Villaseñor, 2003: 93).

Ante una sociedad que basa sus requerimientos en torno de los intereses del mercado, a la educación superior se le asigna una función social determinada, la cual opera mediante las recomendaciones de organismos nacionales subordinados a los requerimientos internacionales.

El tema de la función social de la universidad debe tomar en cuenta los cambios en un mundo marcando por tres elementos: la libre competencia, la empresaria- lización y la mercantilización. Dichos cambios ponen en cuestión la función de la educación en esta sociedad del siglo XXI.

Debe señalarse que el sistema educativo en su conjunto, sobre todo la universidad pública, ha estado ligado al Estado en la construcción del proyecto de nación, con el objetivo de crear y ahondar la cohesión del país como espacio económico, social y cultural. Los estudios humanísticos, las ciencias sociales y muchas veces también las ciencias naturales fueron orientados para dar consistencia al proyecto nacional, crear el conocimiento y formar los cuadros necesarios para su concreción. En los mejores momentos, la libertad académica y la autonomía universitaria fueron parte integrante de dichos proyectos, aunque los criticaran severamente. Este compromiso fue tan profundo que en muchos casos se transformó en una segunda naturaleza de la universidad, al punto que cuestionar el proyecto político nacional llevó consigo a cuestionar a la universidad pública (Sousa, 2005: 48).

El vínculo entre el Estado y la universidad se ve trastocado ante un mundo neoliberal: el ataque al Estado arrastra sin cesar la visión y misión de la universidad, su función se transforma, como lo señala Sousa:

La incapacidad política del Estado y del proyecto nacional repercutió en una cierta incapacidad epistemológica de la universidad, en la generación de desorientación en relación con sus funciones sociales. Las políticas de autonomía y descentralización

universitarias, adoptadas entre tanto, tuvieron como efecto dislocar las bases de esas funciones, de los designios nacionales para los problemas locales y regionales (Sousa, 2005: 48-49).

El cambio es impulsado por un modelo que considera a la visión local un obstáculo para la expansión del capitalismo mundial; anteriormente se tenía un Estado que debía “garantizar la satisfacción de los bienes esenciales a la población entera, promover el crecimiento y el empleo, redistribuir riquezas, tomar a su cargo la preservación del medio ambiente y servir de referencia a la integración social” (Días, 2010: 3-19). Elementos que en un mundo marcado por la desregulación y una visión cosmopolita deben modificarse para atender ahora las demandas nacionales y extranjeras.

El fin de un Estado con visión nacional se acerca, el modelo neoliberal sustentado en el mercado reduce el modelo nacional a visiones de idiosincrasia local, exige entonces una visión internacional y estar atento a las directrices globales marcadas por el libre mercado. El Estado debe dejar de ser el proveedor principal de todos los servicios y convertirse en un regulador que garantice la libre competencia.

La tónica de la nueva política es el libre mercado; por ende, las grandes conquistas de seguridad social que el Estado atendía –como la enseñanza pública y gratuita, protección al desempleo y jubilación, regulación de los intercambios laborales y viviendas accesibles– tienden a ser parte de un proceso de política privada. Los procesos de publicitación de lo privado y la privatización de lo público se compaginan: por un lado, se tiene el proceso de subordinación de los intereses privados al interés de la colectividad; por otro, se reivindican los intereses privados mediante la formación de los grupos organizados que utilizan los aparatos públicos para alcanzar sus objetivos (Bobbio, 2012: 32). Esta situación transforma con gran frecuencia la función de los servicios, por ejemplo: en la educación superior el cometido social se modifica en torno a las necesidades y los requerimientos de los intereses privados, “función social asignada” nos dice Villaseñor (2003: 90).

El referente se observa en torno al discurso y pensamiento de corte empresarial que se expande en los servicios públicos: se hacen presentes términos como rentabilidad, calidad, obsolescencia, evaluación de proceso y resultados, acreditación, certificación y aseguramiento de la calidad.

En la educación, entre ellas la superior, el modelo fomenta que las instituciones educativas tengan que convertir sus procedimientos internos en patrones de corte empresarial. La consecuencia no sólo será el cambio en la función de la universidad. Para algunos –como Readings, 1996– será la ruina al señalar que ha perdido su razón de ser debido al desarrollo del capitalismo global. El Estado-nación ha dejado de ser el centro regulador de las riquezas y la universidad ha perdido su función

como instrumento legitimador del Estado. De este modo se asiste a un cambio del modelo educativo en donde la universidad se convierte en una institución más al servicio del capitalismo transnacional.

El modelo trae como consecuencia la revisión del papel que desempeña la universidad en el panorama mundial, dado que ahora se enmarca en la necesidad de dar solución a los problemas de una sociedad global, se trata, como bien lo señala Saxe: “De una verdadera declaración de guerra a la universidad y al cuerpo docente y de investigación que aleja las funciones universitarias del interés público nacional, dirigiéndolas al servicio del aparato corporativo, fundamentalmente extranjero” (Saxe, 2012: 83-99). Se asiste entonces a la necesidad de internacionalizar y comercializar los servicios educativos.

Conformamos un escenario que toma al mercado como punto de referencia a una reforma en el ámbito educativo, sobre todo porque se busca garantizar que la educación pueda ser intervenida ya no sólo por el Estado, sino por diversos actores como los empresarios, padres de familia y sociedad en general, que la consideran como un servicio público. Cabe mencionar que este cambio en la forma de conceptualizar y tratar a las instituciones educativas ha modificado el fin social de la educación superior.

Mediante los mecanismos de corte empresarial –como la evaluación y la acreditación– se lleva a cabo un control más estricto sobre la función que debe desempeñar la educación superior, la cual debe estar acorde con las necesidades que demanda una sociedad global competitiva, un mercado en constante expansión bajo la necesidad de obtener mano de obra calificada.

En consecuencia, la necesidad de nuevos conocimientos exige de la educación una respuesta eficiente para hacer frente a las transformaciones sociales que demandan una educación con los estándares de calidad establecidos para satisfacer las necesidades del mercado y no los de la sociedad en su conjunto. Esto nos lleva a señalar que la finalidad social de la educación se ve trastocada: de ser una educación para el beneficio de la sociedad pasa a ser usufructuada para el beneficio de un sector, en este caso el de los empresarios, el del mercado, sobre todo al considerar que:

Hay, por principio de cuentas, una presión sobreadaptativa que empuja a conformar la enseñanza y la investigación a las demandas económicas, técnicas y administrativas del momento, con las últimas recetas del mercado, a reducir la enseñanza general, a marginar la cultura humanista (Morín, 1997: 50).

CONCLUSIÓN

El viejo anhelo por parte de los empresarios parece ser que se alza triunfante, en un eslabón más como es el de la educación, la solicitud por controlar los recursos económicos destinados a la educación es ahora una realidad, sobre todo porque para ellos:

[...] cualquier dinero invertido en las escuelas que no esté directamente relacionado con los objetivos económicos es motivo de sospecha. En efecto, al ser agujeros negros, las escuelas y otros servicios públicos, tal como están actualmente organizados y controlados, malgastan recursos económicos que deberían destinarse a la empresa privada (Apple, 2002: 55).

Desde la década de 1990, el mundo empresarial se ha encargado prácticamente de influir en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales; el Estado mínimo es una realidad, las políticas económicas provenientes del Consenso de Washington han caminado favorablemente en todos los países en desarrollo; por ende, los procesos macroeconómicos son referentes necesarios para lograr una estabilidad y desarrollo sostenibles que marcan los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial.

En lo social puede observarse que con el modelo neoliberal las responsabilidades públicas se transfieren, por un lado, al sector privado y, por el otro, políticas sociales donde el Estado dirige sólo una parte de su presupuesto a mitigar las necesidades de poblaciones deprimidas. El Estado, como garante de las necesidades de su población se aleja, sobre todo porque el ideal de la libertad como elemento individual se materializa en el modelo neoliberal.

La reducción del Estado no sólo parte de las directrices de los organismos internacionales, también de la ideología neoliberal, la cual impulsa el populismo anti-gubernamental que insiste en destacar los males de la asistencia social, la crisis de la moralidad y la familia. “Para muchas personas, el Estado dejó de ser el garante legítimo y neutral del bien público. Ahora era el causante directo de la decadencia del país, además de constituir una amenaza para los recursos económicos de la nación” (Apple, 2002: 220).

El Estado mínimo se hace realidad y con ello su transformación, sobre todo del Estado social, el cual era el encargado del bienestar y las responsabilidades comunes con la creación de instituciones públicas para garantizar y proteger a sus miembros de la guerra de todos contra todos, creado para evitar el impulso privatizador que ocasiona el debilitamiento de los lazos humanos (Bauman, 2011: 24-40).

Allende a esta realidad, encontramos lo que François Dubet llamó la “desaparición de la sociedad”, y en su lugar ésta se compone a partir de un mosaico de destinos individuales que se encuentran un instante, para continuar luego cada uno su propio camino (Bauman, 2011: 54).

Ante el colapso de la comunidad y la invención de lo individual, aparecen señalamientos como el de “no más salvación por la sociedad” y de manera más rotunda, el de “no existe la sociedad”, frases señaladas por los apóstoles del espíritu comercial Peter Druker y Margaret Thatcher, los cuales ven al Estado como una reliquia del pasado que es hostil a la economía de mercado y, por tanto, al desarrollo social. Todo ello es acompañado por la creciente ideología que vislumbra las libertades individuales como garantes de un nuevo mundo donde el capital se hace presente.

Un capital empresarial que avizora invadir y subyugar lo que estaba a cargo del Estado en esta época de mercado. Las empresas públicas se venden ahora al mejor postor, las políticas de Estado social que buscan mitigar el flagelo de la miseria y la humillación son ahora políticas públicas a cargo de organizaciones privadas, llámense organismos civiles, esto es, empresas privadas. En algunos casos, la educación se abre a empresas privadas y aquellas que aún son manejadas y financiadas por el Estado imitan los procedimientos internos de aquellas, simulando parecerse cada vez más al sector empresarial.

El modelo empresarial se inserta en la educación bajo la premisa de que ésta carece de calidad. La educación se considera un servicio que puede desregularse e insertarse en un mercado, para ello debe adecuarse al modelo de empresa y modificar sus procesos mediante la implantación de métodos que lleven a lograr la calidad. Para ello, debe evaluarse, acreditarse y certificarse todo lo relacionado con el ámbito educativo e incorporar en el imaginario, la necesidad de que la formación educativa requiere habilidades y competencias para incorporarse al mundo laboral. A fin de cuentas, con ello se asiste a un cambio educativo, a un cambio en la finalidad social de la educación, el cual está trastocado y, por ende, ahora divaga en la búsqueda de su finalidad, sobre todo ante los cambios que se avizoran y que ponen en debate el fin social de la educación.

REFERENCIAS

- Althusser, L. (1990). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. México: Quinto Sol.
- Apple, Michael W. (2002). *Educación como Dios manda*. Barcelona: Paidós.
- Barnett, Ronald (2001). *Los límites de la competencia: el conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.

- Bauman, Zygmunt (2011a). *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*. México: FCE.
- Bauman, Zygmunt (2011b). *La sociedad sitiada*. México: FCE.
- Bobbio, Norberto (2012). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México: FCE.
- Bourdieu, Pierre (2000). *La miseria del mundo*. México: FCE.
- Chan Sánchez, Julio J. (2004). “El acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS) y la educación superior”. En Carmen García Guadilla (ed.). *El difícil equilibrio. La educación superior como bien público y comercio de servicios*. Castilla: Universidad de Castilla la Mancha (1ª edición, 2003, Universidad de Lima / Columbus, París; 3ª edición, ucv y Bid & Co. editor, Caracas, 2004).
- Cohen, Daniel (2000). *Nuestros tiempos modernos*. Barcelona: Tusquets.
- Comboni Salinas, Sonia y José Manuel Juárez Núñez (2002). *¿Hacia dónde va la universidad pública? La educación superior en el siglo XXI*. México: UAM-X.
- Días, Marco-Antonio R. (2011). “¿Quién creó este monstruo? Educación y globalización: sus relaciones con la sociedad”. En *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 1(2), pp. 3-19, <<http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/62/educacion>> (consultado el 26 de noviembre de 2011).
- Forner, Eric (2002). “Historia de la libertad en Estados Unidos”, en Michael W. Apple, *Educación como Dios manda: mercados, niveles, religión y desigualdad*. México: Paidós.
- Hirt, Nico (2003). *Los nuevos amos de la escuela*, Madrid: Minor Netwok S.L.
- Keeley, Brian (2007). *Capital humano, cómo influye en su vida lo que usted sabe*. París: OCDE.
- Knight, Jane (2003). “Comercialización de servicios de educación superior: implicaciones del AGCS”, en Carmen García Guadilla (ed.), *El difícil equilibrio. La educación superior como bien público y comercio de servicios*. Castilla: Universidad de Castilla la Mancha (1ª edición, Universidad de Lima y Columbus, 2003, París; 3ª edición, ucv y Bid&Co editor, Caracas, 2004).
- Morín, Edgar (1997). “De la reforma universitaria”. *Revista de trabajo social*, México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (1998). “Conferencia mundial sobre educación superior”. París, 5-9 de octubre, plenaria México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014). *Panorama de la educación 2014: Indicadores de la OCDE*. <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>>.
- Readings, Bill (1996). *The University in Ruins*. Cambridge: Harvard University Press.

- Saxe-Fernández, John (2012). "Globalización, poder e investigación." *Economía y Sociedad*, enero-abril, <www.ceiich.unam.mx/educacion/Saxe.htm> (consultado el 12 de noviembre de 2013).
- Sousa Santos, Boaventura de (2005). *La universidad en el siglo XXI para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. México: UNAM / CEIICH.
- Torres, Jurjo (2009). *La desmotivación del profesorado*. Madrid: Morata.
- Villaseñor, Guillermo (2003). *La función social de la educación superior en México. Lo que es y la que queremos que sea*. México: UAM / CESU / UNAM / Universidad Veracruzana.

7. LAS UNIVERSIDADES TRANSNACIONALES EN MÉXICO DESDE LA MIRADA DE LAS POLÍTICAS: ¿UN PROCESO EN INSTITUCIONALIZACIÓN?

MAURICIO MENDOZA TOVAR*

INTRODUCCIÓN

LA PRESENTE REFLEXIÓN sobre el establecimiento de espacios transnacionales aborda una posible institucionalización dentro de los temas educativos bajo el reflector académico y gubernamental. Aquí se le considera como una agenda sistémica en construcción en el lado mexicano frente a una contraparte formal (agenda formal) del lado estadounidense. Posteriormente se hablará de un establecimiento de temas que alimentan una agenda sistémica en el ámbito público mexicano.

El fenómeno de las universidades transnacionales es de creciente importancia en el mundo, en unos países más desarrollado que en otros. En México es incipiente, construyendo apenas una agenda de estudio en el nivel de la educación superior. Se entiende por formación de la agenda el “proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Aguilar, 1993: 77).

* Sociólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X) y estudiante de doctorado en la misma institución. Maestro en Ciencias, en la Especialidad de Investigaciones Educativas, por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (DIE-Cinvestav). Premio del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) a la mejor tesis de maestría en educación 2013. Colaborador en el proyecto del 40 aniversario de la UAM (2013-2015). Profesor de educación media superior y superior [maumento@gmail.com].

Por ende, el hecho está relativamente distante, aún, de erigirse como un contenido de política pública. Una política (en su sentido de *policy*) es un comportamiento propositivo, intencional, planeado y causal, no reactivo, generado por el gobierno o la sociedad civil organizada. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a partir de ciertos medios, es una acción con sentido que suele nacer de la necesidad de responder a un problema identificado y sus decisiones pasan por un proceso de comunicación pública (Aguilar, 1993).

De igual manera, no se puede afirmar que este tema se encuentre anclado a una estructura de política educativa en México (en su acepción de dispositivo organizacional del Estado), tampoco está contemplado por grandes directrices provenientes de los organismos internacionales, como sí lo están otros temas y ámbitos educativos (Tecnologías de la Información y Comunicación [TIC], aprendizaje y educación a distancia, entre otros). Éste, más bien, constituye un proceso de institucionalización de una modalidad educativa que paulatinamente se extiende en diversos países con especial énfasis en los países de ingreso medio y bajo como receptores. De entrada, este hecho conlleva una asimetría internacional a considerar y estudiar.

Resulta útil comparar elementos de la composición y creación de políticas públicas con el establecimiento de los espacios transnacionales con la finalidad de apreciar sus retos iniciales y áreas de desarrollo. Ambos son esfuerzos de institucionalización y de preocupaciones nacidas de lo civil que tienden a incidir en la normatividad vigente. Se está hablando entonces de un fenómeno marginal a las políticas públicas educativas mexicanas, pero con potencial de ingresar en éstas en un futuro próximo.

BASES DE LO TRANSNACIONAL EN MÉXICO

A pesar de que no es posible hablar de una planeación de la educación transnacional o de las universidades transnacionales en México, sí se puede identificar un marco mínimo de estructuras planificadoras de internacionalización. Se trata de un proceso educativo que ha cobrado más fuerza desde el siglo XXI en la educación superior y que incluye a la transnacionalización como una modalidad específica de lo internacional.

Los principales organismos mexicanos a cargo de impulsar la internacionalización de la educación superior nacional son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la Subsecretaría de Educación Superior (SES), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Esta última es la más reciente, creada en 2011, y es una expresión de las interacciones más estrechas en materia educativa y científica entre los países de Norteamérica.

Sin embargo, estos organismos promueven principalmente la movilidad (estudiantil y académica) y los convenios interinstitucionales, con escasas opciones alternativas como oficinas internacionales, y menos lo hacen con respecto a los campus transfronterizos. En general, la internacionalización tiene una presencia pobre en la gestión gubernamental de la educación. No existen espacios oficiales, visión, ni presupuesto que dé prioridad a las actividades internacionales, éstas dependen casi siempre de oficinas creadas para otros fines. Como ejemplo, se puede consultar el artículo 2.3.8. del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (Cuadro 1) en donde la internacionalización sólo aparece una vez y supeditada al tema del aseguramiento de la calidad, no por relevancia en sí misma.

De manera similar, la escasa normatividad mexicana para la educación transnacional muestra la ínfima importancia del tema en la agenda gubernamental. En el Cuadro 1 aparecen las disposiciones oficiales más cercanas al fenómeno transnacional. En primer lugar, el artículo 55 de la Ley General de Educación establece los criterios generales para cualquier particular que decida obtener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE), particulares que incluyen, por supuesto, a los extranjeros. En sentido similar, los tres Acuerdos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) regulan los detalles de ese reconocimiento oficial, así como la revalidación de estudios en el extranjero.

El artículo 8 de la Ley de Inversiones Extranjeras establece que una comisión especializada debe otorgar un permiso de operación para los extranjeros que posean más de 49% de las actividades económicas en donde invierten (entre éstas las educativas). Esto supone que los campus transfronterizos deben contar inevitablemente con dicha aprobación, lo cual hasta ahora no se ha verificado. La confirmación de estas aprobaciones nos hablaría de una postura de apertura a estos espacios y a las actividades de mercado en educación.

Por su parte, el Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS) cuenta con una disposición legal más precisa para la educación transfronteriza. Esto se regula en su tercer modo de provisión (presencia comercial), que se refiere a “la provisión de un servicio donde el proveedor se establece, o tiene presencia en, o facilidades comerciales en otro país con el fin de prestar un servicio” (Knight, 2006: 30).

Existen documentos que registran el grado de compromiso, por país, en las actividades comerciales educativas del GATS denominados Compromisos Horizontales. En ellos se puede observar una asimetría importante entre México y Estados Unidos; mientras el primero tiene muchos espacios en blanco mostrando un alto nivel de inversión en su territorio, el segundo contiene disposiciones detalladas de límites y requerimientos para la oferta de educación extranjera en su territorio.

Una de las pocas limitaciones, aunque clave, en el caso mexicano es la de “Acceso de mercado” que permite inversiones extranjeras para actividades reservadas para mexicanos. Esto, junto con la citada Ley de Inversión Extranjera, indica vetas posibles para el crecimiento de las universidades transnacionales en el país.

Dado que la educación superior transnacional México-Estados Unidos se enmarca en las relaciones bilaterales de educación entre estas dos naciones, resulta útil considerar un seguimiento esquemático sobre el tipo de relaciones que han definido esta bilateralidad.

CUADRO 1. NORMATIVIDAD NACIONAL VINCULADA CON LA EDUCACIÓN TRANSNACIONAL

| Nacionales | | |
|--|--|--|
| Ley General de Educación | Artículo 55. Sobre los requerimientos para el otorgamiento del RVOE* por cada plan de estudios | |
| Ley de Inversión Extranjera | Artículo 8. Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor a 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación: | iv. Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados |
| Programa Sectorial de Educación 2013-2018 | 2.3. Continuar el desarrollo de los mecanismos para el aseguramiento de la calidad de los programas e instituciones de educación superior | 2.3.8. Apoyar nuevos modelos de cooperación académica para la internacionalización de la educación superior |
| Acuerdo 243 SEP | Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. | |
| Acuerdo 279 SEP | Trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior. | |
| Acuerdo 286 SEP | Revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios. | |

| Internacionales | | |
|--|---|--|
| Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS) | Modos de provisión: 1. Transfronteriza 2. Consumo externo 3. Presencia comercial 4. Personas naturales | Limitaciones en “Acceso de mercado”: Inversiones extranjeras en actividades reservadas para nacionales mexicanos debe ser a través de “intereses neutrales” (<i>neutral shares</i>), cuya compra debe registrarse en la Bolsa Mexicana de Valores. Limitaciones en “Trato nacional”: Puede negárseles a los extranjeros la propiedad directa de tierra y agua 50 kilómetros en línea de costa y de 100 km a lo largo de fronteras. Libre para subsidios para investigación y desarrollo e incentivos a pequeñas empresas de servicios de dominio nacional mexicano. |
| Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) | Anexos 1 y 2 de la Lista de México. Disposiciones generales sobre comercio en servicios educativos e inversiones en el rubro sin ahondar en especificaciones. | |

| |
|--|
| Programas de relación binacional (promoción de la movilidad y de convenios entre instituciones) |
|--|

Foro Binacional de Educación Superior, Investigación e Innovación (FOBESII)
100 000 fuertes en las Américas (100k Strong in Americas)
Proyecta 100 000

* Registro de Validez Oficial de Estudios.
Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 2 se pueden apreciar los eventos bilaterales más significativos en materia de educación entre las naciones referidas con cuatro tipologías básicas: normatividad base, vínculos educación-industria, y las iniciativas transnacionales como tal. En el cuadro en cuestión no se han incluido otras modalidades como las oficinas internacionales o los departamentos o laboratorios de investigación que se autonombren “binacionales”, ya que no muestran una concentración temporal significativa. Se aduce que esto es así porque dichas modalidades de vinculación son

sobre todo entre particulares, con requerimientos menores de infraestructura y reconocimiento oficial.

CUADRO 2. INICIATIVAS BINACIONALES
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (SIGLO XXI Y ANTECEDENTES)

| Creación | Programa | Tipo de colaboración |
|----------------------|--|---|
| Antecedentes | | |
| 1970 | Endicott College* | Campus transfronterizo* |
| 1980 | UCMEXUS | Organización |
| 1991 | Innovation San Diego Dialogue | |
| Primera etapa | | |
| 1994 | TLCAN* | Acuerdo Internacional |
| 1993 | FUMEC (en el marco del TLCAN) | |
| 1995 | PROMESAN (en el marco del TLCAN) | Programa de movilidad |
| 1995 | Acuerdo General de Comercio en Servicios GATS | Acuerdo Internacional |
| Segunda etapa | | |
| 2003 | Universidad del Verbo Encarnado (CDMX)* | Campus transfronterizo* |
| 2004 | Taller Potencial Único en la Frontera (UT) | Evento de diálogo |
| 2004 | PEACE CORPS México (CPI-Conacyt) | Transferencia de tecnología |
| 2004 | TECBAH (FUMEC) | Aceleradora de empresas |
| 2011 | AMEXCID** | Agencia de intercambio y cooperación** |
| 2011 | <i>100 000 Strong in Americas**</i> | Programa para movilidad** |
| 2012 | Fondo de Innovación para las Américas (FIA) de la USAID | Fondo de financiamiento y Red institucional |
| Tercera etapa | | |
| 2013 | Sesiona el grupo mexicano del FOBESII | |
| 2014 | Industry/University Cooperative Research Center Programs (I/U CRC) | Consortios de vinculación |
| 2014 | Lanzamiento oficial del FOBESII (mayo)** | |

| | | |
|------|---|---|
| 2014 | Iniciativa de Manufactura Inteligente para la Frontera (IMI) | Programa para incremento de producción industrial |
| 2014 | Comienza construcción de Universidad Arkansas-Campus Querétaro* | Campus transfronterizo* |
| 2015 | Todos Santos Center (CSU)* | Centro de extensión/Campus* |
| 2016 | Universidad del Verbo Encarnado (Irapuato)* | Campus transfronterizo* |
| 2017 | Inicia operaciones Universidad de Arkansas* | Campus offshore* |
| ¿? | Chula Vista University (UC, San Diego-IES mexicanas sin definir) | Universidad binacional* Tratado de Libre Comercio de América del Norte. |

* Universidades transnacionales

** Programas binacionales (influencia de Estados Unidos hacia México)

Fuente: Elaboración propia.

Los espacios de universidades transnacionales son los que dominan en el siglo XXI, con excepción curiosa del Endicott College con una fundación temprana desde 1970, quizá fruto de un emprendimiento aventurado, en un año en el que ni siquiera empezaba la regulación intensiva de la educación superior en México.

Los dos eventos de 2011 pueden interpretarse como el fortalecimiento de los vínculos de cooperación binacionales, pero con un nuevo giro: el interés, al menos gubernamental, de estrechar lazos con movilidad norteamericana hacia el sur del continente. Por sí mismo, el Cuadro 2 quizá no sea contundente al proyectar una “etapa” u “oleada” de los espacios transnacionales (ya que sólo es el caso mexicano). Empero, si se considera la proliferación de esos espacios en otras partes del mundo, se ve de manera más clara esa situación.

EL PROBLEMA Y LA AGENDA FORMAL

Si se trata, como aquí se afirma, de un fenómeno de creciente institucionalización con mayor presencia y referentes empíricos en el siglo XXI, le seguiría de manera lógica una preocupación ampliada por su estudio y sistematización y, posteriormente, su regulación oficial. Ante esto cabe preguntarse, ¿hay una agenda de la educación superior transnacional?

De acuerdo con el seguimiento de la situación actual realizado por Luis Aguilar, se puede denominar *agenda* al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones,

asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1993: 29). A esto hay que sumar particularidades y precisiones sobre el sujeto de la agenda y sobre los alcances de la definición. En cuanto al sujeto, la clase gobernante no monopoliza la hechura de la agenda, ésta bien puede ser fruto del esfuerzo de la sociedad civil organizada, como se comentó antes. Algunas definiciones de agenda pueden enfocarse en el proceso de su propia conformación o en el conjunto de problemas que el gobierno ha reconocido. En este trabajo se adopta la concepción de agenda como proceso volcado a la adopción e identificación de problemas públicos.

En el establecimiento de las universidades transnacionales en México se puede discutir una tríada de puntos que se considera importante en el tratamiento de una agenda, de acuerdo con Aguilar:

Problema identificado → Soluciones proyectadas → Objeto de transformación

Tras la identificación de un problema o situación que merece ser atendido, se plantea una serie de decisiones encaminadas a hacerle frente. Esas soluciones conllevan actuar sobre la situación concreta que se debe cambiar (objeto de transformación). Este último se deriva del problema identificado, pero radica en un plano de mayor precisión ligado a la toma de decisiones orientadas a metas concretas. Desde esta consideración queda claro que los términos *problema* y *agenda* están íntimamente entrelazados y que es común que la discusión sobre uno derive en el otro. Sobre todo, en el caso de la agenda, la cual subsume naturalmente un problema. En palabras de Luis Aguilar: “Las dos etapas son interdependientes. Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (1993: 51).

Esto representa una base suficiente para cuestionar la existencia y relevancia de las universidades transnacionales: ¿qué implica su presencia en México?, ¿por qué han aparecido en el país en lugar de que otras modalidades educativas simplemente se desarrollasen?, ¿responden a problemas educativos mexicanos?, ¿son ellas mismas un problema educativo o pueden serlo?

Por lo menos en México, las universidades transnacionales no constituyen en sí mismas, o plantean hasta el presente, problemas, en el sentido de “situaciones problemáticas”. Es decir, no han sido hechos valorados como negativos, de reprobación o malestar, donde se genere una discrepancia entre lo vivido y lo deseado (Aguilar, 1993: 58). Su reciente aparición en el país lo justifica en buena medida.

Tampoco se puede hablar de que se esté en presencia de una “definición de problema”, entendido como el “proceso mediante el cual una cuestión ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad” (Brian Hogwood y Lewis Gunn, citados en Aguilar, 1993: 52).

Si el fenómeno constituye un problema en México, en todo caso, es de carácter cognoscitivo (Aguilar, 1993: 58). Es decir, una construcción lógica realizada por medio de una abstracción de los “problemas vitales”, los de la vida cotidiana; como problema cognoscitivo, está dibujando una complejidad organizada de una situación que aún es desorganizada y “vaga” en el plano social y cotidiano.

En contraste, en los países exportadores de campus transnacionales, principalmente Estados Unidos y Reino Unido, el fenómeno es ya un problema acotado. A diferencia de México, ahí ya existe todo un cuerpo normativo para regular este tipo de educación. Un ejemplo por excelencia es que los dos organismos internacionales más importantes en el estudio de estos espacios radican precisamente en esos países: el Observatorio de la educación superior sin Fronteras (OBHE, en Reino Unido) y el Equipo de Investigación de Educación Transfronteriza (C-BERT en Estados Unidos).

Los principales países exportadores han tenido casi dos décadas para atestiguar la aparición y el desarrollo de problemas propios de esta modalidad educativa. Esto ha permitido empezar a hacer comparaciones, balances y reflexiones sobre su quehacer.

Como lo muestra el Cuadro 3, el rango de planteamientos va desde cuestiones relacionadas con la comunidad habitante (estudiantes, profesores y administrativos), los contenidos (planes de estudio y modelos educativos), hasta consideraciones de carácter más meso y macro como apertura de mercados y la inserción en el sistema de educación en el país importador. No hay que dejar de mencionar el estudio de la toma de decisiones en el establecimiento de estos espacios (Wilkins y Huisman, 2012); un enfoque más cercano a la teoría organizacional que resulta útil para estudiar los momentos previos del establecimiento de los campus e incluso para comprender los casos que han fracasado.

Paulatinamente, esas cuestiones se han comenzado a sistematizar principalmente por los dos organismos que fungen como observatorios (OBHE y C-BERT), por el periódico internacional *University World News* y el Centro Internacional para la Educación Superior (Center for International Higher Education, CIHE) perteneciente al *Boston College*. El OBHE y el C-BERT representan observatorios que albergan bases de datos de los espacios transnacionales y vínculos a trabajos de análisis y noticias sobre el fenómeno. Su información es actualizada con cierta regularidad.

CUADRO 3. RETOS Y ENFOQUES SOBRE LAS UNIVERSIDADES
TRANSNACIONALES EN LOS PAÍSES EXPORTADORES

| Temáticas de estudio (de referencia empírica) | |
|--|---|
| Personal (<i>staff</i>) | <ul style="list-style-type: none"> • Dificultades de enseñar y vivir en una cultura extranjera • Puntos de partida para transgresiones culturales • Motivaciones de los académicos que viajan a los países importadores • Tensiones entre, por un lado, personal expatriado y <i>senior managers</i> y, por otro, empleados localmente |
| Estudiantes | <ul style="list-style-type: none"> • Motivaciones para estudiar en un IBC (estudiantes locales y estudiantes foráneos) • Identidad estudiantil al formarse en estos espacios |
| Calidad académica | <ul style="list-style-type: none"> • Retos de satisfacer los requerimientos regulatorios de ambos, las agencias gubernamentales del país de origen y del país receptor • Dilema de hasta dónde adaptar los parámetros de evaluación a las condiciones locales |
| Currículo | <ul style="list-style-type: none"> • Hasta dónde adaptar los contenidos al contexto local • Posibles tensiones culturales • Temas de imperialismo educativo y colonización cognitiva |
| Enfoques analíticos | |
| Toma de decisiones y cálculo de riesgos | <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de metas, costos, beneficios y riesgos en los campus • Balances y estudios previos sobre el país receptor a manera de “evaluaciones ex ante” |
| Campus como forma de entrada al mercado | <ul style="list-style-type: none"> • Influencia de la teoría de los costos de transacción, la racionalidad limitada y el oportunismo, y las teorías de la agencia y las asimetrías de información • Internacionalización/Transnacionalización como proceso de etapas incrementales: exportando-otorgando licencias crecientes-finalizando en inversión extranjera directa |
| El gobierno local/receptor | <ul style="list-style-type: none"> • Motivos de los países receptores (<i>hosters</i>) para buscar campus en su territorio: incrementar la matrícula, dotar de un modelo a seguir a sus universidades (<i>demonstration effect</i>), atraer estudiantes internacionales o convertirse en un <i>education hub</i> |

| | |
|---|--|
| El gobierno local/receptor | • Retroalimentaciones entre los campus desde sus países receptores |
| Campus como “empresa conjunta extranjera” (<i>foreign joint venture</i>) | <ul style="list-style-type: none"> • Influencia de la Administración de los Recursos Humanos (<i>Human Resource Management</i> - HRM) del ámbito de las corporaciones. Tendencia de los <i>managers</i> a identificarse más con los colegas locales que con los directivos de la institución conforme pasa más tiempo • Vínculo de los IBC con actores locales más comerciales (<i>property development</i> o sectores financieros) que educativos |
| Campus como “empresa inicial o de puesta en marcha” (<i>start-up venture</i>) | <ul style="list-style-type: none"> • Influencia de la literatura sobre los micronegocios • <i>Managers</i> exitosos de empresas dificultosas tienden a ser más emprendedores, resilientes y altamente flexibles. Se apoyan principalmente en capital social |

Fuente: Elaboración propia con base en Martin (2015) y Wilkins y Huisman (2012).

El *University World News* constituye una red de más de 500 escritores distribuidos en al menos 24 países con representación de todas las regiones del mundo. Es la primera publicación de la compañía Higher Education Web Publishing Ltd, con sede en Londres, aunque con oficinas de producción en Melbourne, Montreal y Copenhague. El CIHE por su parte, es un centro especializado de investigación perteneciente al Boston College. Dentro del campo de la educación superior ha promovido mediante su revista el tema específico de los campus internacionales (International Branch Campuses, IBC) destacando la cuestión transnacional.

De esta forma, se atestigua un fenómeno focalizado y atendido académica y gubernamentalmente por parte de los países citados. Existen espacios que dedican sus esfuerzos a estudiarlos, medirlos y reflexionarlos, además de proponer enfoques de estudios para abordar los problemas que ya han identificado. Ahí es posible hablar de la existencia de “situaciones problemáticas”, “definiciones de problema”, “procesos de agenda” y de “agendas” (Aguilar, 1992 y 1993) sobre la educación superior transnacional. ¿Qué pasa en México? En este trabajo se plantea que México se encuentra en vías de construir definiciones de problemas dentro de una etapa temprana del fenómeno, aunque con posibilidad de rastrear potencialidades de institucionalización en la política educativa nacional.

¿Quiénes están operando en tal proceso? Los particulares que desde el sector empresarial y académico promovieron la creación de esos espacios y los pocos investigadores que han dirigido su atención al fenómeno. Entre estos últimos destaca la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC), que es un Proyecto de Redes Temáticas de Conacyt adscrito al De-

partamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav). Esto implica un abordaje, además de inicial, no desde el gobierno, sino desde la sociedad civil, lo cual nos lleva a pensar la formación de una agenda sistémica.

LA AGENDA SISTÉMICA

Una agenda sistémica está conformada por las discusiones, acercamientos y enfoques que de un problema, hecho o situación, hace la sociedad civil sin que ello trascienda a la preocupación y reconocimiento del gobierno. Se integra por las cuestiones que una comunidad “percibe como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente” (Aguilar, 1993: 32).

La agenda sistémica contrasta con la agenda formal en lo siguiente. La primera es usualmente integrada por cuestiones de carácter general y abstracto, una formulación genérica, por ejemplo, la pobreza o la inseguridad. La segunda tiene una definición más precisa de los problemas a atender, es concreta y ha acotado bien sus áreas de acción; además, goza de la identificación y aceptación por parte de la clase gubernamental.

No es posible aún hablar de una agenda formal o institucional en México sobre las universidades transnacionales. El escaso abordaje se encuentra configurando una agenda sistémica con una preocupación que aún busca acotar la orientación de sus esfuerzos. Esto sucede no sólo en México sino en el resto de América Latina:

[Lo transnacional] es un fenómeno difícil de documentar e interpretar. Es quizás una de las razones por las cuales los investigadores todavía no se interesan mucho en él. De hecho, los latinoamericanos, en su conjunto, no han producido mucho sobre el tópico. Cuando lo han hecho, ha sido generalmente en el marco de contribuciones a eventos o trabajos internacionales (Didou, 2004: 10).

La RIMAC ha realizado, en fechas recientes, contribuciones que apuestan a ir definiendo temáticas de estudio más particulares y acotadas, pero aún no es comparable con los estudios mostrados en el Cuadro 1, ni se ha logrado encontrar vetas de desarrollo con áreas de indagación más específicas. Esto también es una cuestión de tiempo. Es comprensible que los estudios tiendan a ser exploratorios cuando el fenómeno es nuevo o reciente, justo como este trabajo.

La agenda sistémica sobre el tema en el país ha sido enriquecida desde inicios de la segunda década del siglo XXI. Los mandatarios de México y Estados Uni-

dos, Enrique Peña Nieto y Barack Obama, mostraron un particular interés en el impulso a la educación superior en su gestión. Probablemente influenciados por el maridaje educación superior-crecimiento económico sostenido por los organismos internacionales, pusieron en marcha programas de mejoramiento para la educación superior. Estos programas estuvieron orientados a promover la movilidad estudiantil y, en menor medida, la académica, aunque indirectamente dieron un impulso a la educación de carácter estrictamente transnacional como se verá más adelante.

En la segunda década del siglo XXI, la AMEXCID en 2011, los programas 100 000 Strong in the Americas (2011), Proyecto 100 000 y el Foro Bilateral de Educación Superior, Investigación e Innovación (2014) (Cuadro 2) abrieron nuevos canales de vinculación para la educación transnacional entre México y Estados Unidos. Mientras esto fortalecía una agenda ya formal en Estados Unidos, implicaba el impulso de una agenda sistémica para el caso de México, como ejemplo, el Centro Todos Santos de la Universidad Estatal de Colorado surge directamente del programa Strong 100 000 in the Americas.

Ahora bien, si un asunto va a colocarse en la agenda pública debe cumplir con tres requisitos: 1) Ser objeto de atención amplia en el conocimiento público, 2) que “una buena parte” del público considere la necesidad de acción, y 3) que dicha acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (Aguilar, 1993: 34). Si se considera lo discutido hasta este punto sobre los espacios transnacionales, se puede afirmar que el fenómeno apenas está asistiendo a la consecución del punto número uno, que no deja de ser compatible con lo que implica una agenda sistémica.

La posibilidad de colocarse en una agenda formal también implica que la cuestión o problema se convierta en un asunto (*issue*), es decir:

En una cuestión de carácter controvertido y polémico [...] el grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes [que] regulan su avance y rapidez [...] esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos (Aguilar, 1993: 36).

Hasta el momento los espacios transnacionales no han alcanzado este grado de presencia en México, incluso su definición como tema o problema se sigue definiendo. Al igual que este trabajo, los investigadores continúan acotándolo como modalidad específica de educación, situándolo dentro de las líneas de discusión de la educación superior y probando enfoques de análisis. No han tenido precedentes

en el país, lo presentado en el Cuadro 2 representa más un conjunto de antecedentes. La significación social y el despertar de actitudes de aprobación o reprobación están aún por verse a gran escala; en el nivel individual de quienes componen sus comunidades, ya se están observando incidencias.

Así como se mencionaron en el Cuadro 3 los problemas y retos propios de las universidades transnacionales en los países exportadores, ahora conviene revisar sus equivalentes en el caso de México. Vale la pena dar forma a estas cuestiones ya que la conflictividad de un asunto dentro de una comunidad o sociedad es un factor toral en su difusión y su posterior conversión en un problema público, incluso si esa conflictividad es potencial. Además, las cuestiones expuestas a continuación refuerzan la importancia en el ámbito de la consideración social.

Como es posible observar en el Cuadro 4 las universidades transnacionales bajo estudio son distintas en diversos ámbitos de análisis. El uso del idioma inglés es un factor preponderante en ASU y en UIW la exigencia de que los estudiantes hablen inglés es fuerte, aún más en ASU, quienes pretenden que sus estudiantes ingresen con alto nivel. En CSU, por el contrario, el español está bien integrado en sus actividades, al menos en las de enseñanza. La existencia de cursos de estadounidenses para estadounidenses, de mexicanos para mexicanos y mixtos, manifiesta un sentido más integrativo de los idiomas.

Un componente característico de estos espacios es tener una planta de estudiantes e investigadores de, al menos, los dos países que participan (en algunos casos es un objetivo reclutar alumnos de varios países para tener un conjunto estudiantil internacional). Tanto en ASU como UIW los estudiantes son muy pocos, en el primer caso dos estudiantes de ingeniería japoneses y en el segundo un estudiante estadounidense adscrito a la licenciatura en animación. Los motivos que impulsen a estudiantes de países exportadores a matricularse en este tipo de campus es un tema interesante de estudio.

Existe una cuestión en el campus queretano de ASU que empieza a crecer como riesgo. En estos momentos, la universidad cuenta con una plantilla aproximada de 250 estudiantes inscritos en un primer semestre aunque tiene dificultades para consolidar a una generación de nuevo ingreso. Los directivos del plantel se encuentran en una dicotomía; por una parte están desplegando una serie de exigencias y depuración detallada de los candidatos a ingresar a las licenciaturas, y por otra, se enfrentan a una baja demanda. Esto último podría explicarse, en parte, por la considerable competencia entre instituciones de educación superior no sólo del estado de Querétaro, sino de la región. Un posible cierre o transformación del campus representaría una problemática importante para documentar en el tema transnacional.

CUADRO 4. INCIDENCIAS Y CUESTIONES DE POTENCIAL ESTUDIO A NIVEL MICRO

| Centro Todos Santos (CSU) | ASU-Campus Querétaro | Universidad del Verbo Encarnado (UW) |
|---|--|---|
| Tendencia a la integración del inglés y español por el tipo de actividades | Alto incentivo y uso del idioma inglés | Escaso incentivo y uso del inglés (promesa) |
| Interacción estudiantil internacional: variable, según curso | Interacción estudiantil internacional: baja, dos estudiantes japoneses | Interacción estudiantil internacional: baja, un estudiante estadounidense |
| Movilidad como gestión entre particulares. El Centro es enlace y apoyo (sin promover estudiantes) | Movilidad a Arkansas con ciertos apoyos | Movilidad a San Antonio con pocos apoyos financieros |
| | | Alta sujeción a las decisiones del campus central en San Antonio |
| | Escasa demanda/estudiantes potenciales | Orientación confesional inoperante |

Fuente: Elaboración propia.

Las cuestiones anteriores han sido extraídas de las experiencias de campo realizadas hasta el momento (enero 2019), es decir, son cuestiones empíricas con posibilidad de desarrollarse. En un sentido distinto, se presentan fenómenos educativos de nivel macro que podrían aparecer si las universidades transnacionales se siguen desarrollando. Estos posibles escenarios son producto de la especulación teórica y para que se den, primero tendría que verificarse un crecimiento de los espacios transnacionales. Al mismo tiempo, representan ejes analíticos que pueden ir fortaleciendo una agenda sistémica, y posteriormente, en su caso, una formal:

- a) *Una vía de internacionalización endógena.* La movilidad implica necesariamente la inversión de múltiples recursos: monetarios, humanos, sociales y temporales. La presencia de estos espacios en México (así como en otros países importadores de educación superior) significa para muchos estudiantes la oportunidad de acceder a una educación extranjera con su respectivo prestigio (fundado o no) con un nivel de inversión significativamente menor al de la movilidad al extranjero. Incluso para estudiantes de recursos medios o relativamente altos, implica un ahorro considerable inscribirse a un campus trans-

nacional que viajar al extranjero en búsqueda de un grado. Este es el caso de los dos estudiantes japoneses de ASU-Querétaro.

- b) *Movilidad.* La movilidad puede beneficiar individualmente a los que la ejercen, pero perjudicar en el corto y largo plazo al sistema económico y educativo del país de origen del migrante (de ahí se conceptualiza la “fuga de cerebros”). En la internacionalización endógena el estudiante invierte en un beneficio individual extranjero permaneciendo en el país que lo formó previamente, en la movilidad saliente, el estudiante prescinde de esto último. Uno de los efectos potenciales de los campus transnacionales es servir como puentes facilitadores de movilidad saliente.

Dentro de los campus internacionales se forma masa crítica de capital humano que, dependiendo de factores individuales, decidirá en un futuro desarrollarse profesionalmente en el país local o irse al extranjero usando el campus como plataforma. Estos espacios suelen ofrecer la doble titulación¹ (el caso de ASU-Querétaro y el Verbo Encarnado) además de facilidades para viajar a las universidades matrices y, en algunos casos, bolsa de trabajo. Estos incentivos pueden mantener más o menos vigentes las implicaciones de pérdida de la fuga de cerebros, aunque por su puesto seguir estudiando en el país de origen disminuye las probabilidades de migrar.

- c) *Acceso.* Los campus transnacionales pueden fungir como válvulas de escape satisfactorias ante la dificultad del sistema educativo mexicano de incrementar la matrícula en el nivel superior. Una modalidad educativa del extranjero contribuiría a incrementar la tasa de cobertura. Por supuesto, este efecto tendría como condición necesaria, el éxito de estos espacios con lo cual pudieran crecer hasta absorber una porción significativa de la demanda de estudios. Los números actuales de estudiantes de estos campus en México son muy bajos, ASU-Querétaro, por ejemplo, cuenta con una matrícula aproximada de 250.
- d) *Calidad.* Al tratarse de un fenómeno incipiente, no existe una regulación de la calidad alrededor de estos campus, la regulación más cercana al respecto es el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) que la SEP otorga ante cualquier instancia que desee ofrecer servicios de educación en territorio nacional. En los países más activos en educación superior transnacional, la calidad de esta modalidad educativa es un tema desarrollado con múltiples puntos de discusión, incluyendo quiénes y cómo deben participar en ello. Este ámbito de estudio también depende del futuro de estos espacios ya que, una vez que vayan creciendo y haciendo más complejas y extendidas sus tareas, llegará naturalmente a la mesa de discusión la regulación de la calidad.

¹ Grado igualmente válido tanto en el país exportador de la universidad como en el importador.

- e) *Equidad*. Este es el rasgo más demandante, porque exige de entrada el cumplimiento del acceso, en cierto nivel. El Centro Todos Santos cuenta con actividades encaminadas a promover la equidad en el aprendizaje del idioma inglés (gratuito y abierto a cualquier tipo de persona) y el desarrollo de la comunidad en la que se ha asentado desde 2014. Sus prácticas de difusión y enseñanza sobre temas medioambientales y del idioma inglés incluyen a varios grupos como niños, agricultores y jóvenes.

El caso de Arkansas muestra otra realidad, sus altas colegiaturas son equiparables monetariamente a las de universidades privadas más prestigiadas del país y la atención exclusiva a alumnos que dominen el idioma inglés. Esto evidentemente deja fuera a gran parte de jóvenes en la edad normativa superior. Además, no registra, hasta ahora, actividades de difusión o cualquier otra que lo vincule con su localidad.

La Universidad del Verbo Encarnado, por su parte, tiene una política de uniformar la formación en el idioma inglés de sus estudiantes de pregrado, pero al interior de sus aulas está lejos de lograrse. A diferencia del campus de Arkansas (que realiza una investigación previa de los perfiles de sus estudiantes para asegurar, entre otras cosas, la fluidez en el idioma inglés) en el Verbo Encarnado esto no sucede. Sus maestros deben enseñar en inglés, pero es común que la mayoría de los alumnos no lo entiendan (en el nivel especializado que se requiere) y entonces la mayoría de los profesores terminan combinando el inglés y el español si no es que prefiriendo solamente este último. Esto trae consecuencias diferenciadas para los alumnos además de que deja de cumplirse la formación en el idioma.

¿HACIA UNA POLÍTICA EDUCATIVA?

Por último, merece un espacio de reflexión el fenómeno aquí analizado a la luz de lo que se concibe como “política pública”. Uno de los conceptos clásicos de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su disposición observable (Aguilar, 1992: 22). Haciendo una síntesis de los rasgos definitorios de la política de Luis Aguilar, se tiene que la política se caracteriza primordialmente por:

- a) *Lo institucional*. La política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida y es colectivamente vinculante. Aunque cabe recordar las referencias a los problemas y agendas gestados desde la sociedad civil y que, en su momento, dan origen a las políticas.

- b) *Lo decisorio*. La política es un conjunto y una secuencia de decisiones relativas a la elección de fines o medios planteados. No es la simple decisión deliberada de un actor gubernamental, sino que incorpora las decisiones de los actores participantes, tanto los gubernamentales como los extragubernamentales (aquí entra el factor del conflicto y la negociación).
- c) *Lo comportamental*. Implica la acción o la inacción; es un curso de acción y no sólo una decisión singular. Es, en un doble sentido, un curso de acción: el deliberadamente diseñado y el efectivamente seguido. No se agota en aquello que el gobierno dice y quiere hacer sino que abarca también lo que realmente hace y logra.
- d) *Lo causal*. Esto se refiere a que los productos de las acciones tienen efectos en el sistema político y social. Los actores confían en disparar una serie de decisiones y acciones que se consideran (al menos en teoría) contundentes y eficientes para producir la configuración social deseada (meta).

Si las universidades transnacionales en México aún no constituyen una agenda formal ni han generado un problema vital, entonces menos podrían constituir una política pública como tal. Sin embargo, es posible identificar una relación conceptual con uno de los componentes citados. Lo poco identificable del fenómeno con la política está en lo comportamental. Por un lado, existe un curso de acción y esfuerzos sistemáticos de parte de pequeños grupos empresariales para que dos campus transnacionales se desarrollen; han establecido vínculos con agencias del gobierno mexicano y otros actores locales (turismo estatal y grupos comunitarios en el caso de Todos Santos, y el secretario de educación y alcaldes en el caso de Querétaro). Por otro lado, se puede considerar la “inacción” de parte del gobierno como la permisión que se está dando con estos espacios, un actuar, digamos, de tolerancia, sin restricciones especiales ni vigilancia.

REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo es un esfuerzo por documentar de manera empírica y local un proceso educativo que se ha venido desarrollando en las dos décadas del siglo XXI, principalmente, en un conjunto de países de ingresos altos con influencia en otros de ingresos bajos. Este estudio puede considerarse como parte de la agenda sistémica que se concibe para el caso mexicano descrito.

Este análisis se despliega entre la actualidad y la potencialidad, se interesa en dibujar áreas posibles de desarrollo, pero partiendo de lo existente y lo que efectivamente opera en el país en relación con los espacios transnacionales de educación

superior. Aunque es escaso e incipiente, su estudio y seguimiento puede apoyar una futura gestión de política pública si el fenómeno se desarrolla y se ancla como modalidad de educación.

Hasta el presente, las universidades transnacionales en México constituyen un problema cognoscitivo gestado en el seno de una parte pequeña de la comunidad académica. Los organismos que estudian el fenómeno desde los países exportadores pueden ayudar a construir de manera más eficaz la agenda sistémica que apenas va tomando forma en México.

Existe una plataforma mínima de internacionalización de la educación superior en México que pudiera fungir como base para el desarrollo de legislación respecto a los espacios y acuerdos de orden específicamente transnacional. Algunas cuestiones que podrían empezar a legislarse en un futuro próximo (de tener éxito estas universidades) son: *a*) la inclusión dentro del sistema educativo nacional, estableciendo condiciones especiales para su establecimiento de orden territorial y de inversión (más elaboradas que lo que señala la Ley de Inversiones); *b*) lineamientos ajustados a extranjeros para la autorización e impartición de servicios educativos y otorgamiento del REVOE, y *c*) decidir, y en su caso proponer, nuevos dispositivos sobre el aseguramiento de la calidad de estos espacios (evaluaciones, certificaciones por CIEES, COPAES u otros).

El gobierno mexicano, mediante sus oficinas encargadas de gestionar la educación superior, ha soslayado la regulación o al menos el seguimiento de estos espacios. No se ha propuesto legislar concretamente al respecto, pero sí ha permitido su establecimiento sin mayores restricciones. ¿Qué relaciones pueden desplegarse o estar latentes?, ¿existe algún beneficio que se pueda derivar hacia el sistema de educación superior? Estas dudas y otras más se pueden responder si se brinda un seguimiento al fenómeno no sólo a nivel macro (disposiciones gubernamentales desde el país importador o exportador) sino a las situaciones locales y de nivel micro que estos espacios van presentando en sus protagonistas y sus lugares de asentamiento.

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis (comp.) (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Aguilar, Luis (comp.) (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Didou Aupetit, Sylvie (2002). "Transnacionalización de la educación superior en México y aseguramiento de la calidad". *Revista de la Educación Superior*, 31(124), pp. 9-21.

- Knight, Jane (2006). *Higher Education Crossing Borders: A Guide to the Implications of the General Agreement for Trade in Services (GATS) for Cross-Border Education*. París: Unesco.
- Martin Healy, Nigel (2015). *The Challenges of Managing an International Branch Campus. An Exploratory Study*. Doctoral dissertation. University of Bath School of Management.
- Wilkins Stephen y Jeroen Huisman (2012). "The International Branch Campus as Transnational Strategy in Higher Education". *Higher Education*, 64, pp. 627-645.

8. ENDOGAMIA ACADÉMICA EN EDUCACIÓN SUPERIOR: DESPROPÓSITOS DE UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE REDES

JUAN CARLOS LÓPEZ GARCÍA*

INTRODUCCIÓN

HACE YA TRES décadas que instituciones de educación superior (IES) públicas son objeto de una serie de políticas caracterizadas por el ofrecimiento de recursos económicos extraordinarios sujetos a resultados de procesos evaluativos: Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) (Gil, 2012). Se trata de un proceso que se verifica en distintas latitudes, una tendencia generalizada que, más allá de sus particularidades nacionales, supone no sólo la introducción de las pautas del mundo de los negocios en la vida pública (Casanova, 2009), sino, y sobre todo, el surgimiento de un nuevo modelo de coordinación estatal: un *Estado evaluador* que mantiene a los actores e instituciones de la educación superior bajo un permanente proceso de escrutinio (Enders y van Vught, 2007; Neave, 2001; Neave y van Vught, 1994).

Es bien conocido el contexto en que surgió ese nuevo modelo. Entre otros factores, pueden apuntarse la masificación, definida no pocas veces como el origen de la “mala calidad” de la enseñanza superior; la escasez de recursos, consecuencia de la crisis de la década de 1980, y la redefinición que de las funciones y formas de operar de los gobiernos exigió su progresiva inserción en una economía global anclada en los postulados del neoliberalismo (Brunner, 1997; Mendoza, 2010; Neave 2001:

* Profesor investigador del Departamento de Estudios Culturales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma [j.lopezg@correo.1er.uam.mx].

32-48). Por esta razón, en la base del modelo emergente se advierte la introyección y exaltación de los valores de la gestión privada: el individualismo y la rentabilidad.

La educación superior mexicana se terminaría de conformar en un sistema diversificado, con importante participación del sector privado y en donde el principal instrumento para inducir cambios en las IES públicas es la evaluación (Casanova y López, 2013; Grediaga, 2011; Villa Lever, 2013), vinculada desde un principio a los recursos extraordinarios, pero con la condición de tener que dar cuenta de los “esfuerzos desplegados y de los resultados obtenidos” (Mendoza, 2010: 404).

Además de que el Estado evaluador significó el tránsito del control del proceso al control del producto, la implementación de mecanismos de evaluación se ha desplegado mediante dos vías: políticas vinculadas a la planeación estratégica institucional y aquellas centradas en el personal académico.

Dado que me ocuparé de la evaluación de académicos, y en particular del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), actualmente Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Prodep),¹ interesa señalar que si bien se ha señalado que el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) constituyó un referente paradigmático para los programas de evaluación que vendrían más tarde, tanto federales como institucionales (Ibarrola, 2007; Kent, 2009), el Promep supuso la incorporación de una vertiente colectiva, la de Cuerpos Académicos (CA) y, posteriormente, una de tipo relacional, de generación de redes. Empero, aunque esta última supone un giro importante en las políticas de educación superior en México, su estudio es todavía escaso.

Este capítulo se aboca a las *consecuencias relacionales* de la estrategia de generación de redes del Promep, y en particular a una circunstancia que, a falta de un mejor término, denominaré “endogamia académica”. En primer lugar, se señalan los principales rasgos del programa y el giro que éste supuso al impulsar una vertiente relacional. Luego, se muestra la evolución de las redes en términos de su alcance nacional e internacional. Por último, se sugiere que la generación de vínculos internacionales fue un propósito que perdió fuerza conforme avanzó el programa; aunado a esto, las estrictas reglas para la generación de vínculos externos parecen haber llevado a los actores a asumir una actitud pragmática y así optar por redes nacionales y sólo entre Cuerpos Académicos.

¹ Con la intención de evitar complicaciones excesivas, a lo largo de este texto me referiré al programa en cuestión sólo como Promep.

UN GIRO RELACIONAL EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Si bien sus características, vertientes y reconocimientos no se delinearón de una vez y para siempre, hace poco más de 20 años que el Promep opera en el ámbito de la educación superior mexicana. Ciertamente es que, en 2014, cambió su nombre a Prodep para el Tipo Superior, lo que significó una ampliación hacia los niveles básico y medio superior, sin embargo, tanto su lógica como sus procedimientos continúan, en lo fundamental, inalterados.

Año tras año, la Secretaría de Educación Pública (SEP) da a conocer las Reglas de Operación del Programa (ROP), en donde se especifican los objetivos, lineamientos y procedimientos del Promep. Desde 2014, el programa hace la diferenciación por nivel educativo, no obstante, en el nivel superior tanto sus denominaciones (Perfil Deseable, Cuerpos Académicos, etcétera) como sus mecanismos de funcionamiento continúan prácticamente inalterados.

Tras destinarse en un principio a profesores de tiempo completo (PTC) de universidades públicas estatales y de apoyo solidario, el programa incrementó su cobertura hasta alcanzar los diferentes tipos de servicio de la educación superior: IES federales, universidades politécnicas, tecnológicas e interculturales, así como institutos tecnológicos (tanto federales como descentralizados) y escuelas normales. Según cifras del último diagnóstico del programa, en 2017 la población objetivo alcanzaba ya a PTC de 749 IES distribuidas en todo el país (SEP, 2017).

En lo que respecta a la evaluación, las ROP señalan que ésta se lleva a cabo por un comité de pares elegido entre “académicos de alto nivel y con probada experiencia en evaluación del SNI, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), y de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)” (DOF, 2016).

El programa se compone de una vertiente individual y otra colectiva. A grandes rasgos, la primera se aboca a la adquisición del llamado “perfil deseable” por parte de los PTC de las IES participantes, así como a la entrega de becas para la formación de posgrado o de estímulos para aquellos que ya cuentan con ese perfil. La vertiente colectiva se enfoca en el reconocimiento de CA y en la generación de redes entre éstos y grupos académicos externos (GAE), tanto nacionales como extranjeros. Aunque la definición de CA se ha modificado debido a la incorporación al programa de distintas IES, suele referirse a PTC con intereses similares y objetivos comunes, además de ocuparse de labores de docencia e investigación. Los aspirantes a integrar un CA se evalúan en alguna de las áreas del conocimiento del programa.² Para determinar su grado de consolidación, el comité de pares evalúa

² Las áreas son: 1) ciencias agropecuarias, 2) salud, 3) ciencias naturales y exactas, 4) ciencias sociales y administrativas, 5) ingeniería y tecnología, y 6) educación, humanidades y artes.

tanto el perfil de sus integrantes como sus actividades en colectivo. La suma de los atributos determina su grado: en formación, en consolidación o consolidado.

El impulso para la generación de redes inició en el año 2000 bajo la denominación “vinculación de CA” (DOF, 2000). Desde el inicio se habló de redes temáticas de colaboración, pero fue hasta 2004 que el rubro se definió como se le conoce actualmente: Apoyo para la integración de Redes Temáticas de Colaboración de CA, se especificó que éstas se integrarían, como mínimo, por tres CA, dos de los cuales deben pertenecer a alguna de las instituciones participantes en el programa, en tanto que el resto podían ser externos, siempre y cuando reunieran las características de un CA consolidado (DOF, 2004).

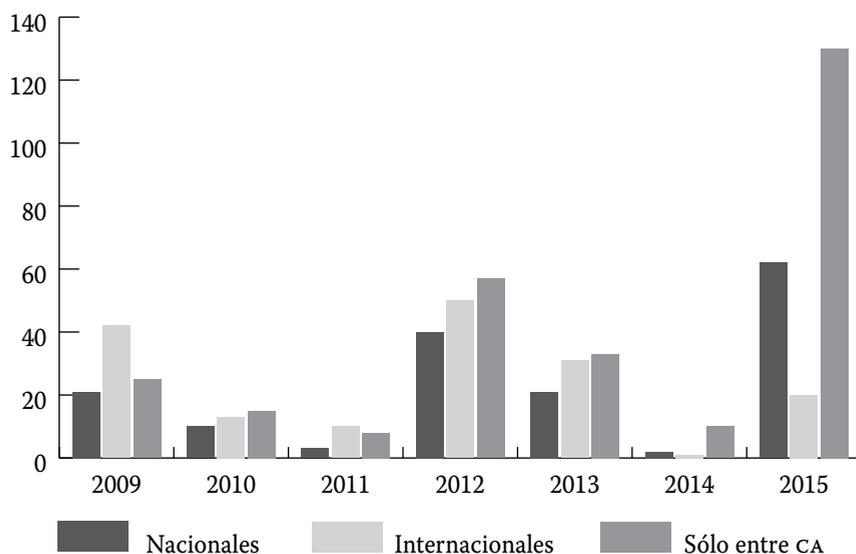
En 2006, como parte de un primer diagnóstico tras diez años de operación, la SEP reportaba que el Promep había reconocido, hasta entonces, 22 redes de composición y alcance diversos. Al mismo tiempo, la SEP proporcionaba un criterio para su clasificación:

- Red internacional general: los nodos se encuentran en instituciones de distintos países sin regionalización determinada.
- Red internacional regional: los nodos se ubican en instituciones de distintos países, pero de una misma región geográfica.
- Red nacional general: los nodos se ubican en diversas instituciones de un país, pero no constituyen una región en particular.
- Red regional nacional: en un mismo país, los nodos determinan una región en particular (SEP, 2006: 126-127).

Me referiré al alcance de las redes Promep considerando únicamente si éstas son nacionales o internacionales (aquellas que incluyen al menos un GAE extranjero), aunque en el primer caso se establece la diferencia entre las redes que incluyen CA y GAE nacionales y las que se constituyen sólo por cuerpos académicos.

En este sentido, puede observarse que entre 2009 y 2015, y pese a los vaivenes que pueden advertirse en algunos años, como consecuencia de las redes no renovadas de un año a otro, los números muestran un incremento considerable, aunque con una presencia cada vez mayor de las redes de alcance nacional, y en particular de las generadas sólo entre CA (Gráfica 1). Me ocuparé de esta circunstancia en el próximo apartado. Aquí sólo diré que el *giro relacional* introducido por el Promep no sólo no es exclusivo de las políticas de educación superior en México, sino que, pese al escaso interés que ha suscitado entre los estudiosos, forma parte de una política de Estado, suscitando importantes retos.

GRÁFICA 1. REDES ACADÉMICAS PRODEP SEGÚN TIPO, 2009-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las redes Promep (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

En efecto, en la última década el Conacyt también se ha sumado a este giro con la puesta en marcha de sus redes temáticas, su incremento, así como el hecho de que ni éstas ni las del Promep pusieran en riesgo su continuidad ante el cambio de gobierno y las medidas de austeridad impulsadas por éste desde sus primeros meses, sugieren, si no un convencimiento absoluto respecto a la importancia y los beneficios de la generación de redes, sí un acuerdo elemental por continuar con lo que se ha constituido como una auténtica política de Estado.

CUADRO 1. REDES CONACYT APROBADAS, 2012-2018

| Año | Número de proyectos |
|----------------------|---------------------|
| 2012 | 30 |
| 2014 | 35 |
| 2015 | 51 |
| 2016 | 79 |
| 2017 | 81 |
| 2018 | 90 |
| Total general | 366 |

Fuente: Conacyt (2019).

Aún falta averiguar las razones de este aparente consenso. Vries y Álvarez sugieren que la continuidad de las políticas de evaluación, y en donde debe incluirse lo que denomino el *giro relacional*, se debe a la dependencia (*path dependence*) que éstas generaron en los distintos niveles desde su implementación: “la perpetuación de la política lleva a ineficiencias cada vez más grandes, pero es muy difícil de cambiar la política por los intereses creados” (2014: 21).

Hacer de la cooperación una norma y apelar a la metáfora de red como modelo organizacional no sólo supone un cierto viraje en las políticas de educación superior y de ciencia y tecnología, también se pretende inducir dinámicas sustantivas de forma “artificial”. Por un lado, se refiere un tránsito fundamental: del reconocimiento de los individuos –de sus atributos en términos de perfil y productividad académicos–, al impulso de la colaboración entre éstos; en el caso del Promep, por medio de entidades previamente constituidas por este mismo programa: los CA. Por otro, sin dejar de recurrir a las TMC a las que se asoció la evaluación desde un principio, se busca generar una “dinámica centrífuga” que, según Clark (1991), históricamente ha iniciado en la base del trabajo sustantivo de las IES, y como resultado de su propia lógica.

Varios trabajos han dado cuenta de la dinámica artificial suscitada por el hecho de que la evaluación se haya ligado a las TMC. A propósito de los CA, Acosta (2006) señala que son el resultado de una “colectivización forzada”, impulsada mediante el “soborno de los incentivos”; una ficción burocrática que no corresponde ni con los intereses sustantivos de quienes integran los CA ni con la dinámica histórica de las IES, en donde el trabajo académico se ha caracterizado por ser, en lo fundamental, individualista.

Otros documentan que la conformación de CA no logró desprenderse del razonamiento pragmático que suscitó desde un principio, pues el surgimiento de CA se orientó por creencias asociadas al prestigio de los PTC, sea para incorporarlos (“agarramos en aquel tiempo a aquellos que creíamos tenían las mejores credenciales por decirlo así y juntamos un grupo” [Rosas, Aquino y Chang, 2013: 167]) o para excluirlos (“no nos permitieron hacer cuerpos académicos naturales para agruparnos con quienes trabajamos... porque... nunca van a subir o crecer” [Silva y Castro, 2014: 11]).

Si bien existen buenas razones para pensar que lo mismo ocurre en el caso de las redes Promep, lo cierto es que pocos trabajos abordan el proceso de constitución de estos entramados. Mientras la cobertura institucional del Promep y el número de CA han sido objeto de análisis y motivo de orgullo en los informes del programa (SEP, 2006; 2017), poco o nada suele decirse de sus redes.

Hablamos, es cierto, de entramados “artificiales”, impulsados mediante TMC, por lo que es probable que éstos sean sólo un medio para acceder a los recursos en

juego, poniendo en duda incluso su carácter de *red*. En este sentido, el análisis de los vínculos endogámicos permite avanzar en el conocimiento del razonamiento que está detrás de la conformación de una red del Programa de Mejoramiento del Profesorado.

ENDOGAMIA

La endogamia académica (*academic inbreeding*) es la contraparte del proceso de internacionalización. Sin embargo, mientras esta última constituye un fenómeno más visible debido a las características del contexto de la nueva producción de conocimiento (Gibbons *et al.*, 1997), y para el cual se han generado importantes indicadores, colaboración entre países a partir de artículos académicos (Ainsworth y Russell, 2014; Nature Index, 2018), o solicitud de patentes (Leydesdorf, Franz y Yan, 2017), la endogamia académica, por el contrario, no sólo es un fenómeno periférico y para el cual apenas contamos con información, sino que su estudio no se ha puesto al corriente con las características del contexto en que se desenvuelve la profesión académica.

En efecto, el estudio de la endogamia académica continúa refiriéndose a la situación en que las IES contratan a sus propios graduados del doctorado. La pregunta que se formula gira en torno a si ésta repercute en la productividad y el fortalecimiento de las instituciones, aunque, como muestran Altbach, Yudkevich y Rumbley (2015), las opiniones son todavía encontradas.

En lo que respecta al Promep, el estudio de la endogamia académica cobra relevancia debido a dos aspectos: el incremento de lo que, a falta de un mejor término, denominaré “lazos endogámicos” en sus redes, aun cuando el programa sí planteó la internacionalización como uno de sus objetivos; y la posibilidad de introducir una mirada relacional respecto a este fenómeno.

Sobre el primer punto, si bien en el primer año de las redes Promep los objetivos del programa priorizaban la incorporación de los PTC al posgrado, también se buscó “propiciar la incorporación de los cuerpos académicos a redes nacionales e internacionales de conocimiento” (DOF, 2000: 20). Con el tiempo se precisarían objetivos, y aunque ya no suele hablarse de internacionalización, se hace énfasis en las interacciones científicas, el intercambio de información y la movilidad académica de profesores y estudiantes. Asimismo, en la más reciente convocatoria del programa, se apunta que los objetivos responden a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible:

En particular, para el tipo superior se contribuye al logro de la meta 10 “Para 2030, aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo” (DOF, 2019: 23).

Sobre el segundo punto, una mirada relacional de la endogamia académica se justifica no sólo por un contexto donde el trabajo académico es, cada vez en menor medida, el producto de hombres aislados, sino también por las dinámicas sociales a que da lugar ese contexto: cooperación en los distintos grados (institucional, regional e internacional), mundialización del trabajo académico y científico, migración científica, etcétera (Vinck, 2015). Sin embargo, en el caso de la evaluación, esas dinámicas pueden encaminarse en un sentido contrario. No ahondaré sobre este punto, pero piénsese, por ejemplo, en cómo una determinada política educativa puede incentivar o no las relaciones intra e interinstitucionales.

Dicho lo anterior, mostraré algunos resultados del programa en materia de redes para el periodo 2009-2015 para luego aventurar una idea respecto al porqué de estos resultados. En este sentido, diré que tanto la progresiva disminución de redes internacionales como el incremento casi explosivo de las redes cuyos vínculos de tipo endogámico son, además de ejemplos de la ambigüedad del programa en su “vertiente relacional”, sus más importantes efectos inesperados.

Luego de que las redes internacionales iniciaran representando casi la mitad del total de las redes (47.3%), éstas disminuirían hasta llegar a 10%, en 2015 (Gráfica 1). Tal disminución, empero, fue correlativa al incremento de las redes constituidas sólo por CA (redes nacionales, pero sin participación de GAE: UNAM, IPN, entre otras instituciones). Al final del periodo analizado, éstas terminarían representando 61% del total.

Empero, si bien la generación de redes entre CA no constituye por sí misma una situación endogámica, no ocurre lo mismo con aquellas que se integran por dos o más CA de una misma institución. Tal circunstancia, cabe advertir, buscó evitarse en 2008 recurriendo a los propios estímulos, al proponerse entregar la mitad de los recursos a las redes así conformadas. El requerimiento fue descartado en convocatorias posteriores, volviéndose, empero, una práctica cada vez más común.

Dadas las reglas de operación del programa, es posible identificar tres tipos de lazos endogámicos. Cada uno puede observarse en las redes consideradas en la Gráfica 1, es decir, redes constituidas sólo entre CA, nacionales (con participación de CA y GAE nacionales) e internacionales, sin embargo, me referiré sólo a las primeras. Los tipos de lazos endogámicos son los siguientes:

Tipo 1. Redes en que concurren dos o más CA adscritos a la misma institución del CA iniciador.

Tipo 2. Redes integradas por dos o más CA con adscripción institucional diferente del CA iniciador.

Tipo 3. Redes en que se combinan los dos tipos anteriores.

A este respecto, el Cuadro 2 muestra, por un lado, que el grueso de las situaciones de endogamia a que dan lugar las redes Promep son del tipo 1, es decir, en las que dos o más integrantes pertenecen a la institución del CA iniciador y, por otro, que este tipo de vínculos se incrementaron en el último año, al punto que los tipos 1, 2 y 3 representan 65% del total en el periodo analizado.

CUADRO 2. LAZOS ENDOGÁMICOS EN REDES ENTRE CA, 2009-2015

| Año / tipo red y endogamia | Redes entre CA | | | Total tipo |
|----------------------------|----------------|--------|--------|------------|
| | Tipo 1 | Tipo 2 | Tipo 3 | |
| 2009 | 2 | 1 | 1 | 4 |
| 2010 | 3 | 0 | 1 | 4 |
| 2011 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2012 | 9 | 3 | 0 | 12 |
| 2013 | 3 | 1 | 2 | 6 |
| 2014 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| 2015 | 32 | 15 | 7 | 54 |
| Total | 49 | 22 | 11 | 82 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de redes Promep (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Dar cuenta de esta suerte de “endogamia académica” es importante, no sólo porque los resultados del programa contradicen lo que parece ser una tendencia hacia la internacionalización del trabajo académico y el desbordamiento de sus límites institucionales (Vinck, 2015), sino y sobre todo porque abren paso a una reflexión sobre el razonamiento que se pone en práctica para alcanzar el reconocimiento de una red Promep y así acceder a los recursos en juego.

Piénsese en las consecuencias de que las ROP establecieran estrictas reglas para la generación de redes; sobre todo, el hecho de que los GAE tuvieran que acreditarse como CA consolidados (DOE, 2004). Así, dada la ausencia de CA consolidados con qué vincularse, y orientados por el prestigio de las relaciones académicas de las que podrían echar mano, los aspirantes a conformar una red habrían optado por recu-

rrir a GAE nacionales e internacionales. Sin embargo, la ampliación de la cobertura y el consecuente aumento de CA consolidados habrían significado la posibilidad de generar redes con CA, sin tener que pasar por el arduo proceso para acreditar la equivalencia de los GAE. Frente a esta circunstancia, los postulantes, iniciadores de las redes, habrían optado por vínculos nacionales y cada vez más endogámicos.

Se trata, por supuesto, de una hipótesis que sólo habrá de confirmarse conforme se incrementen los estudios empíricos en torno a la constitución de las redes Promep. No obstante, me parece, el saber acumulado en torno a una evaluación y su vinculación con las TMC parece justificar su planteamiento.

CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados del programa contradicen lo que, desde hace ya unas décadas, constituye una tendencia mundial hacia el desbordamiento de los límites institucionales por parte del trabajo académico. Ejemplo de esto es la reconfiguración en el alcance de las redes Promep a lo largo del periodo, en el que la progresiva disminución de redes internacionales se vio acompañada del aumento de aquellas cuyos vínculos se establecen sólo entre CA, y en particular de los vínculos endogámicos.

Sin embargo, ni los caminos de la internacionalización ni la endogamia académica a los que da lugar el Promep pueden entenderse al margen de las especificidades del programa. Mientras éste ofrece incentivos económicos para la generación de redes, sus estrictas reglas de operación suponen fuertes límites para su desarrollo, dando lugar a los resultados (aparentemente) inesperados mostrados en este texto. Al respecto, Elster (1994) señala que muchos esquemas de distribución fracasan porque los encargados de las asignaciones suponen que los aspirantes a un determinado bien actuarán como si ignoraran las reglas que gobiernan su asignación.

Por supuesto, no se sigue de esto que el Promep debe inducir el establecimiento de cierto tipo de vínculos mediante reglas más estrictas o recurriendo, como ya lo hizo, a los estímulos económicos. Hace ya cuatro décadas que Campbell (1979) mostraba cómo la obsesión por las métricas conducía fácilmente hacia la simulación. Podríamos echar mano de varios ejemplos para mostrar cómo el estudio de la evaluación ligada a TMC conoce bastante a este respecto.

Antes bien, urge un replanteamiento de los propósitos del programa. Por un lado, existe poca claridad de si el Promep supone una estrategia que busca la consolidación de los vínculos entre CA o su internacionalización. Este punto adquiere particular relevancia en la coyuntura política actual. Piénsese en las críticas hacia la política internacional del régimen y en cómo su “dar la espalda al mundo”, aunque preocupante en temas como las relaciones con los Estados Unidos, también lo es para muchos otros

aspectos en los que, parafraseando la sentencia del propio presidente, “la mejor política interior puede ser una buena política exterior”. Por ejemplo, en el ámbito educativo, y en particular en la educación superior, en donde, bajo ciertas condiciones, las políticas de internacionalización de estudiantes y profesores pueden repercutir en el desarrollo nacional, aunque no necesariamente en el corto plazo.

Por otro lado, es necesario introducir una cierta dosis de aleatoriedad en el establecimiento de vínculos entre académicos. Watts (2006) apuntaba que, en materia de redes, un exceso de control lleva al anquilosamiento, y que, en ese sentido, resulta mucho más benéfica la búsqueda de un equilibrio entre la estrategia y el capricho. Se trata, dice, de una tregua incómoda, pero necesaria, y a la que la producción de conocimiento, por cierto, nunca ha sido indiferente.

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2006). “Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de Cuerpos Académicos en México”. *Revista de la Educación Superior*, xxxv(139), pp. 81-92.
- Ainsworth, S. y J. Russell (2014). “Mapping S&T Collaboration between Latin America and Europe: Bibliometric Analysis of Co-authorships (1984-2007)”. En J. Gaillards y R. Arvanitis (eds.). *Research Collaboration Between Europe and Latin America: Mapping and Understanding Partnership*. París: Ed. des Archives Contemporaines.
- Altbach, Ph., M. Yudkevich y L. E. Rumbley (2015). “Academic Inbreeding: Local Challenge, Global Problem”. *Asia Pacific Education Review* (16), pp. 317-330.
- Brunner, J. J. (1997). “Educación superior, integración económica y globalización”. *Perfiles Educativos*, xix (76/77), pp. 6-15.
- Campbell, D. T. (1979). “Assessing the impact of planned social change”. *Evaluation and Program Planning*, vol. 2, pp. 67-90.
- Casanova, H. (2009). “La universidad pública en México y la irrupción de lo privado”, en H. Muñoz (coord.). *La universidad en el México de hoy*. México: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Casanova, H. y J. C. López-García (2013). “Educación superior en México: los límites del neoliberalismo (2000-2010)”. *Linhas Críticas*, 19(38), pp. 109-128.
- Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen / Universidad Futura / UAM Azcapotzalco.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2019). Histórico redes temáticas 2012-2019. <<https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-redes-tematicas-de-investigacion>>.

- Elster, J. (1994). *Justicia Local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Barcelona: Gedisa.
- Enders, J. y F. A. van Vught (eds.) (2007). *Towards a Cartography of Higher Education Policy Change: A Festschrift in Honour of Guy Neave*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies, Universidad de Twente.
- Gibbons, M. et al. (1997). *La nueva producción del conocimiento: la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Gil Antón, M. (2000). "Un siglo buscando doctores". *Revista de la Educación Superior*, xxix(113), pp. 23-42.
- Gil Antón, M. (2012). "La educación superior en México entre 1990 y 2010. Una conjetura para comprender su transformación". *Estudios Sociológicos*, xxx(89), pp. 549-566.
- Grediaga, R. (2011). "La configuración del sistema de educación superior en México: políticas públicas y desarrollo institucional". En *La educación pública: patrimonio social de México* (vol. iv. *La SEP en el desarrollo de la educación superior*, pp. 3-60). México: Secretaría de Educación Pública / Fondo de Cultura Económica.
- Ibarrola, M. de (2007). "El Sistema Nacional de Investigadores a veinte años de su creación". En D. Cazés, A. Didriksson, J. Gandarilla, E. Ibarra, y L. Porter (coords.). *Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro*. México: CEIICH-UNAM.
- Kent, R. (2009). "La economía política de la educación superior durante la modernización". En R. Kent (coord.), *Las políticas de educación superior en México durante la modernización. Un análisis regional*. México: ANUIES, pp. 39-91.
- Leydesdorff, L., D. Franz y B. Yan (2017). "Mapping Patent Classifications: Portfolio and Statistical Analysis, and the Comparison of Strengths and Weaknesses". *Scientometrics*, 112, pp. 1573-1591.
- Mendoza, J. (2010). "Tres décadas de financiamiento de la educación superior". En A. Arnaut, y S. Giorguli (coords.). *Los grandes problemas de México* (vol. vii. *Educación*, pp. 391-417). México: El Colegio de México.
- Nature Index (2018). Connected World. Patterns of International Collaboration <<http://www.natureindex.com/country-outputs/collaboration-graph>> (consultado el 2 de septiembre de 2018).
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política*. Barcelona: Gedisa.
- Neave, G. y F. A. van Vught (eds.) (1994). "Conclusión", en G. Neave y F. A. van Vught (comps.). *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, pp. 377-399.
- Rosas, J. A., S. P. Aquino y E. Chang (2013). "Conformación, retos, conflictos e institucionalización de cuerpos académicos. Estudio de caso. La percepción de

- líderes directivos”. En S. P. Aquino, D. E. Magaña y P. Sánchez (coords.). *Cuerpos académicos en educación superior: Retos para el desarrollo institucional*. Villahermosa: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, pp. 155-185.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2006). *Programa de Mejoramiento del Profesorado Promep. Un primer análisis de su operación e impactos en el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). Diagnóstico S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Evaluación de Políticas. <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/10933/1/images/S247-Programa_desarrollo-profesional-docente-diagnostico-2017.pdf> (consultado el 15 de marzo de 2019).
- Silva, C. y A. Castro (2014). “Los cuerpos académicos, recursos y colegialidad forzada”. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22, pp. 1-23.
- Villa Lever, L. (2013). “Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México”. *Revista de la Educación Superior*, XLII(167), pp. 81-100.
- Vinck, D. (2015). *Ciencias y sociedad. Sociología del trabajo científico*. Barcelona: Gedisa.
- Vries, W. y G. Álvarez (2014). “El éxito y el fracaso de las políticas para la educación superior”. En H. Muñoz (coord.). *La universidad pública en México. Análisis, reflexiones y perspectivas*. México: Seminario de Educación Superior, UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Walzer, M. (2001). *Las esferas de la justicia: Una defensa del pluralismo y la igualdad* (segunda ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Watts, D. (2006). *Seis grados de separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*. Barcelona: Paidós.

Reglas de Operación del Promep

- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2000). Reglas de Operación e indicadores del Programa de Mejoramiento del Profesorado. DOF México, 15 de marzo de 2000.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2004). Reglas de Operación e indicadores del Programa de Mejoramiento del Profesorado. DOF México, 16 de abril de 2004.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008). Acuerdo número 417 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep). DOF. México, 30 de diciembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016). Acuerdo número 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016. DOF. México, 31 de diciembre de 2015.

REDES Promep

Redes Promep (2009). Integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos 2009. Recuperado el 20 de octubre de 2015, del Sitio electrónico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (Prodep). <<http://dsa.sep.gob.mx/resultados.html>>.

Redes Promep (2010). Integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos 2010. Recuperado el 20 de octubre de 2015, del Sitio electrónico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (Prodep). <<http://dsa.sep.gob.mx/resultados.html>>.

Redes Promep (2011). Integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos 2011. Recuperado el 20 de octubre de 2015, del Sitio electrónico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (Prodep). <<http://dsa.sep.gob.mx/resultados.html>>.

Redes Promep (2012). Integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos 2012. Recuperado el 20 de octubre de 2015, del Sitio electrónico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (Prodep). <<http://dsa.sep.gob.mx/resultados.html>>.

Redes Promep (2013). Integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos 2013. Recuperado el 20 de octubre de 2015, del Sitio electrónico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (Prodep). <<http://dsa.sep.gob.mx/resultados.html>>.

Redes Promep (2014). Integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos 2014. Recuperado el 20 de octubre de 2015, del Sitio electrónico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (Prodep). <<http://dsa.sep.gob.mx/resultados.html>>.

Redes Promep (2015). Integración de redes temáticas de colaboración de cuerpos académicos 2015. Recuperado el 20 de octubre de 2015, del Sitio electrónico del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (Prodep). <<http://dsa.sep.gob.mx/resultados.html>>.

Las políticas educativas en México: problemas y desafíos, se terminó de imprimir en marzo de 2020, la edición y producción estuvo al cuidado de Logos Editores. José Vasconcelos, 249-302, col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México, tel. 55.55.16.35.75, logos.editores@gmail.com. La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición

NOVEDADES EDITORIALES

La izquierda mexicana y el régimen político
Godofredo Vidal (coord.)

Reformas estructurales y proyecto de nación
Pablo Mejía Montes de Oca y Javier Contreras Carbajal
(coords.)

Coyuntura. Cuestiones teóricas y políticas
Jaime Osorio

José Revueltas, un rebelde melancólico.
Democracia bárbara, revueltas sociales y emancipación
Arturo Anguiano

Sujeto capital, sujeto revolucionario. Análisis crítico
del sistema capitalista y sus contradicciones
Roberto Escorcía y Gastón Calligaris (coords.)

Tendiendo puentes para una sustentabilidad integral
Aleida Azamar y Jaime Matus (coords.)

Pueblos mágicos: una visión interdisciplinaria (volumen IV)
Liliana López Levi, Carmen Valverde y María Figueroa
(coords.)

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Argumentos.
Estudios críticos de la sociedad, núm. 90.
Miradas a la migración, el auge de los refugiados
en América Latina

DCSH PUBLICACIONES

www.facebook.com/DcshPublicaciones

ENLACES

Librería Dr. Luis Felipe Bojalil Jaber
Tel. 5483 7328
<http://libreria.xoc.uam.mx/index.php>

Biblioteca Dr. Ramón Villarreal Pérez
Tel. 5483 7361
<http://biblioteca.xoc.uam.mx/>

Desde el pensamiento y análisis crítico de los autores, esta obra, se dirige a analizar, reflexionar y valorar la influencia e impacto que han tenido las Políticas Educativas en México, al menos en los últimos cuatro sexenios.

Partir desde un análisis del escenario que legó el proyecto neoliberal –señalado como las problemáticas heredadas– hacia los desafíos que tiene la actual agenda educativa –y que habrá de enfrentar el nuevo gobierno mexicano– es el objetivo central de este compendio de ensayos. El cual tiene su origen en las aulas de la Universidad Autónoma Metropolitana, donde académicos y estudiantes del doctorado en Ciencias Sociales, comparten sus experiencias laborales en el campo de la educación y sobre todo los conocimientos adquiridos en sus trabajos de investigación educativa.

La educación en la brecha digital y las habilidades digitales en la universidad; políticas en tecnología educativa; la obligatoriedad de la educación media superior; universidades transnacionales; endogamia académica en educación superior; la historia en los planes de estudio en educación básica, son entre otros, los temas abordados por los autores, donde comparten evidencias y datos reveladores para aprender del pasado reciente, y apunta ciertas directrices para no volver a cometer los errores cometidos por las gestiones neoliberales.

Es una obra vigente, razonable y pertinente para comprender la situación actual de la educación en México, así como el punto de partida de la nueva administración del gobierno federal.



ISBN 978607281684-8



9 786072 816848

