Luis Reyes García,
Claudia Alaniz Hernández,
Miguel Ángel Olivo Pérez (Compiladores)

Educación y reforma en México

A propósito de la cuarta transformación

Luis Reyes García, Claudia Alaníz Hernández,
Miguel Ángel Olivo Pérez
(Compiladores)

Educación y reforma en México

A propósito de la cuarta transformación

Elia Gutiérrez Martínez
Raúl Zamorano Farías
Enrique Farfán Mejía
Olga Rocío Díaz Cancino
Sergio Hugo Hernández Belmonte
María Elena Gómez Gallegos
Yolanda Cabrera Barrera
Mario Alberto Leyva Galicia

Ediciones del solar
Caracas, 2020

© Ediciones Del Solar

Primera edición: Caracas, 2020
Hecho en la República Bolivariana de Venezuela

Ediciones Del Solar ACSFL.
Correo electrónico: edicionesdelsolar@gmail.com
Teléfono: (00 58) 212 - 574.50.83

Diagramación y montaje: Carlos Pérez Cárdenas
Portada: Carlos Pérez Cárdenas

Ilustración de portada: Tomada de: https://encrypted-tbn0.gstatic.com/images?q=tbn:ANd9GcRGyav-Frgg8vXT0qLXNUByz2M32oPtTNwJXg&usqp=CAU

Depósito Legal: DC2020001439
ISBN: 978-980-18-1598-3

Los derechos de esta obra para esta edición son propiedad de los editores. Ninguna parte de ella puede ser reproducida o transmitida mediante ningún sistema o método, electrónico o mecánico (incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier sistema de recuperación o almacenamiento de información), sin el consentimiento por escrito de los editores. Todas las obras publicadas por estas editoriales son sometidas a la lectura y la evaluación de expertos

Todas las obras publicadas por esta editorial son sometidas a la lectura y la evaluación de expertos

Índice

Introducción
Luis Reyes García 7

I Parte
Educación, reforma y la cuarta transformación

Los principios universales y la 4T en educación. ¿Hacia dónde vamos?
Miguel Ángel Olivo Pérez 19

Las reformas educativas y la crisis de los aprendizajes de la educación básica en México. Los retos por afrontar en el gobierno del AMLO
Luis Reyes García 39

La educación como posibilidad de cambio social en el escenario de la 4T
Enrique Farfán Mejía 61

La situación de la educación superior en México en el gobierno de la cuarta transformación
Olga Rocío Díaz Cancino 71

Fortalecer la formación docente como requisito para lograr la excelencia educativa en la 4T
Sergio Hugo Hernández Belmonte, María Elena Gómez Gallegos y Yolanda Cabrera Barrera 101

II Parte

Educación y reforma: asuntos colaterales

La obligatoriedad de la educación inicial en México: un escenario poco probable
Claudia Alaníz Hernández 121

Formas de inclusión y exclusión en el programa de educación de calidad
Raúl Zamorano Farías y Elia Gutiérrez Martínez 155

Hablar de la CNTE a 40 años de su fundación
Mario Alberto Leyva Galicia 179

Acerca de los autores 199

Introducción

Luis Reyes García

En las últimas tres décadas, más que en ninguna otra época, el tema educativo ha tenido una gran centralidad en el debate internacional y en los diferentes estados nacionales de todas las regiones del mundo. Jomtien 1990 y Dakar 2000, los principales congresos auspiciados por organismos como la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, con el visto bueno de la mayoría de los gobiernos, promovieron una amplia agenda de temas y acciones que, al menos en el discurso, configuraron el lema de la "educación para todos", al tiempo se fueron agregando distintas metas y objetivos que cada Estado y sistema educativo fue incorporando a sus programas y acciones en el corto, mediano y largo plazo. En este contexto, si bien la noción del derecho a la educación se ha fortalecido en el imaginario de la mayoría de la población, el sesgo utilitario que se le ha dado a la mayoría de los proyectos educativos, también nos ha producido la sensación de que, más que educar para la formación en estricto sentido, el énfasis sigue siendo educar para el mercado capitalista a fin alentar la construcción de nuevos consumidores. Una población más educada es más propensa a incrementar sus hábitos y prácticas de consumo y eso es clave en los procesos de acumulación y generación de ganancias de la economía capitalista. En este sentido, más que actos de bondad y preocupación por la educación de los más pobres y los marginados, Jomtien y Dakar han impulsado una amplia agenda de reformas que abonan al vínculo educación-mercado con todo lo que ello ha implicado.

En México, desde los años noventa se instrumentaron un conjunto reformas que han transformado el sistema educativo en todos sus niveles. En una primera etapa, las reformas de los noventa concretaron la obligatoriedad de la secundaria en 1993 e impulsaron sendas acciones en pos de descentralización

de los servicios educativos; desde entonces, cada entidad se hace cargo del financiamiento y la dirección administrativa de su respectivo sistema público de educación básica en la ruta de una federalización educativa (Arnaut, 1998 y Ornelas; 2008). Al mismo tiempo, se inicia un largo proceso de cambios y adecuaciones curriculares a los planes y programa de estudio, los cuales transitaron de las áreas a las asignaturas y los campos formativos, bajo una lógica de transversalidad que al menos en lo formal tenían como propósito la integración de contenidos desde una mirada holística. Al inicio de la década del 2000, una vez que ya se había operacionalizado la primera ola reformistas, desde la OCDE se impuso la necesidad de empezar a evaluar los resultados de aprendizaje, los sistemas educativos tenían que entregar mejores resultados. En efecto, la aplicación evaluaciones PISA en el año 2000, o la evaluación de los aprendizajes dirigida a jóvenes egresados de secundaria, se definió como la principal estrategia de valoración de sus progresos al finalizar el ciclo formativo de la educación básica, con pruebas periódicas de cada tres años; a la fecha la evaluación PISA se ha aplicado en 7 ocasiones. Más allá de la especificidad de sus instrumentos y los resultados alcanzados por los jóvenes de 15 años, PISA ha mostrado las grandes deficiencias estructurales que el sistema educativo mexicano tiene para alcanzar mejores resultados de aprendizaje. En efecto, la marginación, la pobreza y las inequidades en al acceso a los servicios educativos, siguen propiciando exclusión, deserción, reprobación y bajo rendimiento escolar.

Una vez que la evaluación estandarizada se instaló como el mecanismo por excelencia para evaluar los rendimientos del sistema educativo en el rubro de los aprendizajes, toda la década del 2000 fue escenario de aplicación de otras pruebas, a PISA se sumaron ENLACE y EXCALE, con el propósito de pulir los instrumentos para medir los aprendizajes de los alumnos desde básica hasta media superior. Al tiempo que se aplicaban las evaluaciones, los cambios curriculares se ejecutaron casi al por mayor y bajo una lógica de ensayo y error, igual que los continuos ajustes a los libros de texto de primaria y secundaria. De los campos formativos y los aprendizajes esperados, a los aprendizajes clave en el contexto de modelos híbridos, entre el enfoque por competencias y la permanencia del constructivismo, el sistema público de educación básica ha experimentado en estos años un torbellino de reformas y contrarreformas. No terminaba de asentarse un cambio y ya teníamos encima una nueva propuesta, ante la confusión e incertidumbre de directivos de escuela y profesores que no acababan de encontrar el sentido y la congruencia a todas las innovaciones curriculares y pedagógicas que se impulsaban desde la SEP.

Después de 10 años evaluar a los alumnos, a principios de 2010, quedaba demostrado y reiterado que no había grandes avances y que más bien, se consolidaba una tendencia hacia el estancamiento en la construcción de los aprendizajes. En este contexto, si ya se habían aplicado diferentes acciones con los estudiantes y a pesar de ello no se tenían grandes mejoras, entonces lo que seguía era evaluar el perfil y el desempeño de los maestros con el propósito de encontrar y definir nuevas soluciones al inocultable fracaso del sistema público de educación básica.

Desde el inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, el plan de las reformas estructurales definido en el Pacto por México firmado por las principales fuerzas políticas y la presidencia de la República el 2 de diciembre de 2012, establecía una agenda de acciones en las principales áreas de la gestión gubernamental. Las llamadas reformas estructurales (fiscal, energética, educativa, etc), expresaban la voluntad del gobierno para impulsar una amplia reforma del Estado Mexicano, se decía desde el discurso oficial. En este marco, la reforma educativa se propuso como un conjunto de acciones orientadas a completar el ciclo reformista iniciado desde los años noventa y cuyo propósito era de mejorar los rendimientos del sistema educativo. Para ese momento, le evaluación docente ya se perfilaba como la punta de lanza del nuevo momento reformista. En este sentido, la Ley del Servicio Profesional Docente disponía nuevas reglas y procedimientos para el ingreso, permanencia y promoción del profesorado. El argumento central de la nueva ley se refería a la necesidad de que el Estado recuperara la rectoría de la educación, cuya organización y dirección había sido compartida por décadas con el SNTE, bajo una lógica de pactos políticos de favor y recompensa entre los gobiernos en turno y sindicato magisterial (Ornelas, 2012).

La aprobación y aplicación de la nueva Ley sacudió los cimientos del sistema público de educación básica pues encontró resistencia y oposición, toda vez que modificaba de facto el trato preferencial que los maestros habían recibido por décadas de parte de los gobiernos en turno; en el horizonte se vislumbraba inestabilidad laboral, precarización y rígidos controles de desempeño para el ingreso, permanencia y promoción. Sobre todo, se veían como medidas que no surgían de un proceso de consulta y construcción de acuerdos y consensos, sino como un conjunto de acciones autoritarias más orientadas a entregar a la docencia a una lógica eficientista y en franco desapego con derechos laborales adquiridos. A pesar de las protestas y la movilización en contra de la ley, ésta se aprobó y se aplicó entre 2014 y 2018. Es un periodo tenso y lleno de claroscuros para el sistema público de educación básica, en el que tampoco se pudo garantizar la anhelada mejora de los aprendizajes, la educación pública entró en una de sus etapas más críticas.

En este contexto de grandes tensiones entre el gobierno y el magisterio, la sucesión presidencial de 2018 se presentaba como una posibilidad de renovación y grandes cambios o de permanencia y continuidad. El triunfo de la candidatura de centro-izquierda representada en la figura de Andrés Manuel López Obrador, rompió la hegemonía de los gobiernos apegados a la ortodoxia de la economía internacional: individualismo, consumo, mercado y flexibilización de los derechos laborales, que tanto han lastimado a los sectores sociales mayoritarios.

El nuevo gobierno se inscribe en una orientación populista de izquierda, que lanza un mensaje de esperanza a los más pobres. Sus simpatías por las causas del pueblo como se dijo desde la campaña, lo han llevado en esta primera etapa, a impulsar una amplia cruzada de acciones en contra de la corrupción, que considera una de las principales causas de la pobreza y la injusticia social. Anclado en un discurso ético de moralidad del servicio público, afronta una permanente batalla con distintos agentes que cuestionan la viabilidad de sus propuestas y acciones. No sin cometer algunos errores de comunicación y de gestión de decisiones, el gobierno de López Obrador es aún una promesa en varios ámbitos de la gestión gubernamental. La educación no es la excepción. La estrategia de abrir 100 universidades para ampliar la cobertura de la educación superior, es probablemente una de las propuestas que más ha llamado la atención en el inicio de su gestión, es un proyecto en marcha que no reporta aún grandes resultados. Por lo que respecta a la educación básica, los inciertos e interrogantes son mayores que las certezas y la claridad de propuestas. Si bien su gobierno arranca con la derogación de la Ley del Servicio Profesional Docente, considerada como un golpe frontal al magisterio de educación básica por parte del gobierno anterior, la acción se ha valorado más como una estrategia de acercamiento político con un gremio organizado que pesa mucho en términos electorales. En cuanto a la Nueva Escuela Mexicana, que tanto se ha anunciado, es apenas una agenda de buenas intenciones que todavía no concreta propuestas y acciones de fondo para incidir en los grandes pendientes de las escuelas de educación básica. La mejora de los aprendizajes es uno de las grandes deudas de las reformas educativas de las últimas décadas, ayudar a los niños a desarrollar su potencial cognitivo de cara a una formación integral más allá del énfasis instrumental y utilitario que tanto se ha privilegiado, tendría que ser un elemento central de un proyecto educativo, no de una reforma más; de esas ya ha habido muchas.

En materia educativa, el nuevo gobierno ha tenido que afrontar de forma inesperada la ruta de la educación remota y virtual a causa de la pandemia provocada por el COVID a nivel mundial, y que obligó al confinamiento y distanciamiento social. La escuela como la conocíamos, dejó de funcionar. Por

ello, se están abriendo un sin fin de interrogantes respecto a cómo será la escuela, el proceso de enseñanza-aprendizaje, la acción docente y en general, el proceso educativo después de la pandemia.

El libro que presentamos a continuación es un esfuerzo de reflexión colectiva de académicos de varias instituciones de educación superior en el marco del Foro titulado *"Hacia dónde va la educación de México en la cuarta transformación? Reflexiones interdisciplinarias",* organizado por el Cuerpo Académico Sociología de la Educación Básica, con el apoyo de la Dirección y el área administrativa de la Unidad 096 CDMX Norte de la UPN y la Coordinación de Investigación de la Benemérita Escuela Nacional de Maestros, celebrado en el mes de septiembre de 2019, en la misma sede de la normal. Los trabajos que se presentan a continuación se derivaron de la participación de varios de los académicos que fungieron como ponentes.

El libro está dividido en dos grandes partes. En la I parte denominada: educación, reforma y la cuarta transformación, encontramos, en primer lugar, el texto de Miguel Ángel Olivo sobre los principios universales y la 4T. El autor argumenta que entre las múltiples dimensiones que componen el campo educativo, la realización de un balance global, específicamente la pregunta de hacia dónde se dirige la 4T en educación, lejos de ser una tarea individual o algo exclusivamente propio de expertos, corresponde a todos los sectores de la sociedad; los cuales más allá de las diferencias, tienen la obligación moral de reconocer la existencia real de una conciencia de que somos seres que tarde o temprano, debemos adherirnos a algo más grande que a nosotros mismos como seres particulares. En este sentido, los valores universales, como el sentido de lo justo en la igualdad y la libertad, cosa que tienen mucho que ver con el fenómeno de la evaluación en cualquier nivel educativo, han de ser detectados y valorados in situ, sea que se les pueda discernir y nombrar, o no.

Agrega que, pensar de forma diferente, acorde con la vigilia del cambio de las situaciones en el mundo, exige abandonar las correlaciones rígidas para asumirlas flexibles; sin presuponer que existe un centro irremediable (p.e, evaluación, equidad, humanismo, nacionalismo, etc.) signando el balance global y, por el contrario, teniendo la humildad de reconocer que dicho centro, cuando se llega a formar, es provisional y consensuado entre muchos, si no es que entre todos. Dicho centro siempre tiene que ponerse en la balanza de lo justo y lo injusto, de lo que nos libera y lo que nos esclaviza, de lo que nos hace iguales como especie, y de lo que nos hace diferentes pero capaces de convivir con los lazos que logramos establecer en torno a la tarea de dilucidar hacia dónde nos dirigimos y deseamos dirigirnos.

Finamente, Olivo concluye que los esfuerzos por llevar a cabo una cuarta transformación, aún tienen pendiente alcanzar más decididamente el campo

educativo. La actual pandemia, lejos de ser un impedimento, representa una formidable oportunidad para inaugurar nuevos caminos. Por lo que, en este punto, la exhortación debe de ser estar atentos para detectar y después recuperar, así como aprender el máximo posible, de lo desplegado en forma de ideas y acciones por todas esas mentes ingeniosas capaces de trascender su particularidad; y trabajar en favor de las premoniciones de las esperanzas que aún pueden alimentarnos en el esfuerzo por actualizar nuestras creencias en principios universales.

En segundo lugar, Luis Reyes García aborda una amplia reflexión sobre los antecedentes, causas y consecuencias de la crisis de los aprendizajes en educación básica. Después de tres décadas de reformas educativas, Reyes plantea que el giro hacia la educación utilitarista y funcional, como premisa para estrechar la relación entre educación y mercado, condujo a una reducción y vaciamiento de contenido de los currículums y programas que se operan en la educación básica. Asimismo, la instalación de la evaluación estandarizada como instrumento de medición de los rendimientos de aprendizaje de los educandos, la escuela y el sistema de educativo, solo confirmó que los niños y jóvenes cada vez aprenden menos. La crisis en la construcción de saberes se ha profundizado ahí donde las múltiples reformas educativas han sido incapaces de ofrecer soluciones de fondo, la mayoría se presentan como paliativos que refuerzan la ausencia de alternativas de largo plazo. En este sentido, la reforma del Servicio Profesional Docente de 2103, si bien se presentó como una estrategia para la profesionalización de la función docente, en realidad terminó por responsabilizar a los profesores del fracaso educativo, endosándoles la factura por los bajos aprendizajes de niños y jóvenes. Reyes concluye su texto, señalando que la derogación de la Ley del Servicio Profesional Docente en el contexto del gobierno de López Obrador, fue una solución adecuada para reducir las tensiones en el magisterio, pero por sí misma, no resuelve los grandes pendientes de la educación básica; el nuevo proyecto educativo es solo una promesa que requiere ser clarificada antes de ejecutar acciones de fondo. Esas alternativas en construcción están ahora contenidas por el confinamiento y el distanciamiento social a causa de la pandemia por COVID.

En tercer lugar, Enrique Farfán Mejía nos recuerda que al leer a autores de la psicopedagogía soviética, como Shardakov (1968) queda claro que un gobierno de izquierda no puede simpatizar con posturas idealistas: sería una contradicción ideológica. Precisamente, uno de los grandes cambios sociales que llevó a cabo la URSS, se cimentó en abandonar la psicopedagogía trascendentalista vigente en Europa, y sustituirla por una ciencia de la educación sustentada en el materialismo de Pavlov y Bechterev. Si la URSS fue capaz de salir en pocos años, de ser prácticamente un país medieval hasta llegar a poner

antes que los Estados Unidos un cohete en el espacio, fue gracias a esta revolución pedagógica sustentada en la ciencia materialista dialéctica, no en el constructivismo idealista. Pensamos que lo esperable sería ver a la 4T sustentando su sistema educativo en esas perspectivas realmente transformadoras y críticas con la educación de orientación política neoliberal. Recordemos que los últimos años de la URSS coincidieron con el inicio del neoliberalismo y del enfoque de la calidad educativa, estamos hablando de mediados de los años ochenta, y durante ese periodo, los pedagogos soviéticos fueron críticos de la llamada "calidad educativa". Davidov señalaba que era un sin sentido hablar de "calidad educativa" o de "educación de calidad" pues la educación o era de calidad o no era educación. Ahora que la nueva escuela mexicana se plantea una escuela de excelencia, se podría decir lo mismo: o es de excelencia o no es educación.

Farfán insiste que mantener el constructivismo como teoría psicopedagógica oficial, no significaría un cambio educativo para la 4T. Habrá que observar el rumbo del sistema educativo y mientras no se de ese cambio y se deje a un lado el constructivismo como la posición oficial, seguramente el estado de cosas seguirá igual, sobre todo ahí donde se tiene que marcar la diferencia: en las aulas.

En cuarto lugar, el capítulo de Olga Rocio Díaz Cancino, describe la situación actual de la Educación Superior en nuestro país, a través de algunos indicadores que en los últimos años la han definido y han permitido la formación básica de recursos para el crecimiento y desarrollo del país hacia el logro de un desarrollo humano. Se enfatizan las principales problemáticas que han caracterizado el plano educativo superior, tomando en consideración el impacto del sistema global en el que estamos insertos y su influencia económica y política en nuestro entorno cotidiano.

Díaz Cancino apunta que el gobierno actual encabezado por Andrés Manuel López Obrador, ha dejado muy clara la propuesta de corregir los errores de gestión pública de regímenes anteriores, y retomar el eje educativo desde la línea de la equidad y la justicia social. Así, su discurso ha contemplado el establecimiento de acciones que permitirán que todos tengan acceso a la educación en todos los niveles. En el nivel superior, se plantea un proyecto amplio que propiciará el abatimiento del rezago educativo.

En quinto lugar, Sergio Hugo Hernández Belmonte, María Elena Gómez Gallegos y Yolanda Cabrera Barrera, plantean la enorme tarea de pensar y reflexionar hacia dónde va la educación y, de manera particular, la formación del docente, lo que obliga a realizar una búsqueda de las aportaciones de distintos autores que lleven a comprender cómo es entendida en la actualidad. En su texto se identifican cuatro tópicos que merecen especial atención a la hora

de considerar el tipo de maestro que se requiere formar para atender a la cuarta transformación: (1) Vinculación de la formación inicial con la formación continua; (2) La formación como proceso de profesionalización docente; (3) El desarrollo de políticas de formación de maestros en servicio; y (4) El vínculo entre la formación y subjetividad docente.

El argumento del texto de Hernández, Gómez y Cabrera se encamina al establecimiento de un diálogo entre autores, que en ocasiones coinciden en sus ideas, en otras se contrastan; cabe decir que es un ejercicio de búsqueda de información que pretende reflejar la complejidad que atañe el tema a tratar: la formación docente.

Finalmente, Hernández, Gómez y Cabrera, concluyen que el desarrollo de políticas de formación de maestros en servicio requiere de una planeación prospectiva, para que sus efectos se perciban más allá de lo que dura el gobierno en turno. La política como toma de decisiones debe considerar las necesidades reales de los formadores y los formandos, hacer hincapié en que los aprendizajes que se adquieran rebasan fronteras espaciales y temporales. Contar con una política de formación es la manera clara de comprender hacia dónde irá la tarea del maestro durante la cuarta transformación.

En la II parte, denominada: educación y reforma: asuntos colaterales, encontramos, en primer lugar, el texto de Claudia Alaníz Hernández en el que analiza las implicaciones de la reforma al artículo tercero constitucional de mayo de 2019, en lo concerniente al reconocimiento de la obligatoriedad de la Educación Inicial, lo cual constituye un parteaguas con respecto al abandono y desinterés hacia la primera infancia mostrada a lo largo del siglo XX. Nos recuerda que la obligatoriedad del nivel preescolar aprobada en 2002 no fue suficiente para expandir y garantizar la atención de los niños desde los 3 años de edad, como dicta el precepto constitucional, logrando prácticamente la universalización de sólo un año de preescolar previo al ingreso a la primaria. El reto de garantizar la atención de infantes de 0 a 3 años sigue pareciendo inconmensurable.

Alaníz apunta que el gobierno de López Obrador introdujo la obligatoriedad de la Educación Inicial y superior, pero la revisión de las estrategias de atención para ambos, denota un desentendimiento del primero y la priorización del segundo. Por lo pronto, con la revisión del panorama de la primera infancia se pueden puntualizar dos retos: universalizar los derechos de la infancia y articular intersectorialmente las políticas de atención infantil.

Así, concluye Alaníz, en un país con los niveles de desigualdad y pobreza como lo es México, es necesario lograr la articulación de políticas intersectoriales para garantizar las condiciones óptimas (o mínimas) para toda la

primera infancia, pues de ello depende la posibilidad de desarrollo a lo largo de toda la vida. La experiencia internacional ha demostrado que la inversión en la adecuada atención y desarrollo de la infancia, es menos costosa que corregir sus deficiencias en etapas posteriores.

En segundo lugar, Raúl Zamorano Farías y Elia Gutiérrez Martínez, nos ofrecen una reflexión sobre los procesos de inclusión y exclusión en los programas de educación de calidad. En concreto, afirman Zamorano y Gutiérrez, en el sistema educativo –como cualquier otro sistema– se producen comunicaciones para su propio funcionamiento y para, de ese modo, poder generar nuevas comunicaciones que serán relevantes para la propia evolución de la sociedad. De esta forma, en el sistema educativo las formas de inclusión/exclusión hacen referencia a la probabilidad/improbabilidad de generar expectativas en torno a la función del sistema: educar/no educar (Luhmann, 1993; 2007). Justamente, los programas que surgen de la política educativa, son un ejemplo concreto de la construcción de expectativas en torno al futuro de la educación; expectativas sobre la base de la experiencia para proyectar metas de acción que posteriormente serán evaluadas, reformadas y nuevamente aplicadas a otros contextos de modo recurrente.[1]

Por último, esta segunda parte del libro cierra dando espacio al testimonio de un fundador y militante de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, el profesor Mario Alberto Leyva Galicia, destaca que considera pertinente y necesario dar cuenta del testimonio de la participación que muchos maestros de la Sección X del CNTE, activos y jubilados, han tenido en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), a lo largo de sus 40 años de existencia. Vimos nacer la organización y hemos sido testigos, en mayor o menor medida de su trayectoria; desde una instancia prácticamente proscrita por el gobierno de aquellos años, hasta el momento actual en que la CNTE desarrolla una amplia labor de interlocución con el gobierno federal. No ha sido necesario consultar autores. Ha sido básica la introspección de la memoria colectiva de los que participamos en la CNTE como un homenaje a los protagonistas de su organización.

Ciudad de México, diciembre de 2020

[1] En la recursividad de las expectativas políticas, "se espera que para el año 2015 se logren los seis objetivos de Dakar, en los cuales 140 países se comprometieron a incluir a todos y elevar la calidad de la educación…" (UNESCO, 2013; 2015)

I Parte

Educación, reforma y la cuarta transformación

Los principios universales y la 4T en educación. ¿Hacia dónde vamos?

Miguel Ángel Olivo Pérez

INTRODUCCIÓN

La pregunta de hacia dónde se dirige la educación básica con el gobierno de la cuarta transformación (4T), pudiera tener varias posibles respuestas. La principal, se deriva del obvio giro, verificado en los últimos años, que va desde el neoliberalismo globalizante hacia el nacionalismo. Más allá de ello, lo demás cae en el terreno de la especulación. Sin embargo, aun así, es posible delinear ciertos rasgos de las tendencias y posibilidades futuras de acuerdo a los discursos presentes tanto en el gobierno como a nivel del sentido común, entendiendo a éste como los códigos que circulan como moneda común en la sociedad, dichas respuestas pueden ser reducidas a dos planteamientos predominantes:

a) Por un lado, se encuentra la respuesta que recupera los planteamientos del *Plan de Desarrollo sexenal y las leyes secundarias de educación*, en el sentido de promoverse una educación de calidad, equidad, combate a los rezagos, atención a la diversidad, a la justicia social, etc. En este caso, de verificarse una auténtica transición hacia políticas de corte de beneficio social, estaríamos ante la presencia de un verdadero salto cualitativo.
b) Por el contrario, si las políticas supuestamente sociales tuvieran efectos limitados o no lograran prolongarse más allá del presente sexenio, no se podría afirmar que hubo cuarta transformación. Por ahora, si se considera la ruta discursiva que hasta el momento el gobierno ha seguido en el campo educativo, específicamente en el plan sexenal, quedaríamos casi igual que antes, pues como suele suceder cuando se consultan la gran mayoría de documentos oficiales sobre educación, lo que allí predominan son las buenas intenciones políticas, y en los menos peores de los casos pero aun limitadamente, uno suele toparse con los diagnósticos numéricos

de que las cosas andan mal, lo cual a su vez nos remite nuevamente a lo primero: que es necesario hacer muchas cosas (elevar la calidad, combatir los rezagos, fomentar la inclusión, etc.), viéndonos de pronto encerrados en un círculo vicioso de evasión de la realidad, del cual es menester salir de inmediato.

En este último caso, la constatación sería que *no ha cambiado nada*, e incluso, que la educación sigue siendo más neoliberal que antes: por ejemplo, el número de escuelas privadas es más alto, las desigualdades siguen acentuándose, el trabajo de los maestros sigue expropiándose en su significado o sentido al atiborrarlo con tecnicismos, planeaciones, llenados de formatos, elaboración de oficios, etc., en un sinuoso y largo camino burocrático por dar cuentas y "quedar bien" con el jefe(a), a manera de poder conservar el empleo, por sólo mencionar algunas principales expresiones de las consecuencias del neoliberalismo.

Aun cuando estas dos perspectivas no sean las más difundidas, e incluso, incurran en un burdo y elemental empirismo fácilmente impugnable con argumentos derivados de indagaciones sistemáticas. Sin embargo, tienen el mérito de que, aparte de provenir de lo que piensan los propios agentes educativos involucrados, rescata en forma de la claridad de un enunciado lógico ideal, lo que podrían suponerse como dos destacadas nociones circulantes, tanto en la ideología política como en el sentido común, sobre la situación de la educación en el México de hoy, mismas que pueden servir de punto de partida para el desarrollo de reflexiones más profundas, que a su vez trasciendan dichas elaboraciones comunes.

Una característica central de cualquier sentido común, es referir a bloques de ideas y nociones fuertemente asentadas en la imaginación, el desarrollo de las razones de porqué se piensa de determinada manera, o a qué factores se atribuyen causalmente determinadas cosas. Es decir, el sentido común es el ámbito en donde se enraízan de manera fuerte las impresiones percibidas como más viables o que más impresionaron en el momento de recepción sensible de una noticia; en este caso, el rumbo de la educación en los últimos años, especialmente en lo atinente de evitar los despidos de decenas de miles de maestros, en donde se pretendió cambiar el estatuto de maestro al servicio del Estado y el pueblo, por el del maestro sometido a la competencia mercantil.

Subyacente al sentido común, se encuentra en la mente una zona de recepción de significantes. Esto, es, antes o acompañando a la formación del sentido, específicamente de la formación del sentido de las dos antedichas visiones alternativas, se encuentra la recepción del significante. Un significante es lo que va más allá de las palabras, causa una impresión en nuestra subjetividad,

a veces incluso de manera inconsciente. Así, una de las maneras de trascender las impresiones fácilmente transmisibles y de circulación común en la sociedad, es olvidarse, por un relativamente breve momento, de cualquier idea de sentido común (las dos respuestas de los incisos "a" y "b"), para pasar a analizar, y si es posible apostar, por una determinada idea más plausible y científicamente más trabajable que las nociones congeladas en las convenciones. No otra cosa es lo que hace el genio histérico: esforzarse por buscar la clave capaz de descifrar la pieza central del rompecabezas a partir del cual se puede facilitar la lectura y comprensión, tanto de las partes como del todo del escenario o la situación.[1] En la expectativa de trabajar en la lógica de la histeria, pero expurgándola de las características de la desesperación y del autoboicoteo de no encontrar dicha pieza clave, podemos entonces darnos a la tarea de recordar lo que dijera un vez Carlos Marx acerca de que "no es lo mismo papas en un costal, que un costal de papas" (cit. en Castel, 1997). De ser así, tendríamos entonces dos costales de papas que es preciso desmenuzar a través de la división de los componentes que las conforman y los respectivos análisis de sus relaciones.

El asunto de hacia dónde va la educación con la 4T, teniendo como antecedente la última reforma educativa y la derogación de los artículos que permitían despedir a los maestros, nos plantea un escenario en negativo: se evitó lo peor, pero se carece de una claridad —más potente que la neoliberal—, con respecto a lo mejor que se desea y persigue. En la primera mesa del Foro *¿Hacia dónde va la educación de México en la cuarta transformación? Reflexiones interdisciplinarias*, intitulada "Balance general de las reformas educativas", llevada a cabo en la Benemérita Escuela Nacional de Maestros lo días 17 y 18 de septiembre de 2019, los ponentes sostuvieron que con el gobierno de la 4T la presente situación en el campo educativo, sigue siendo básicamente igual a la que prevalecía durante el sexenio de Peña Nieto, lo cual considerando la historia de al menos los últimos 35 años, equivale a decir que durante más de tres décadas no han habido grandes cambios en la política educativa. En el presente artículo se analizará y valorará el grado de validez de tal argumento, sobre todo con lo relacionado a lo que ha sucedido en los últimos cinco años.

1. LOS VATICINIOS DETERMINISTAS COMO NEGACIÓN DE LA POLÍTICA

Tanto en los conceptos enunciados en la política como en la academia, la consideración del tiempo resulta crucial para la determinación de las perspectivas y posiciones asumidas. Si al igual que un vaso al cual se vierte a la mitad

[1] En abono a las maneras de lograr obtener el insight (Lonergan, 2017).

con agua se dice que está medio vacío o medio lleno, de manera semejante con los enunciados en la política y en la academia, se expresan a la vez intenciones y tendencias que se cree van a consolidarse, las cuales se suponen fundamentadas con análisis sistemáticos de datos, contextos y teorías. Sin embargo, tales intenciones nunca pueden ser categóricas en el sentido de poder predecir con exactitud el futuro de un sexenio, como si la inercia fuera inevitable o el curso de las cosas fuera fatal. En cualquier ciencia, pero especialmente en la ciencia social, nunca es posible asegurar al cien por ciento lo que sucederá en el futuro, pues en tal caso se incurre en dogmas. Asimismo, aseverar lo contrario, es decir; que las situaciones futuras no se pueden predecir por completo (sobre todo si dicho futuro es inmediato o muy próximo), es algo que también debería evitarse. Contra los dogmas y los relativismos lo conveniente es, como señalan Gary King y Sydney Verba (2000), no tanto eludir en definitiva el supuesto de que el mundo es, ya sea básicamente sistemático o azaroso, sino saberse ubicar al interior o en algún punto entre cada una de estas dos tradiciones de pensamiento. En el caso de optar por lo sistemático, se privilegia la teoría, y si se elige lo segundo, la inclinación es hacia el modo de pensar las probabilidades en la historia.

Tratándose del análisis y balance de un sexenio, es muy diferente si éste ha transcurrido ya, o bien aún está por venir. Si se hace balance de un pasado, no se pueden ignorar las posibilidades y compromisos de quienes alguna vez se encontraron en posiciones de poder, y si se trata del futuro, lo mejor que se tiene al alcance es analizar cómo se formaron las condiciones actuales, a manera de favorecer tanto determinadas inercias, como las variaciones posibles. Es precisamente en lo que de incierto tiene el futuro, el punto en que hay que conceder que muchas cosas se encuentran en formas de apuestas cuyas consecuencias aún están por venir. Comenzando por la apuesta más importante que caracteriza al actual gobierno, de emprender políticas sociales, mismas que durante treinta y cinco años permanecieron deliberadamente relegadas al plantear que lo más importante era la acumulación del capital. Nadie desconoce que nunca habíamos tenido en México tanta riqueza acumulada en tan pocas manos, empezando por los grandes magnates. Si se parte del supuesto básico de que las políticas sociales encaminadas a reducir la desigualdad social, es la moneda al aire en la que el actual gobierno hace su apuesta, los elementos de análisis experimentan una disposición muy diferente a la que se presenta cuando se hacen predicciones altamente cerradas a la dosis de azar que debe tener cualquier acontecimiento que aspire a la objetividad de lo plausible (Hawthorn, 1995).

Las anteriores consideraciones, permiten salir del circulo vicioso de un pensamiento que sólo admite como posibilidad, limitarse a hacer propaganda,

ya sea optando por defender o atacar al gobierno de la 4T. En la perspectiva aquí adoptada, el yerro de este tipo de actitudes se encuentra en extraviar los parámetros a partir de los cuales valorar las cosas. Así por ejemplo, ¿Quién podría estar en contra de las posiciones declaradas por Daniel Bell (en Paz, et. al., 1991), en el sentido de que él es conservador en cultura, radical en economía y liberal en política. ¿Es posible siquiera tornar congruentes estos tres niveles en uno sólo global y determinar si se es de izquierda o derecha? En abierto desafío al brete con el que el apoliticismo actual ha infectado a las grandes mayorías, resulta crucial tomarle la palabra a los posfundacionales, en cuanto a la conveniencia de un ataque frontal a cualquier filosofía política. Es decir, denunciar a cualquier enunciante que se jacte de saber la dirección hacia la que tenderán inevitablemente las cosas en el futuro. Muchas veces, quienes se encuentran atrincherados en esta posición, acusan a sus opositores de trasnochados —en el menos peor de los casos— o de ser estigmatizado como un disidente, merecedor de castigo— en el peor de los casos— por ser incapaz de acoplarse a lo políticamente correcto. Ello, por más injustas que puedan resultar las cosas por las que dicho estigmatizado en un momento dado se inconforma.

El acto político no se puede anudar a una filosofía política fatalista. En tal lección contribuye el estar al tanto de la saturación althusseriana (Badiou, 2009), al igual que de la necesidad de "exorcizar algunos fantasmas metafísicos que todavía arrastran cadenas, y colocar el edificio construido por antropólogos como Durkheím y Mauss, al abrigo de los vientos helados de la dialéctica, del trueno de los silogismos, el rayo de las antinomias" (Levy-Strauss, 1994, p. 23).

Así, declarar, desde un decretismo voluntarista, como inválida e imposible cualquier política social, equivale no sólo a olvidar la dosis del azar que caracteriza a lo social, sino tanto o más elemental aún, significa ignorar el potencial ínsito en todo sentimiento de injusticia, por más ahogado o negado que se le pretenda. Ciertamente, a la ideología neoliberal le es propio, aparte de calificar como obeso a un Estado que promueve políticas sociales, tildar de envidiosa o perezosa, a cuanta persona se oponga a la acumulación de capital, misma que en al menos las tres últimas décadas ha rebasado año con año los extremos de una pobreza que potencia el hambre. Ni siquiera la sola moderación de "equilibrar" las injusticias del neoliberalismo, se salva de eludir el carácter clasista de cualquier Estado (Gauchet, 2008), por más neutral con que éste pretenda presentarse y representarse. Desde el momento en que se ignora el sesgo implicado en el democratismo de quienes procuran dar voz y voto a los desaventajados, y también de sus "adversarios" republicanos y constitucionalistas, consistente dicho sesgo en concebir una supuesta libre disposición por los individuos (muchos de ellos en la pobreza económica), de sus capacidades como base de la participación en la colectividad política, se incurre en la irresponsabilidad de "hacerse

de la vista gorda", de en el fondo justificar la acumulación capitalista como el eje principal en torno al cual gravitan el conjunto de ideas y acciones sostenidas.

A su vez, el inmerecido privilegio que tiene el individuo en la ideología hoy hegemónica, se refleja de especial manera en el exceso de calificar de envidiosos a los opositores de la acumulación de la riqueza e incluso de la acumulación de capital misma, como si el antivalor de la envidia pudiera preexistir a sus condiciones sociales e históricas. Peor aún, como si el antivalor de la envidia fuera un motor subjetivo más fuerte que lo objetivo-subjetivo de las coerciones injustas que pesan sobre los desaventajados. En este sentido, no es lo mismo afirmar que los doscientos mil individuos maestros del sistema educativo mexicano, han sido empleados para ser útiles al crecimiento económico a través de la economía de mercado, siendo de esta manera valorados con el único rasero de su productividad medida de manera estandarizada, que sostener, a través de la defensa del estatus de servidor público, el principio de mayor beneficio en todas las dimensiones, al mayor número de gente, pero especialmente de las más desfavorecida.

Así, pretendiendo someter a los maestros al mejor postor de un supuesto, pero en realidad cruel libre mercado de trabajo, se desnuda el carácter clasista del Estado. Luego entonces no se puede estar más que con los desfavorecidos a quienes potencialmente los maestros pueden servir o, por el contrario, estar en contra de ellos. Después de todo siempre puede plantearse la pregunta ¿Y a quiénes importan los sectores vulnerables? O bien, como reza el libro de una conocida figura pública ¿Qué hacemos con los pobres? (Campos, 1995). Está fuera de toda duda que a los primeros a quienes les importa son a ellos mismos. Sólo después (y aquí el Estado, concebido como el núcleo denso de los conflictos de clase, no se puede homogeneizar y por lo tanto se invalida como ente), interesa a quienes desde su posición particular y singular se adhieren al principio de la igualdad básica entre seres capaces de ideas. De aquí la posibilidad de ir pensando de qué manera, tanto al interior del Estado como fuera de él, se van formando los conjuntos que se coordinan en los esfuerzos por instalar una lógica distinta a la que prevaleció durante el dominio de las ideas neoliberales, cuyas consecuencias tuvieron el dudoso mérito de propiciar uno de los índices de Gini más altos en el mundo.

En la ideología clásica de la oficialidad en el poder, entre las ideas de derecha o las de izquierda, tiende a sostenerse por parte de los liberales del centro, que al Estado corresponde una neutralidad que está y debe estar por encima de todos los actores y tendencias particulares de la sociedad. Con ello, el Estado en su proclamación de neutralidad, se presenta como el espectro (Derrida, 2012) que le roba a todo ser el acto de adhesión al principio universal de lo humano. De acuerdo a la lógica del Estado moderno, el principio de adhesión

universal a los más caros valores humanos, como la libertad, la igualdad, la democracia, la bondad, el conocimiento, la cultura, la salud, el bienestar material, etc.), son valores que pertenecen sólo a los oficialistas liberales, al mismo tiempo que acusan a las derechas o izquierdas políticas de incurrir en excesos presentándose como la única opción, o la más consecuente con los valores humanistas. La confusión acerca de a cuál ideología política o a qué acciones gubernamentales le debemos dar nuestro voto o apoyo, crece cuando el liberalismo se presenta como la única ideología universal válida, olvidando que las izquierdas o las derechas se originaron impugnando y combatiendo la pretendida neutralidad de los liberales. Aún más extraviada se encuentra la aguja de brújula para los defensores de la posmodernidad, quienes descreen de cualquier posibilidad de que alguna ideología realmente pueda conducir a la sociedad a mejores condiciones generales de vida; lo cual incluye la descreencia en la filosofía política, pero desde una posición diferente a la aquí asumida. Para los posmodernos la filosofía política representa una camisa de fuerza que niega la libertad a quienes se comprometen con ella cualesquiera que ésta sea, más no proponen alternativa alguna, mientras que para los posfundacionales la filosofía política debería de admitir el carácter de apuesta y la naturaleza intrínsecamente contingente de toda acción que ambicione un determinado futuro o apoye determinados valores. Los posfundacionales, a diferencia de las filosofías tradicionales que defienden la existencia de valores como esencias que pueden ser voluntariamente defendidas o impugnadas, efectúan un giro al plantear que sólo se pueden incorporar o rechazar *in situ*, es decir, en momentos concretos en que se les defiende, impugna o minusvalora, y aun así se corren riesgos de la posición que se adopte, pues no hay garantías absolutas del camino que se plantea como apuesta, camino en cuya creencia no obstante, uno se juega la posibilidad de poder atravesar el fantasma de la antifilosofía.

Las anteriores reflexiones en torno a las filosofías políticas ya sean de derecha, centro o izquierda, tienen afinidad con la gran lección del siglo pasado en el sentido de la conveniencia de mantener abierta y en suspenso la pregunta y los juicios de cómo resultarán las acciones emprendidas en ciertas políticas. Este debería de ser el primer valor tolerancia a difundir antes de suponer tendencias fatales o incertidumbres radicales.

La lección que hemos heredado del siglo pasado para nuestra época, es por tanto que se pueden plantear axiomas y comprometerse con estos axiomas, pero antes hay que encontrar la posición social y política capaz de ofrecer las condiciones favorables para elaborarlos o encontrarlos. En este sentido, el acto político por excelencia no es el de escoger por cuál partido votar o a qué política gubernamental apoyar, sino saber comprender que históricamente siempre han existido momentos cruciales en que se plantea una divisoria, un giro y

modificación fundamental en el arreglo de cosas existente hasta el momento, a manera de saber identificar dicho momento y adoptar una acción en consecuencia. Tratándose de la 4T es pertinente preguntarse ¿Sucede algo? ¿O definitivamente no sucede nada significativo? En el acto político, la filosofía tiene una gran tarea que hacer, pues sin suturar lo político y lo filosófico, es decir, renunciando a plantear cualquier dirección inexorable y fatalista hacia la cual tienden las cosas, debe avocarse a construir los protocolos de discusión acerca de lo que sucede, preguntándose cómo son las condiciones en que se efectúa tal acto político. Así, no hay relación clara y absolutamente dilucidable de la relación entre filosofía y política, sino sólo disposición para pensar, junto con los actores involucrados, las condiciones del acto político.

2. LA ACTUALIZACIÓN IN SITU DE LOS VALORES UNIVERSALISTAS

A estas alturas ya debería de haber quedado claro que antes de afirmar que la 4T va o no en determinado camino, o que ella no ha significado nada nuevo bajo el sol, lo mejor es dejar esta cuestión abierta. De esta manera, se abre la oportunidad para deslindarse de cualquier posición posmoderna de descreencia en cualquier esperanza de algo mejor, para invitar a atreverse a plantear axiomas acerca de lo que sucede, y sobre la marcha, en atenta vigilancia con los datos de la experiencia y las circunstancias, ir elaborando los teoremas que le apoyen. Lo anterior especialmente para evitar que, en medio del caos, se mate la esperanza en el acto político capaz de detectar el surgimiento de lo nuevo y lo real de lo universal en la ética.

Vale la pena señalar, asimismo, que el acto político, además de ser contingente, también es modesto, pues admite la falibilidad de la acción, así como de las creencias invertidas en algún supuesto universal, sin que ello signifique forzosamente renunciar a la creencia en lo real de los universales, en su verdad. El axioma y sus posibilidades de realización merced a la mediación de los teoremas que le apoyen, es una cosa abierta, un principio actualizable. El axioma es por tanto una declaración abierta a la incertidumbre que conlleve la situación general y las situaciones particulares que se enfrentarán. Es a esto a lo que se refiere Badiou (2003) cuando afirma que, en la irrupción de acontecimientos en el mundo, existen los indecidibles, los indiscernibles y los innominables.

Cuando se dice que la moneda está en el aire, significa abrir la posibilidad de que haya momentos en que se presentan cosas nuevas. Cuando estamos acostumbrados a determinados estados de la situación, de una u otra manera sabemos que ciertos elementos se relacionan de determinadas maneras con otros ciertos elementos, de modo que sabemos ya cómo se encuentra la conformación general, establecida, admitida, acostumbrada y ya conocida situación

del mundo. Ahora bien, si tales elementos llegan de pronto a relacionarse de otra forma, si las cosas a las que estamos acostumbrados ya no son más o no tienen razón de existir, siempre habrá quien diga que lo presente no es nuevo, así como siempre habrá también quienes digan que la cosa no ha cambiado nada en absoluto. En tales momentos es en donde se presenta la cosa a la vez indiscernible, indecidible e innominable. En circunstancias como ésas lo crucial es incorporar en el mundo lo que verdaderamente esté sucediendo, y hacerlo conforme los deseos, mismos que deben de obedecer a una estricta escucha de los efectos de lo real. Es decir, —y aquí viene una segunda parte de la cuestión— siempre hay que estar atentos a lo que sobre la marcha suceda.

El líder de la revolución China Mao Ze Dong, siempre atento a lo concreto de las circunstancias, señalaba la necesidad de que en todo momento, en todo lugar, se permaneciera reflexionando constantemente sobre las condiciones y situaciones vivenciadas, planteándose preguntas y respuestas en estrecho contacto con los contrastes entre lo establecido y lo nuevo. Con tal señalamiento Mao se adelantaba a la diferencia que durante los años ochenta hacían los posfundacionales entre la política y lo político, ya que al exhortar a sus militantes a que en todo momento y lugar permanecieran atentos y activos, no se refería a otra cosa que a incorporar en la porosidad de múltiples y numerosos momentos de la vida cotidiana, las acciones que se consideren pertinentes y consecuentes con el ideal apostado. De esta manera, la aplicación de la dialéctica entre las condiciones, las preguntas y las respuestas en la vida cotidiana, en función de lo nuevo, representa el sello distintivo con el cual se enviste la militancia, tan denostada en estos tiempos de tibieza y no casual apoliticismo descreído de ideología y futuros mejores.

Cuando los maestros de educación básica se plantean sus tareas más allá del mero marco reglamentario de la jornada de ocho horas, de manera inevitable se distinguen por ejercer una militancia que suele ser a duras penas reconocida o visibilizada, en su mayor parte negada, de compromiso por un estandarte del cual se extraña la discusión, pero más que nada, la maduración de un movimiento político a favor de la igual libertad universal, realmente existente más allá de los colores de las ideologías políticas de centro, izquierda o derecha.

Durante los años álgidos de la revolución rusa, alguien se preguntó por qué Vladimir Lenin y no otro, tenía que encabezar una de las asambleas bolcheviques. A lo que le respondieron que Lenin es quien más y quizá el único que sueña, duerme, come y permanece todos los días con la revolución. Al constante compromiso con el axioma para cuyos teoremas se plantea la exigencia de estarse preguntando constantemente qué sucede en los momentos de presentación de lo nuevo, se tiene que ejercer un constante esfuerzo de discernibilidad y elaboración de criterios, en combate con las confusiones y ruidos de toda

clase. Así por ejemplo, actualmente suele decirse con la cuarta transformación, que el sistema educativo se va a rescatar porque de 1985 a 2018, los neoliberales lo han destrozado de manera deliberada, al ponerlo al servicio de los intereses capitalistas, que son siempre particularistas y no universalistas. Tras más de treinta y cinco años de políticas privatizadoras y cortes en subsidios a las escuelas, los silencios ante dicha realidad constituyen el verdadero ruido de la derecha. Tras treinta y cinco años de obediencia disciplinada y ciega ante las políticas de la OCDE y el FMI, en estos momentos aparece abruptamente una guerra de cifras en torno a las inversiones en educación, y luego entonces los inconfesados defensores del neoliberalismo pronostican un gran declive en la economía y el desarrollo en México; sin mirar atrás, en deliberada desmemoria histórica, a las causas del deterioro de la educación pública. En las famosas mañaneras del Presidente, también se dio a conocer que en el sexenio 2018-2024 se esperaban captar al menos 400 mil millones de pesos en impuestos de los más ricos que antes no se captaban. La respuesta predominante en los medios de comunicación tradicionales: el silencio, que en realidad hay que saberlo leer como un ruido sombrío.

Otro silencio, quizá tanto o más lúgubre en los medios de comunicación tradicionales, se puede advertir en la reacción de los mucho silencios que desde el triunfo de Obrador, los medios de comunicación han mostrado ante las crecientes expectativas de millones de mexicanos que votaron por la cuarta transformación. Asimismo, las manifestaciones multitudinarias que se cuentan por cientos de miles, son el mejor ejemplo del arraigo que entre las mayorías ha logrado la apuesta por la 4T. Si tales apoyos por un gobierno diferente se contextualizan en el rechazo hacia los exámenes de permanencia, pieza nodal clave de la propuesta de Peña Nieto en el campo educativo, misma que en el fondo en realidad siempre fue laboral, resulta más que natural que la razón por la cual la gran mayoría de los maestros hayan votado por Obrador, resida en el acendrado rechazo que siempre tuvo la reforma educativa; y más especialmente, en la impugnación de los exámenes de permanencia, que más bien se presentaban como exámenes de despido.

Por poner un ejemplo que más que ilustrativo, funciona como parábola, una maestra del estado de México falleció debido al *stress* y las angustias derivadas de las presiones que ejercían los exámenes de permanencia. Quien sea que tiene profesores conocidos en el medio de la educación pública básica, sabe de casos en que, ante la noticia de haber aprobado, los maestros afortunados exponían sin cortapisas su gusto por tal hecho, mayor alegría mostraban los maestros que estaban a punto de hacerlo, o que recién lo habían realizado, pero que aún no recibían sus resultados, previo a la derogación obradorista del reciente estrenado pero fracasado marco legal.

Quienes afirman que la derogación de los artículos que establecían como obligatorios los exámenes del "despido" no significan que hubiera habido cambio alguno en la educación básica, menosprecian o ignoran a las decenas de miles de maestros que durante más de dos años se movilizaron en contra de realizarlos. Sobre todo, el alivio que les representó aligerarlos de dicha carga, que no es lo mismo que promoverse su ignorancia, considerando que está más que comprobado, que muchas de las preguntas que venían en dichos exámenes, eran absurdas por lo indecidibles y deliberadamente confusas en que fueron diseñadas (Olivo, 2017). Hoy el contexto de la capacitación de los maestros, es, al menos a nivel de las expectativas, mejor y mucho más legitimado que antes, pues la percepción predominante es el de una política impulsora de una nueva forma de evaluación más justa, donde la evaluación formativa y otras formas de evaluación modernas sean más tomada en cuenta en el futuro.

Para quienes dudan del gran peso y eficacia política que pueden llegar a tener los silencios en la dinámica educativa, habría que recordarles el silencio guardado ante el dinero que ahora con el gobierno de la 4T, se distribuye en las escuelas después de más de tres décadas de no recibirlos. Aparte de ello, en la manera de implementar dichos apoyos, se sugiere administrar dicho dinero con la participación de los directivos, maestros y padres de familia, con lo cual se abre la oportunidad para combatir las estructuras políticas del corporativismo en las escuelas. Lo cual contrasta notablemente con los Consejos de Participación Social, limitados éstos a intervenir sólo en cuestiones marginales (Estrada, 2015). Como se sabe, la lógica del corporativismo funciona a través de la concentración de las decisiones en un solo jefe, que son transmitidas verticalmente a través de órdenes a diferentes entidades organizativas jerarquizadas y subordinadas, que compiten entre sí por el favor de la cabeza, incluso si ello conduce en el largo plazo a la destrucción del conjunto. O sea, las escuelas que recibirán una determinada cantidad de dinero en función de su tamaño, al admitir la participación de sus maestros y padres de familia, tienen la oportunidad de organizarse de manera distinta a la lógica corporativa. Históricamente el modelo más famoso de corporativismo es el nazismo durante la segunda guerra mundial, del cual el Partido de Acción Nacional hacia sus años de formación, trasladó su modelo desde Alemania hacia nuestro país.

La lógica corporativista funciona muy bien cuando ante un determinado enemigo, es necesario acumular fuerzas y eficacia para eliminarlo. Así, el enemigo es la razón de ser del corporativismo, pues se organiza en función de la eliminación del enemigo. Una institución nacionalista y democrática, por el contrario, no lucha contra enemigos a eliminar físicamente, sino con la prioridad de la distribución justa de la riqueza o la igualdad de oportunidades.

Mucho se ha hablado de que la burocracia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) representa un gran elefante blanco; es decir, una pesada carga administrativa poco eficaz y costosa, fenómeno ante el cual, es preciso reconocer, salvo la relativamente eficaz reducción de sueldos a los funcionarios más altos, aún no se ha emprendido política alguna que remedie decididamente tales males. Resulta bastante sintomático, que el Secretario de Educación Pública sea alguien que durante muchos años presidió una de las principales televisoras del país, de modo que tuvo y sigue teniendo, mucha cercanía con el reducido círculo de magnates de los medios de comunicación. Ante tal nombramiento cabe preguntarse

¿Qué significa éste en términos de la agenda ideológica de los próximos años en educación? Al igual que los más importantes asuntos educativos que podrían ponerse en la agenda de la 4T, las decisiones sobre el rumbo que tomará la política educativa, permanece en la vaguedad de lo establecido en el plan sexenal y en las leyes secundarias de educación, sin que logre ser claro (salvo la entrega directa de dinero para la infraestructura de las escuelas a comités de maestros y padres de familia) cómo se actualizan los principios sostenidos; a saber, la democracia, la búsqueda de la equidad, el humanismo, la inclusividad, la interculturalidad, el crecimiento de oportunidades para los sectores más vulnerables de la sociedad, propiciar la participación, el dialogo y el consenso en torno a los detalles más precisos de gestión y los fines sociales nacionalistas de las escuelas. En suma, es innegable que hay un desdibujamiento ideológico de los medios y los fines que persigue la 4T en el campo educativo. En caso de persistir tal situación, se corre el riesgo de que las transformaciones hacia una política más decididamente de corte social se estanquen en las meras buenas intenciones.

Así, de no presentarse movimientos políticos significativos en el campo educativo del país, no sería mucho de extrañar que el próximo Secretario de Educación Pública fuera algún directivo de la Coca Cola, la Nestle o del grupo Bimbo. Durante al menos los últimos veinte años, el sector empresarial ha tenido una intervención intensa en la ideología educativa, en la cual términos como excelencia, competencias, calidad, eficacia de la gestión, entre varias otras, han constituido la jerga discursiva básicamente proveniente del mundo empresarial ¿Significa el predominio de la jerga empresarial la incapacidad del sector público para hacer sus propuestas propias? ¿Existen condiciones para legitimar una política mejor definida, que sea a la vez social y nacionalista, sin que ello signifique volver al pasado de un desarrollismo obtuso, más concentrado en el pasado en la cobertura cuantitativa que en el fortalecimiento de los aspectos académicos y pedagógicos? Hay quienes piensan que, en educación, como en varios otros temas de la agenda nacional, se requiere de mano

dura. Sin embargo, no hay que olvidar la artificialidad que implica lanzar propuestas, como si con meros decretos fuera suficiente poner un proyecto educativo en movimiento; además de que hace falta la concientización de los actores involucrados, la complejidad del sistema educativo dividido en numerosos y bastante heterogéneos sectores, exige la necesidad de referirse a la educación básica por partes. De manera que, a cada nivel y modalidad formativa, corresponda auténticos esfuerzos transformadores.

Mientras los peligros antes señalados sigan presentes, así como en entredicho la existencia de un proyecto viable y bien definido, es importante seguir prestando atención a las opiniones que al respecto estén circulando. Por sobre los decretismos autoritarios, y contra la tentación de la mano dura de imponer una determinada ideología de la educación pública, la maduración de un proyecto exige necesariamente la movilización de conciencias y política de los maestros y padres de familia, cosa que hasta el momento no ha sucedido. Sin embargo, mientras tanto, cabe advertir que existen principios, mismos que se pueden activar en los diferentes espacios educativos, tanto pequeños como grandes, ya sea en el día a día o en periodos más prolongados, en forma de compromisos cuyos resultados no se puede excluir que puedan llegar a tener fuerza y difusión. Por ejemplo, la frase "vivos se los llevaron, vivos los queremos", ha devenido ya en un principio con capacidad de movilización social cuando llegan a darse casos parecidos al de los desaparecidos de Ayotzinapa.

Otro ejemplo, es el rechazo a concebir a quienes reciben educación, en el peor de los casos, como una mera masa de plebeyos "desechables", destinados en el futuro a engrosar las filas de la mano de obra barata del país. En el caso de otros discursos derechistas menos directamente elitistas, se puede identificar el que tiende a considerar a los estudiantes como individuos en constante constitución de un gigantesco mercado global de mercancías. En contraste, para el discurso izquierdista, no se trata de individuos comprando y vendiendo, sino de un pueblo o masas que pueden ponerse en movimiento, a manera de volverse protagonistas e impulsar cambios significativos para una mejor sociedad. Sea cual sea el discurso en movimiento y eventual protagonismo, así como posible competencia con el hoy hegemónico empresarial, importa recalcar la importancia de los discursos, que más allá de limitarse a las palabras, conllevan sin duda acciones y reacciones concretas.

De darse la voluntad política, lo ideal sería que desde el pasado reciente de haber signado la 4T por la cancelación de los exámenes de permanencia, se transitara a una amplia campaña de evaluación de la evaluación, tanto entre expertos como legos, en la cual las palabras y las ideas tendrán que ser cuidadosamente formuladas al igual que los momentos en que irán a ser difundidas. En general, se trata de un *collage* de temas y términos en donde se requiere una mirada

caleidoscópica constantemente atenta de lo que vaya sucediendo, tratando de identificar lo que apenas se pueda decir, a manera de diferenciarlo de lo que no se puede decir, por la simple razón de que no es lo mismo atestiguar un indiscernible e indecidible, que algo que es discernible y decidible, so pena de incurrir en equívocos que restarán consistencia a nuestros planteamientos, posiciones y acciones, en el caso de que en dicha tarea se renunciara a la rigurosidad en la elaboración e incorporación de los teoremas que dan efectividad al axioma elegido; en este caso, el de la bandera por una evaluación verdaderamente moderna.

En todo momento de definición suelen presentarse con claridad posiciones optimistas y pesimistas. En el contexto de los primeros años de la denominada 4T, se impone la necesidad de saber interpretar los diferentes significados que en cada momento y ámbito adquieren tanto los entusiasmos como los vaticinios sombríos. En especial, los eventos públicos, hoy prohibidos por la pandemia del Coronavirus, son y deberían seguir siendo los reservorios de objetos de análisis en donde la riqueza o la pobreza de la esperanza pueden ser calibradas. Tan así debería de ser, que bien podría hablarse de la necesidad de fomentar y consolidar una *etnografía de las manifestaciones públicas*. De entre las múltiples cosas que se pondrían en juego con una política más consolidada de evaluación, se encuentra la de la revalorización del magisterio; ahí reside el potencial de significar el momento histórico de la actual coyuntura. Por supuesto, para los pesimistas no hay tal motivo o existencia real de circunstancia para el entusiasmo. Sin embargo, para los optimistas se abre un amplio campo de participación en múltiples asuntos en los que aún existe una ingente necesidad de modificar estructuras de acción e intereses que deberían de ser erradicados.

Desde el mes de marzo de 2019, cuando el Presidente se manifestó terminantemente en contra la nefasta práctica del tráfico de plazas, hasta el momento no se ha hablado más de ello. En contraste con las manifestaciones públicas, la indagación de la acción de las camarillas, especialmente de las prácticas corruptas, exige otros métodos y formas de acceso a la información, tarea que las redes sociales han asumido pero de forma aún insuficiente. Un primer paso a partir del cual se podría combatir significativamente el tráfico de plazas, es la puesta en marcha de los cursos online como principal forma de capacitación del magisterio. En este aspecto, aún hay mucho que hace falta salga a la luz pública, especialmente en varias zonas de los Estados en donde el control de la CNTE y la SNTE sigue siendo grande por mecanismos diferentes a los de antes, y por lo tanto también la necesidad de nuevos mecanismos de vigilancia y transparencia, lo cual por supuesto, debería ir más allá de los ocasionales reclamos por parte de algunos diputados que voluntariamente han tenido la iniciativa (véase Cámara de Diputados, 2020), de exigir trasparentar los procesos

de asignación de plazas, lo cual también debería incluir a los basificados. Independientemente del grado de control que el gobierno le ha supuestamente quitado a la SNTE y CNTE en tales aspectos, la tipificación del tráfico de plazas docentes como delito aún se encuentra pendiente de realizar, lo cual por supuesto, representa un preocupante indicio de lo que aún falta por hacer. Nadie podría prever los grandes cambios que la pandemia traería en el campo educativo, donde las nuevas formas de enseñanza aprendizaje a través del uso de la tecnología a distancia, ha opacado y aplazado de manera indeterminada también la visibilidad de cómo están funcionado y funcionarán en el futuro inmediato los procesos de promoción.

Otro asunto poco aclarado o visibilizado es el de la supuesta preferencia que se les daría a los egresados de las escuelas normales en la asignación de plazas. No sería inverosímil suponer que, en el actual contexto de pandemia, los procesos en varios campos de la educación se han opacado, ante lo cual cabe preguntarse si se irán aclarando o no y en qué medida, especialmente en lo relacionado a los espacios aún existentes para las prácticas corruptas.

A nivel de la opinión pública, el hecho de que declaraciones como "Becarios si, sicarios no", ha promovido el establecimiento de un nuevo contexto para nuevas prácticas. No obstante, con el tiempo se han desgastado o vuelto cliché, planteando el reto de renovar las actitudes morales que les subyacen. De manera más amplia, el hecho mismo de que la palabra neoliberalismo sea utilizada en la jerga oficial, ya es un gran cambio, pues aun cuando ante el panorama general de predominio derechista en el mundo parezcan pequeños cambios, nunca se puede descartar la posibilidad del efecto mariposa. Cabe hacer notar que es imposible preveer qué cosa es lo que en un momento dado provocará el efecto mariposa. Este puede provenir inusitadamente de muchos lados. La práctica de evaluación, por ejemplo, de un programa, de un currículum escolar, suele en nuestro país ser interpretada como un rendir cuentas, como reportar o informar sobre los resultados del trabajo y concluir dicha actividad haciendo como si todo transcurriera sin ningún problema, o sea, ocultando, amarrando y consolidando complicidades en torno a lo que pudiera haber de malo en un determinado medio educativo.

Cualquier experto sabe que una evaluación de ningún modo debe de aplicarse así. Más nunca puede descartarse la posibilidad de presentación de un giro de la evaluación hacia el predominio de la exigencia de parámetros y procesos claros. Lo anterior se hace más claro sobre todo cuando, mediada por un "basta" o un "ya no más", aparece la exigencia de avanzar en cosas que nunca antes se había avanzado. Detectar lo que está mal e inscribir el combate en un plan. Al acto de complicidad en el lenguaje coloquial se le llama "barrer la basura debajo de la alfombra". Si ello sucediera en un balance general del sistema

educativo en el presente sexenio, entonces sí nadie podría dejar de conceder que efectivamente la 4T fue más de lo mismo en educación. De aquí la importancia de la crítica y la autocrítica; de saber enfrentar los errores propios y atreverse a discutirlos abiertamente. Por ejemplo, las evaluaciones de lo que hacen los maestros de educación básica en las aulas, sobre todo en las del sector público, se mantienen grandemente vedadas incluso hasta el grado de creer que pertenecen a estructuras muy difíciles de erradicar. En este asunto nuevamente, nunca se puede descartar el giro hacia una situación distinta. No se debe, nadie debería decir tan pronto

¡No se puede! Porque ello significa dar por concedida la derrota de antemano. Si no permanecemos atentos a lo que va a suceder de nuevo, es claro que no vamos a poder detectar cuando lo nuevo surja.

Desde el auge educativo en el cardenismo hasta el surgimiento del neoliberalismo en 1982, y sobre todo posteriormente en el sexenio de Peña Nieto, el docente del sector público ha tenido un estatuto que no necesariamente ha trascendido como parte de una ética y una visión más amplia de lo social en nuestro país. De esta manera, se habla de nacionalismo, del buen servicio al pueblo y de la necesidad de las plazas de base para poder desempeñar la vocación con todo el compromiso y parsimonia necesarios. No obstante, la desconfianza sienta sus reales como el principal eje en torno al cual se constituyen los diversos aspectos de la organización escolar en una gran cantidad de centros escolares. Hay mucho silencio en torno a estos fenómenos que deberían considerarse graves. Se podría decir que en nuestro país el reconocimiento y conciencia sobre el valor del capital social de los maestros, aún es un camino largo por recorrer. ¡Pero su posibilidad siempre está presente!. Lo mismo sucede con respectos a la posibilidad de un ambiente en donde la evaluación sea implementada bajo concepciones nuevas, donde el afán de la desconfianza sea erradicado.

En los esfuerzos de cambio el gran Otro, la entidad que sea cual sea la imagen que nos hacemos de ella, funge el papel de la autoridad que nos impele a hacer algo, siempre se hace presente incluso para evitar que cambien verdaderamente las cosas. En una escuela alguna vez los padres de familia impidieron el acceso al hijo de una señora que no había pagado la cuota. Como se sabe, las nuevas leyes secundarias prohíben establecer como obligatorias el pago de las cuotas de parte de los padres de familia. Esta señora, a sabiendas de que la Ley la protegía, accedió en ayuda de un diputado para que interviniera y pusiera a los padres de familia en su lugar, a lo que este se negó respondiéndole que ella misma era la que tenía la responsabilidad y el reto de parar en seco a los padres de familia. Esta experiencia trasluce mucho de la inclinación a pedir el auxilio de un poder superior para solucionar problemas que, como ciudadanos, bien podemos hacerlo con nuestros propios esfuerzos y capacidades.

En la lucha por implementar formas de evaluación más profesionales y modernas, en el balance que todos debemos y deberíamos poder saber cómo va la 4T, en el momento de detectar si sucede algo nuevo o no, forzosamente tendremos que enfrentarnos a la tarea de en medio de mucha información confusa y contradictoria, al igual que ha sucedido en los últimos meses de pandemia del coronavirus, tenemos que permanecer atentos, preguntándonos constantemente sobre los fenómenos que se nos presentan en derredor; examinando cada situación, procurando saber cómo y cuándo tomar decisiones, a modo de saber actuar en momentos de la verdad, para tomar el riesgo de actualizar principios; creyendo en ellos como cosas que pueden mover al mundo y ya no más como dogmas propios de fanáticos. Y si nos equivocamos, corregir humildemente el axioma o los teoremas por los que apostamos, pero nunca ya no más tomarlos como dogmas cayendo en el fanatismo, tentación en la que con tanta frecuencia incurren muchos en estos tiempos, en que el bien y el mal absolutos tratan de ser instalados en medio de nuevas guerras religiosas que no le piden nada a las santas inquisiciones y que por ello debemos expulsar en definitiva de nuestra existencia, disposiciones y léxico.

A MANERA DE CIERRE

De entre las múltiples dimensiones que componen el campo educativo, la realización de un balance global, específicamente la pregunta de hacia dónde se dirige la 4T en educación, lejos de ser una tarea individual o algo exclusivamente propio de expertos, corresponde a todos los sectores de la sociedad, los cuales más allá de las diferencias, tienen la obligación moral de reconocer la existencia real de una conciencia de que somos seres que tarde o temprano debemos adherirnos a algo más grande a nosotros mismos como seres particulares. En este sentido, los valores universales como el sentido de lo justo en la igualdad y la libertad, cosa que tienen mucho que ver con el fenómeno de la evaluación en cualquier nivel educativo, han de ser detectados y valorados *in situ*, sea que se les pueda discernir y nombrar, o no.

En dicha tarea resulta indispensable ejercer un pensamiento capaz de transitar entre diferentes dimensiones, siempre cruzado de por un lado, el axioma por el que nos hemos decidido, y por el otro lado, los teoremas que tenemos que elaborar al momento de permanecer alerta de lo que sucede en el mundo.

Pensar de forma diferente, acorde con la vigilia del cambio de las situaciones en el mundo, exige abandonar las correlaciones rígidas para asumirlas flexibles; sin presuponer que existe un centro irremediable (p.e, evaluación, equidad, humanismo, nacionalismo, etc.) signando el balance global y, por el contrario, teniendo la humildad de reconocer que dicho centro, cuando se

llega a formar, es provisional y consensuado entre muchos, si no es que entre todos. Dicho centro siempre tiene que ponerse en la balanza de lo justo y lo injusto, de lo que nos libera y lo que nos esclaviza, de lo que nos hace iguales como especie y de lo que nos hace diferentes pero capaces de convivir con los lazos que logramos establecer en torno a la tarea de dilucidar hacia dónde nos dirigimos y deseamos dirigirnos.

Los esfuerzos por llevar a cabo una cuarta transformación aún tienen pendiente alcanzar más decididamente el campo educativo. La actual pandemia, lejos de ser un impedimento, representa una formidable oportunidad para inaugurar nuevos caminos. Por lo que, en este punto, la exhortación debe de ser estar atentos para detectar y después recuperar, así como aprender el máximo posible, de lo desplegado en forma de ideas y acciones por todas esas mentes ingeniosas capaces de trascender su particularidad, y trabajar en favor de las premoniciones de las esperanzas que aún pueden alimentarnos en el esfuerzo por actualizar nuestras creencias en principios universales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Animal Político (2019). "Los puntos clave de las tres leyes secundarias de la Reforma Educativa de AMLO". En Animal Politico, México, 20 de septiembre de 2019. Recuperado el 2 de mayo de 2020 de: https://www.animalpolitico.com/2019/09/claves-leyes-secundarias-reforma- educativa-amlo/

Badiou, A. (2003). *Condiciones*. México: Siglo XXI.

Badiou, A. (2009). "Althusser: lo subjetivo sin sujeto". En *Compendio de metapolítica*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Camara de Diputados (2020). "Piden diputados conocer el proceso de ingreso a plazas docentes". México: Boletín del H. Congreso de la Unión Núm. 3749. Recuperado el 17 de mayo de 2020 de: https://www.animalpolitico.com/2019/09/claves-leyes-secundarias-reforma-educativa- amlo/

Campos, J.(1995). *¿Qué hacemos con los pobres?* México: Aguilar.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

Derrida, J. (2012). *Espectros de Marx: el estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva internacional*. Madrid: Trotta.

Estrada, M. (2015) *Las condiciones de la participación social en educación: Alcances y límites*, México: Juan Pablo.

Gauchet, M. (2008). *La democracia: de una crisis a otra*. Buenos Aires: Nueva Visión.
Hawthorn, G. (1995). *Mundos plausibles, mundos alternativos*. Madrid: Akal.

King, G. Y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia cientñífica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.

Levy-Strauss, C. (1994). *Antropología estructural*. Barcelona: Altaya.

Lonergan, B. (2017). *Insight. Estudio sobre la comprensión humana*. Salamanca: Sígueme.

Olivo, M. (2017). "Kafka y los divinos detalles en los exámenes de permanencia" *Revista Sin Recreo*. México. Recuperado el 2 de mayo de 2020 de: https://www.revistasinrecreo.com/opinion/kafka-y-los-divinos-detalles-en-los-examenes-de-permanencia/

Paz, O., et. al. (1991). *Encuentro Vuelta. Tomo I: Hacia la sociedad abierta. La experiencia de la libertad*. Hong Kong: Fundación Cultural Televisa.

Las reformas educativas y la crisis de los aprendizajes de la educación básica en México. Los retos por afrontar en el gobierno del AMLO

Luis Reyes García

1. INTRODUCCIÓN

Desde principios de la década de los noventa la educación básica en México entró en una fase intensiva de sucesivas reformas que paulatinamente fueron concretando un conjunto de cambios en la organización, el currículum, los planes y programas y los libros de texto que acompañan y orientan los procesos de enseñanza y aprendizaje del sistema público de educación básica. Desde el discurso político-burocrático, las reformas y sus acciones siempre se presentan como soluciones de fondo a los problemas que ha ido acumulando el sistema educativo, aunque frecuentemente son procesos llenos de contradicciones, que revelan la multiplicidad de interese en juego más allá de los propósitos que se anuncian en la retórica del discurso.

Desde principios de la década de los noventa la educación básica en México entró en una fase intensiva de sucesivas reformas que paulatinamente fueron concretando un conjunto de cambios en la organización, el currículum, los planes y programas y los libros de texto que acompañan y orientan los procesos de enseñanza y aprendizaje del sistema público de educación básica. Desde el discurso político-burocrático, las reformas y sus acciones siempre se presentan como soluciones de fondo a los problemas que ha ido acumulando el sistema educativo, aunque frecuentemente son procesos llenos de contradicciones, que revelan la multiplicidad de interese en juego más allá de los propósitos que se anuncian en la retórica del discurso.

En el presente texto nos proponemos hacer un balance general de los factores derivados de las reformas educativas que configuraron una crisis sistemática y arraigada de los aprendizajes. En primer lugar, se argumenta que la visión utilitarista, eficientista y orientada al logro de corto plazo, inmediato

y cuantificable, que se instaló en las reformas educativas mexicanas, se convirtió en el modus operandi de una filosofía que redujo y vacio de contenido los planes y programas de estudio para establecer una educación funcional al mercado capitalista. Dichos procesos se operacionalizaron mediante una serie de cambios a los enfoques de aprendizaje, los contenidos y los materiales educativos en la diferentes área y disciplinas de formación en la educación básica, lo que también implicó la denuncia de la escuela pública y sus maestros como los responsables de los bajos rendimientos de aprendizaje. Para justificar las acciones de cambio, las evaluaciones estandarizadas encabezadas por la OCDE y los respectivos sistemas locales de evaluación que cada país adoptó desde la década del dos mil, privilegiaron la perspectiva de que había que focalizar y priorizar unos conocimientos sobre otros, lanzando la disyuntiva de que algunos de ellos presentes en los currículums como la historia, la filosofía, las artes, etc., no eran necesarios de cara a los aprendizajes clave para el nuevo sujeto-educando, que tendría que focalizar su atención en el saber hacer y en los resolución de problemas prácticos.

En el caso de la experiencia mexicana, los magros resultados que los estudiantes obtenían en las evaluaciones estandarizadas alentaron "la necesidad" de evaluar a los docentes, pues era casi seguro que en el desempeño de los maestros estaba la explicación de los bajos aprendizajes. En este sentido, la Reforma del Servicio Profesional Docente aprobada en 2013 y aplicada entre 2014 y 2018, estableció una serie de acciones para regular de una manera más eficiente el ingreso, permanencia y promoción de los docentes al sistema público de educación básica. La medida produjo grandes tensiones y contribuyó a generar un clima de incertidumbre y precarización del trabajo docente.

No obstante la fuerza de las leyes educativas aprobadas en el sexenio 2012-2018, el arribo de una nueva fuerza política al poder presidencial en la sucesión de 2018, trajo consigo una contrarreforma que derogó los reglas recién aprobadas. La ideología progresista de centro-izquierda del nuevo gobierno, simpatizante de la justicia social y la salvaguardad de los derechos humanos y laborales de los maestros en servicio, rápidamente impulsó nuevas leyes que, al menos en las propuestas iniciales, replantearían la concepción de la educación, sus objetivos, métodos y procedimientos; mismos que están presentes como una promesa inconclusa que podría dar paso a un nuevo proyecto educativo.

2. LOS CAMBIOS EN LA FILOSOFÍA Y LOS PROPÓSITOS EDUCATIVOS

La filosofía nacionalista que acompañó al sistema educativo al menos hasta finales de la década de los sesenta esencialmente como factor de identidad e

integración social, se enfrentó a nuevos referentes desde la década de los setenta. Esos referentes se definieron por los nuevos patrones de acumulación del capital a nivel internacional y por una redefinición de la relación entre el mundo de la producción y el sistema educativo, procurando desde entonces una relación más funcional de los aprendizajes con las dinámicas del mercado de trabajo, mediante la incorporación temprana de la mano de obra a los procesos productivos. Dichos procesos adquirieron un mayor dinamismo en las décadas ochenta y noventa, justo cuando los modelos de desarrollo económico transitaron del proteccionismo, la sustitución de importaciones y el desarrollo hacia adentro, a otro orientado a la apertura económica, la inversión extranjera y el fin del proteccionismo productivo y laboral. En este sentido, México transitó a la adopción de un nuevo modelo económico denominado neoliberal, que paulatinamente fue implantando una filosofía educativa significada ahora por los aprendizajes útiles, la eficiencia, la eficacia, la calidad orientada al desarrollo de habilidades técnico-instrumentales; en síntesis, la preeminencia del sujeto productivo que se forma en las aulas. A principios de los años noventa las nuevas políticas educativas habían instalado ya una nueva filosofía, el lenguaje de la empresa fue penetrando las escuelas y los procesos de aprendizaje. Asimismo, la visión instrumental de la educación desde básica hasta los niveles superiores, fue abonando a la consolidación de una idea que hoy está muy presente en la mentalidad de los educandos; la adquisición de las credenciales, la certificación y en su caso los títulos, son lo más importante. En esta perspectiva, los aprendizajes no son necesariamente los más esenciales, pues sin ningún inconveniente pueden ser sustituidos por un buen resultado en la evaluación estandarizada y un promedio numérico alto de aprovechamiento. En gran medida, este es el mensaje que dejan las evaluaciones que se aplican desde hace dos décadas en los niveles básico y medio del sistema educativo, propiciando una continua y sistemática crisis de los aprendizajes.

3. LA CRISIS DE LOS APRENDIZAJES

3.1 Algunas premisas de las transformaciones curriculares

En educación básica los cambios curriculares han sido notables tanto en primaria como en secundaria, la década de los noventa trajo grandes innovaciones en la organización de los contenidos, aprendizajes y las prácticas educativas. Después del largo ensayo de la organización de contenidos por áreas, (Ciencias naturales, ciencias sociales, matemáticas), las reformas de la modernización educativa trajeron el retorno de los contenidos curriculares por asignaturas en secundaria, y los campos formativos en primaria y preescolar. En secundaria, el currículum por asignaturas dispersó contenidos y si bien en lo general

se mantuvo la idea de la introducción a las disciplinas científicas; el exceso de temas ha contribuido a la saturación de los adolescentes. Asimismo, cuando las tendencias curriculares empezaron a enfatizar la idea de que no se trataba de la apropiación de los contenidos de las asignaturas propiamente dichas, sino que éstos eran más un entrenamiento para la formación de las estructuras del pensamiento, la cuestión no fue del todo comprendida por los profesores y sus prácticas docentes. En realidad, se produjeron fuertes tensiones entre los contenidos, los propósitos de aprendizaje y las didácticas. También, la incorporación de profesores provenientes de diferentes disciplinas, siempre mantuvo la expectativa de estos profesionales de formar y desarrollar sus contenidos disciplinares, pero obviamente esto se ha confrontado siempre con la condición de una personalidad en formación de los adolescentes, que los lleva a mostrar desinterés y poco empeño en determinados contenidos, al tiempo que la utilización y aplicación práctica de los mismos no siempre es clara para adolescentes en proceso acelerado de crecimiento e inestables de carácter, de gustos y empatías cambiantes.

Por otro lado, también es preciso señalar que los cambios tecnológicos y la exposición a una interminable lista de distractores que impactan la vida de niños y adolescentes, se imponen como mecanismos de presión a los currículums escolares y los procesos de enseñanza aprendizaje. Más que en ninguna otra época el factor contextual y las dinámicas de convivencia y socialización se convierten en factores que acechan y ponen en riesgo la eficacia de las escuelas. Además, el énfasis en los aprendizajes útiles y la formación de competencias para la vida, fue sesgando la construcción e implementación del currículum en una perspectiva reduccionista, de achicamiento de las expectativas de aprendizaje en alumnos y maestros. Los reacomodos de contenidos en las décadas noventa y dos mil en secundaria, ante el embate del discurso de la eficacia y las competencias, paulatinamente fue rompiendo la congruencia interna de programas y se privilegió, de manera muy sutil, la reducción de contenidos que, junto a los cambios en los enfoques didácticos de varias asignaturas, al tiempo fueron mermando los aprendizajes de varias generaciones de niños y adolescentes.

Por ejemplo, en el campo formativo de lenguaje y comunicación que enmarca los programas de enseñanza del español; la adopción del enfoque comunicativo y funcional de lengua, enfatizó la práctica de la comprensión lectora y orientación hacia los educandos de contextualizar lo que se lee, privilegiando las vertientes funcionales de la lengua de saber comunicar algo. Este enfoque, si bien puede resultar adecuado ahí donde las prácticas lectoras están desarrolladas, no arroja los mismos resultados donde hay dificultades estructurales para acceder a la lectura, aquello que la sociología ha denominado como

capital cultural que depende de las experiencias, herencias y prácticas familiares de cercanía, posesión y utilización de los libros en la vida diaria. El enfoque comunicativo y funcional de la lengua prescindió de facto de la enseñanza sistemática de la gramática del español, o al menos no con el énfasis que tuvo en otras etapas, lo que fue creando notables vacíos en el conocimiento y apropiación de la lengua (Quiroz; 1998).

Otro ejemplo relevante de las transformaciones curriculares en secundaria fueron los cambios tanto en el orden y estructura de los contenidos como en los enfoques didácticos de la asignatura de historia. El rechazo a los enfoques enciclopedistas y la negativa a transitar la ruta de la memorización de fechas y nombres como estrategias de apropiación del conocimiento histórico, parecían pertinentes si y solo si las condiciones para el aprendizaje de contenidos históricos, se hiciera desde la utilización amplia de herramientas didácticas, pero esto no ocurre la mayoría de las veces en las aulas de los profesores. El conocimiento de la historia representa aprendizajes relevantes cuya apropiación depende de muchos factores; en realidad, el análisis de los contextos, las causas y consecuencias de los hechos y acontecimientos históricos, sí reposa en diversas las fuentes, en el manejo adecuado de las líneas del tiempo y si, inevitablemente, de algunas fechas y nombres. Identificar los grandes periodos de la historia, tanto la universal como la nacional, sigue siendo un factor esencial para comprender aspectos básicos de la disciplina de cara a la formación de la memoria y la conciencia histórica, tan importantes en la formación ciudadana que se destaca como propósito formativo esencial en los planes y programas de estudio. Lo anterior, no parece quedar muy consolidado en los cambios curriculares de las últimas décadas, pues la noción de antecedentes, secuencia y continuidad no se resuelve en los programas tras reordenamientos en los periodos a estudiar y en la distribución de los contenidos por grado. A lo anterior, hay que agregar la reducción de las horas/clase/semana que las reformas curriculares determinaron, en el caso de historia han tenido una tendencia siempre a la baja en los últimos años (Quiroz; 1998). Esta medida responde al giro curricular que define y establece que los aprendizajes útiles están más en la ruta del pensamiento lógico matemático y el enfoque comunicativo y funcional de la lengua, así como en el aprendizaje de las ciencias, y escasamente en los contenidos de corte histórico y humanístico.

En términos generales, la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y su propuesta de los campos formativos, ampliamente discutida en la década del dos mil y consolidada con el Acuerdo 592 en el 2011, es un proyecto que ya venía perfilándose desde las reformas de 1993 y finalmente ha contribuido a la integración del ciclo completo de 12 años de escolaridad en la educación básica (3 años de preescolar, 6 años de primaria y 3 años de secundaria). La noción

de los campos formativos se inscribe en una idea de agrupar saberes, actitudes y valores en ejes de formación que se integran vertical y horizontalmente mediante la acción de los docentes al operacionalizar los programas de estudio. De acuerdo con Fourtoul, (2014: 47), curricularmente la propuesta integra un enfoque de corte socio- cultural y cognitivo sustentado en la epistemología. Y está anclado en una docencia compleja, ya que plantea prácticas áulicas en las que haya presencia de distintos saberes. con cuestionamientos que, se pretende, deberían desestabilizar los conocimientos previos de los estudiantes. En este sentido, los campos formativos definen propuestas de enseñanza de manejo constructivo y abierto, y por ende, no centralmente transitivo y cerrado a los contextos externos a la escuela y el conocimiento científico. (Fourtul: 2014:48). Como es evidente se trata de un proceso complejo que ha implicado retos muy fuertes para el profesorado, cambios en la gestión de los aprendizajes a donde se implican muchos factores sobre los que no se tiene control y justo ahí se abren ámbitos de incertidumbre.

Todo currículum es una apuesta formal cuyos resultados son inesperados hasta que cobran vida concreta y se instrumenta; en el caso de las reformas de los años noventa y dos mil de la educación básica mexicana, estamos frente a un entramado de cambios que intenta dar respuesta a muchos intereses no necesariamente compatibles. En primer lugar, destaca la fuerte presión de los organismos internacionales (UNESCO, Banco Mundial, OCDE) que tras las conferencias de Jomtien en 1990 y Dakar 2000, definieron una agenda de acciones que tenían como propósito la escolarización universal, propósito a lograr en contextos socieconómicos diferenciados, con oportunidades para algunos, pero con grandes inequidades para otros. En esta perspectiva, las acciones en pos de la cobertura como paso previo para expandir la escolarización fue encontrando distintas obstáculos en los diferentes países, en el caso de México, si bien los indicadores crecieron a finales de los 90 y toda la década del 2000, sistemáticamente se topó con la pobreza y la marginación, con problemas estructurales de falto de empleo, bajos ingresos, falta de oportunidades, mismas que una y otra vez han impedido que todos accedan a las escuelas y permanezcan en una trayectoria escolar que asegure la conclusión de ciclos completos.

En segundo lugar, las reformas curriculares en el ámbito nacional se enfrentaron con diversas problemáticas, una de ellas tiene que ver limitado éxito de los proyectos financiados por el Banco Mundial. Los tres programas educativos que recibieron financiamiento en la década del dos mil: Apoyo al proyecto escuelas de calidad, Asistencia al estudiante de educación terciaria y el Programa para Abatir el Rezago en las escuelas (Fase III), no reportan impactos favorables extendidos en la operación del currículum. En tercer lugar, en la gestión del sistema educativo se aprecia un desacoplamiento entre el

contenido de la reforma curricular y las acciones de formación del profesorado. Si bien se instrumentaron algunos cursos y un Diplomado sobre la RIEB, la práctica docente y la experiencia en las escuelas sigue mostrando desconcierto y falta de claridad en sus líneas de trabajo, la cual combina muchas dimensiones del trabajo docente de carácter epistemológico, filosófico, psicopedagógico, entre otras vertientes de la práctica docente que no se han atendido oportunamente, ni en la formación inicial, ni en el desarrollo profesional permanente, como evidencia de los grandes vacíos que se arrastran desde hace varios años en la formación de maestros. Y finalmente, en cuarto lugar, es innegable que el tsunami evaluador que empezó formalmente en el año dos mil, trajo más presiones a la operación del currículum en cuanto a los logros de aprendizaje alcanzados.

3.1.2. Las evaluaciones estandarizadas y su impacto

En los últimos 19 años, entre el 2000 y el 2019, el sistema público de educación básica ha sido sometido a 28 evaluaciones: 7 de PISA (2000-2018), 7 de ENLACE (2006-2013); 9 de EXCALE (2005-2014) y 5 de PLANEA (2015-2019), que sustituyó a ENLACE y EXCALE a partir de 2015. La memoria y el imaginario -independientemente de las explicaciones y características técnicas de cada prueba-, dentro y fuera de la escuela, es que en general, los rendimientos y la apropiación de los aprendizajes en la escuela pública básica mexicana son casi un desastre; muy bajos resultados y muy poco desarrollo intelectual de niños y adolescentes. La iniciativa para aplicar evaluaciones estandarizadas y medir aprendizajes adquiridos, inició formalmente en el año 2000, con la propuesta de la OCDE a sus países miembros y asociados de medir las habilidades intelectuales de los jóvenes de 15 años (egresados de secundaria). Se trata de una prueba que se ha aplicado de forma trianual y evalúa, según su definición técnica; no el currículum, ni los contenidos de aprendizaje, sino las capacidades intelectuales desarrolladas al final del ciclo de la educación básica. Así, desde el año 2000 se aplica la prueba PISA (Programa internacional de Evaluación de Alumnos) a una muestra de alumnos para medir sus capacidades en tres áreas sustantivas: lectoescritura, pensamiento lógico-matemático y ciencias. Por tratarse de una prueba de alcance internacional, la difusión de sus resultados ha tenido gran impacto mediático; los medios de comunicación difunden ampliamente el desempeño en la prueba de los alumnos de diferentes países; en general, los resultados producidos en la primera aplicación del año 2000 marcaron tendencia y han conservado un desempeño similar, es decir, no se aprecian cambios notables en los rendimientos de los respectivos países. En el caso de México, los resultados han marcado una fuerte tendencia de bajo desempeño (niveles 1 y 2 en la escala) y, a 18 años de la primera aplicación de la prueba,

no se han presentado grandes variaciones en los resultados, los estudiantes mexicanos de 15 años ocupan los últimos lugares y están por debajo de la media internacional como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Desempeño PISA; México y OCDE, 2000-2018[1]

	Año	Lectura	Año	Matemáticas	Año	Ciencias
México	2000	422	2003	385	2006	410
	2009	425	2012	413	2015	416
Media/OCDE	2000	494	2003	499	2006	498
	2009	493	2012	496	2015	493
México	2018	420	2018	409	2018	419
Media/OCDE	2018	489	2018	489	2018	489

(Fuente: elaboración propia)

Desde los primeros resultados y hasta fechas recientes, los datos de la prueba han sido muy difundidos a través de diferentes medios de comunicación y ello ha contribuido a configurar un imaginario social negativo, no necesariamente de los estudiantes en sí mismos, si no de quienes se consideran los responsables de los bajos rendimientos de aprendizaje: el sistema educativo, las escuelas y los maestros. A lo largo de varios años el discurso descalificatorio de la escuela pública y los maestros ha tenido momentos muy intensos y críticos; lo que lleva a muchos analistas a llamar la atención sobre los usos políticos de PISA más allá de los resultados que expone. Por un lado, en un contexto de amplios debates públicos sobre la situación general de la educación, el análisis más informado ha centrado la atención en la pertinencia de las pruebas estandarizas en el contexto de un sistema educativo profundamente inequitativo y estratificado como el mexicano; por otro lado, la investigación educativa ha

[1] Nota: Las escalas de medición se estructuran a partir de 3 grandes criterios: 3 categoría de rendimiento: alto, medio y bajo; 5 subcategoría de rendimiento que del 1 al 5, donde cinco corresponde a los niveles más altos de desempeño. La prueba también estructura 3 grandes categorías de preguntas (nivel alto, medio y bajo) que se corresponde con el criterio de clasificación señalado al principio. La media internacional de desempeño generalmente se ubica en los niveles 2, 3 de desempeño; estar en el rango 4 y 5 puede variar de país a país y corresponde con los desempeños más altos de los estudiantes. Por otro lado; en cada evaluación la OCDE prioriza en forma alternada el énfasis en alguna de las tres áreas, por ello la información del 2000 al 2015 reporta las áreas evaluada en distintos años.

señalado que si bien los datos cuantitativos de PISA son contundentes respecto de los bajos rendimientos de aprendizaje del sistema educativo en su conjunto, lo importante no es utilizar los datos para denunciar y descalificar, sino para tomar acciones y diseñar estrategias que permitan resolver los problemas y elevar los aprendizajes, aunque desde luego el estigma de ocupar los últimos lugares en el ranking de la OCDE es una carga muy difícil de superar; todo ello a pesar de las constantes reformas curriculares, de gestión educativa y de acciones en pos de la formación docente, esfuerzos aún insuficientes que no logran revertir los malos resultados. Así, y en parte para atenuar el impacto de PISA, las autoridades educativas mexicanas diseñaron dos pruebas que intentaron hacerse cargo y profundizar en el análisis de los aprendizajes de los niños y jóvenes mexicanos del sistema de educación básica y media superior. Para el efecto, entre 2005 y 2014 se aplicaron las pruebas ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares) y EXCALE (Exámenes de Calidad y Logro Educativo), pruebas ampliamente explicadas en Rizo (2015), respecto a su diseño, estructura y alcances.

En buena medida, ENLACE y EXCALE confirmaron de alguna manera los resultados que ya PISA venía reportando desde el año 2000. En este proceso, las grandes ausencias siguieron siendo el diseño de estrategias sistemáticas para trabajar en la formación docente, ya que los profesores son los directamente responsables de la operación del currículum y por tanto factores clave en la construcción de aprendizajes. A pesar de ello, las reformas siguieron discutiendo los cambios educativos desde los grandes planes y objetivos macro, pero no se aterrizaron acciones de impacto directo para incidir en la mejora de los aprendizajes en el aula y las escuelas, o fueron insuficientes las que se aplicaron.

En el caso de ENLACE se hicieron presentes prácticas de corrupción en algunas comunidades docentes; dado que los resultados de la prueba estaban vinculados con los estímulos de carrera magisterial para los profesores que participan en dicho programa y por la falta de controles externos en su aplicación. Backhoff y Contreras (2014), analizaron ampliamente las causas y consecuencias de la corrupción de la medida e inflación de los resultados. La intervención y manipulación de los resultados de la prueba expresa la corrupción histórica de procesos en el sistema educativo, donde se juegan fuertes intereses sindicales y políticos para beneficiarse de incentivos que se supone están debidamente regulados. Elevar artificialmente el logro académico de los niños asistiéndoles en la resolución de las pruebas, fue sin duda un acto poco ético que mostró el deterioro del espacio público escolar, todo por obtener beneficios económicos. Al paso del tiempo, la credibilidad de la prueba se puso en duda por estas prácticas y las autoridades educativas tuvieron que tomar la decisión de cancelarla. Luego se procedió a diseñar un nuevo instrumento y a partir

de 2015 desaparecieron ENLACE y EXCALE para dar paso a PLANEA. Originalmente estaba previsto que se aplicara cada dos año, pero por razones presupuestales a partir de 2017 las autoridades educativas decidieron que se aplicaría cada tres años. Al cambio de gobierno en 2018 y tras las experiencias de ENLACE y EXCALE, PLANEA fue rediseñada para convertirla en una prueba más abarcativa pues ahora se propone evaluar tres dimensiones: Evaluación del logro referido al sistema educativo nacional (ELSEN), Evaluación del logro referida a los centros escolares (ELCE) y EDC (Evaluación Diagnóstica censal (SEP: 2019).

En 2020, la pandemia que ha mantenido en confinamiento a todo el sistema educativo, detuvo la aplicación de las llamadas evaluaciones de gran escala, se trató de una decisión obligada por las condiciones generales de salud que impidieron las actividades presenciales y el contacto de muchas personas al mismo tiempo, como es caso de los grupos escolares. Tras 20 años de evaluaciones por todos lados, lo que hay que destacar es que los resultados se mantuvieron de bajos a muy bajos la mayor parte del tiempo, lo que significa que el sistema educativo no tuvo la capacidad de responder de manera oportuna con la definición de acciones y estrategias para mejorar los aprendizajes desde los primeros resultados obtenidos a principios de la década del dos mil. En este sentido, todos los esfuerzos en pos de la cobertura educativa que iniciaron desde los años noventa y que definieron sendas reformas en favor de la obligatoriedad: la de secundaria en 1993 la de preescolar en el año 2002, más la media superior en 2012, si promovieron avances importantes que permitieron que los niños y jóvenes en esas edades escolares tuvieran acceso a una escuela del nivel correspondiente; no obstante, como apunta Ducoing (2018) para el caso de las secundaria, la cobertura entró en tensión con el rezago, la inequidad y en general con las condiciones de pobreza y marginación que muestran que, a pesar de que los niños y jóvenes tengan más oportunidades de acceder a una escuela, ésta se puede truncar por condiciones sociales estructurales como las antes señaladas, mismas que no favorecen la permanencia en la escuela y la acreditación de los niveles educativos, y si en cambio, siguen propiciando reprobación, deserción y abandono escolar.

4. EVALUACIÓN, CONFLICTO Y PRECARIZACIÓN DOCENTE

Hasta antes de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional Docente en septiembre de 2013, las evaluaciones sobre el desempeño solo se realizaban vinculadas a los exámenes de ingreso y ascenso en el programa de estímulos de carrera magisterial aprobado desde las reformas de la modernización educativa en 1992. El tsunami evaluador que inundó todo desde principios de la

década del 2000 y dados los malos resultados de aprendizaje en el sistema educativo mexicano, pronto alimentaron la idea de avanzar hacia un plan de evaluación docente, porque se tenía la certeza de que los responsables de los bajos rendimientos eran los profesores y había que indagar qué estaba pasando. Al mismo tiempo, en México, los cambios en el gobierno federal de 2006 y 2012 contribuyeron a generalizar el debate sobre la condición de la educación en México, en gran medida a partir de los magros resultados en las pruebas PISA auspiciadas por la OCDE desde el año 2000 y vinculando la noción del progreso educativo con la de desarrollo nacional. Esas mismas coyunturas llamaron la atención sobre la estructura, funcionamiento y rendimientos del sistema educativo mexicano, atrapado por varias décadas en un sinfín de intereses políticos y de poder, sobre todo por la larga permanencia en la gestión de la educación de un sindicalismo corrupto, altamente depredador de los recursos públicos como lo han documentado ampliamente las investigaciones Ornelas (2008, 2012) y Raphael (2007).

La candidatura y el gobierno de Peña Nieto, en parte para ganar mayor credibilidad política se propusieron desplazar al sindicato magisterial y reducir y/o limitar su influencia en la gestión del sistema público de educación básica, dicha decisión se respaldaba en sendas recomendaciones de observadores de la OCDE y la UNESCO que señalaban a SNTE como uno de los principales responsables de la debacle educativa de México. Después de los pobres avances de la educación básica durante el sexenio 2006-2012, el nuevo gobierno de Peña rápidamente diseñó una estrategia para poner fin a las ligas políticas clientelares con el otrora poderoso sindicato magisterial; la alternativa para ello fue un conjunto de reformas que incluyeron la del Servicio de Profesional Docente aprobada en septiembre de 2013 y que esencialmente quitó al sindicato el control en la asignación de las plazas docentes de ingreso y promoción.

Ante la inminente aplicación de la nueva ley, el magisterio (tanto el institucional del SNTE como el crítico de la CNTE) encabezaron amplias movilizaciones en 2013 y 2014 (Alaniz y Reyes; 2019). Esencialmente se cuestionaba: el fin de la asignación de plazas directas a egresados de normales, el examen de ingreso a las plazas docentes; los exámenes periódicos de permanencia y promoción y, sobre todo, la evidente inestabilidad y precarización que provocaría la aplicación de la nueva ley para los docentes: los de nuevo ingreso y los ya en servicio. A pesar de ello, la ley se aprobó y en el verano de 2014 se aplicaron las primeras evaluaciones de ingreso y permanencia; este mecanismo se mantuvo vigente hasta 2018. Fue un periodo complejo y muy difundido en los medios masivos de comunicación, todo mundo se enteró de los resultados de las evaluaciones que, si bien permitieron el ingreso y la permanencia de los maestros, dejaron un mensaje y contribuyeron a conformar un

imaginario altamente negativo de los maestros en servicio; a pesar de que hubo maestros que salieron bien evaluados, la nota en negativo, de aquellos que alcanzaban resultados positivos mínimos o resultados negativos, siempre se destacó, pues se lograba el propósito, desde la perspectiva de algunos grupos empresariales y medios de comunicación, de golpear y desprestigiar al maestro y a la escuela pública.

El asedio al sistema público: escuelas y maestros, fue sistemático a lo largo de todo el sexenio de Peña; la confrontación con el sindicalismo corporativo y el rechazo a las formas legítimas de lucha y reivindicación de derechos de la base magisterial encabezados por la CNTE; contribuyó al deterioro y precarización de la figura y el trabajo docente. En este sentido, el discurso de la calidad y la mejorar de la educación entraron en pugna con un conjunto de acciones orientadas a condicionar y limitar los derechos de uno de los gremios de trabajadores más importantes: los maestros. La reforma laboral, que no educativa, como diferentes análisis desde el ámbito periodístico y académico denominaron a la reforma peñista, trajo consecuencias todavía en proceso de análisis. La reforma golpeo profundamente la condición laboral y el compromiso del maestro. Las muchas exigencias de las reformas educativas en cuestiones de aprendizaje, no se sustentaron en un mayor compromiso con el magisterio en cuanto a su formación profesional, fueron lanzados a una evaluación sin contar con la preparación necesaria para desempeñarse en los formatos estandarizados; dichos instrumentos, no exhibieron al maestro en estricto sentido, sino al sistema de formación docente auspiciado por el Estado a lo largo de todo el siglo XX. De la noche a la mañana, éste decidió limitar y reducir sus compromisos con los grandes aliados de la integración y la construcción de identidad en favor de una hegemonía política; primero la heredera de la revolución, luego la que se transformó en neoliberal y abdicó en favor de la hegemonía educativa utilitarista y economicista que predomina en el mundo entero. Golpeado y desamparado, el maestro mexicano ha tenido que adaptarse y/o resistir con indignación contenida, treinta años de reformas educativas que trajeron muchos cambios, pero todavía pocos resultados en favor de los aprendizajes, sobre todo de los sectores sociales menos favorecidos por la economía de mercado.

Entre la adaptación y la resignación, el maestro mexicano tuvo que aprender a sobrellevar y simular con reformas que paulatinamente arrinconaron el proceso educativo en un conjunto de acciones eficientistas, utilitaristas, orientado a la obtención de credenciales y certificaciones para el mercado de trabajo, pero que colapsó la formación integral y la cultura en favor del individualismo egoísta y la competencia. Durante cinco años, de 2014 al 2018, los maestros en servicio fueron sometidos a sendas pruebas estandarizadas de

ingreso, permanencia y promoción; entre suficiente y sobresaliente, idóneo y no idóneo fueron las categorías y clasificaciones que asignó la evaluación docente. Además de que se establecía el criterio de que la permanencia se tenía que refrendar cada 4 años, mientras que los profesores de nuevo ingreso tenían que ser acompañados por un profesor experimentado a lo largo de un ciclo escolar de tutoría, con el propósito de ayudarlos a integrarse a los procesos de la docencia en educación básica, tanto en el aula como fuera de ella.

Afrontar las evaluaciones para el profesorado provocó un ímpetu casi desesperado por procurarse asesoría mediante cursos ad hoc, gestionados ya por la vía del sindicato o mediante redes de conocidos que recomendaban buenas opciones de cursos pagados con recursos propios, pero con garantía de obtener resultados óptimos en la evaluación. En este impulso, la formación docente se ajustó a los estándares de lo requerido y se convirtió un ejercicio de capacitación técnica en el manejo de las plataformas de evaluación y de memorización forzada del marco normativo de la educación y de los planes y programas en operación en los grados y materias correspondientes. Una formación docente de baja intensidad, pero eficiente para atender las necesidades del momento.

En este contexto surgieron diseñadores, operadores y patrocinadores de diferentes cursos para apoyar la preparación de cara a los exámenes del servicio profesional docente. Un mercado surgido para atender las necesidades de consumidores que no escatimaron en invertir una parte de sus ingresos, ante el riego de que un mal resultado en las pruebas pusiera en peligro su plaza, su permanencia y su futuro laboral, todo ello a contracorriente de lo establecido en la Ley del SPD que prometía asesoría, acompañamiento y gestión de la formación docente de manera gratuita. En el mejor de los casos, los cursos resultaron exitosos para quienes obtuvieron resultados favorables una vez que fueron evaluados; no obstante, poco se ha hablado de los cuadros de estrés y presión a los que estuvieron sometidos los maestros en esta coyuntura y, desde luego, el impacto que ello produjo en los procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula.

Cabe destacar que para los profesores de nuevo ingreso, los aceptados entraban a una etapa de prueba de seis meses y recibirían dos años de acompañamiento de parte de profesores experimentados. Al término de ese plazo la ley establecía que podían ser ratificados en el cargo o causar baja. Aunque no se tienen datos de que alguien haya sido dado de baja, en realidad el esquema resultaba incierto para quienes se integraban por primera vez a la docencia. Mientras tanto, en las evaluaciones de permanencia, la norma establecía hasta tres oportunidades para alcanzar un resultado aprobatorio, de no ser así, se podía ser reubicado en otra actividad. Si bien era un escenario poco probable, seguramente hubo quienes se sintieron muy inseguros, sobre todo porque la noción de inestabilidad y falta de seguridad en el empleo, se convirtió en una variable no vista antes en el ámbito de la docencia en educación básica.

Más allá de las tensiones que propició la aplicación de la Ley del Servicio Profesional Docente, la consolidación en México de la tendencia mundial en los sistemas educativos a precarizar la labor docente, es la consecuencia más relevante en el contexto de la reforma de 2013. La precarización no es un fenómeno reciente, en realidad ha sido gradual y se ha instalado en los sistemas educativos de casi todo el mundo. Una primera expresión de ella data de los años ochenta cuando surgieron los programas de estímulo docente a partir de una mecánica de compensaciones económicas diferenciadas según el desempeño de los docentes. Estos programas se procesaron a través de Carrera Magisterial que mediante convocatorias anuales fue beneficiando a grupos importante de profesores, entre 1992 y 2015. En este programa convergieron dos visiones distintas de sus propósitos; para el SNTE se trataba de un sistema horizontal de mejoras salariales, mientras que para la SEP se visualizaba como un sistema meritocrático que premiaba la formación y desempeño de los profesores. Dado que el estímulo era asignado mediante una Comisión SEP-SNTE, su distribución siempre generó sospechas sobre su transparencia pues los maestros vinculados al sindicato siempre procuraron aprovechar su influencia para beneficiar a sus allegados, además de que la distribución del estímulo fue decreciendo por razones presupuestales desde finales de la década de los noventa. De acuerdo con autores como Crespo (2017) y Santibañez (2007), carrera magisterial no tuvo un impacto directo en la mejora de los aprendizajes sino solo en los salarios de los maestros que accedieron a éste; además de que distintos estudios demostraron que en realidad los profesores que disfrutaban del estímulo propiciaban bajo desempeño en el aprendizaje de sus alumnos.

Para distintos analistas, vincular los estímulos con los resultados de una prueba de desempeño ha contribuido a demeritar el propio estímulo y no se garantiza que ello contribuya a un mejor desempeño docente en beneficio de los aprendizajes de los niños, al tiempo que contribuye a reforzar el deterioro del salario base, pues se limitan los aumentos salariales y se apuesta a que los maestros incrementen sus ingresos a partir de una competencia por estímulos. Más que una política pública, los programas de estímulos docentes que iniciaron con carrera magisterial y se reformularon con el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (PPFIEB) con la reforma de 2013, puede considerarse más como una serie de decisiones políticas que cambios promovidos a partir de una evidencia científica de que algo esté funcionando, de acuerdo con Rueda y Flores-Crespo (2017), aunque con los cambios promovidos por la Ley Servicio Profesional Docente ello cambiará dado que se ha limitado la influencia del sindicato y el Estado recupera la rectoría del programa. A la fecha, como fue derogada la Ley del Servicio Profesional Docente, el estímulo de carrera magisterial se sigue pagando en los términos

que cada beneficiario obtuvo con anterioridad y quedó si efectos el nuevo plan de estímulos aprobado por la reforma de 2013.

4.1 Del boom de la educación neoliberal a la contrarreforma educativa y nueva escuela mexicana de la cuarta transformación

4.1.2 El boom neoliberal y la reforma educativa de 2013

El giro neoliberal como abdicación de la orientación nacionalista que los gobiernos de México habían dado a la educación, entró en una fase de intensificación y consolidación en las décadas de los noventa y dos mil. Si durante varias décadas la educación había sido factor de integración y construcción identitaria nacionalista, factor de movilidad social y motor del desarrollo; la nueva doctrina económica cambió las premisas y la filosofía educativa para conectar al proceso educativo con la producción y el mundo de la eficacia y la eficiencia que se originan en la empresa; con la competencia individualista y el éxito personal cuyas premisas pedagógicas descansan en el conocimiento de lo útil y el saber hacer práctico, que renuncia de facto a las trayectorias escolares de largo plazo, para motivar a los jóvenes a insertarse en el mercado de trabajo a temprana etapa. El boom de la educación técnica y tecnológica como destino inevitable y abarcativo de las aspiraciones formativas de los alumnos, trazó la ruta de una nueva época significada por elecciones y decisiones en la cultura laboral del nuevo capitalismo como diría Richard Sennet, fuerza laboral altamente especializada por estratos, polivalente y flexible, enfocada en las tareas productivas propias de la empresa capitalista: diversa, útil y en la conquista permanente de nuevos consumidores que por la magia de la publicidad y la mercadotecnia compran de todo aunque no lo necesiten en estricto sentido.

El achicamiento y refuncionalización del currículum desde los niveles básicos hasta la educación superior fueron las respuestas de los planificadores educativos para que la escuela se adaptara a las nuevas tendencias. Las orientaciones vinieron de los grandes organismos internacionales: UNESCO, OCDE y Banco Mundial, como los grandes asesores de los proyectos educativos en esta nueva etapa, los dos primeros como asesores técnicos y pedagógicos, el Banco Mundial como facilitador de créditos y financiamiento. Si bien Jomtien 1990 y Dakar 2000, impulsaron una amplia agenda educativa en pos de la universalización de la educación básica, la equidad y la atención a los sectores más vulnerables, al tiempo que establecía las necesidades básicas de aprendizaje para todos los niveles y enfatizaban la importancia de escolarizar a los sectores social y económicamente más desfavorecidos, ya no

desde una perspectiva altruista sino a partir del reconocimiento inalienable del derecho a la educación, su cercanía y vínculo con la agenda neoliberal a nivel mundial, clarificó el interés funcional de la educación para todos: contribuir a la constitución y preparación de nuevos consumidores, tanto de bienes materiales como de bienes simbólicos.

Los sistemas educativos en todo el mundo entraron en periodos intensivos de reformas educativos desde la década de los noventa; en México, la modernización inundó la escuela pública y paulatinamente adoptó el discurso y las prácticas de la empresa: descentralización, reducción del gasto público, autonomía de gestión en la escuela, calidad, eficiencia y eficacia en los procesos de enseñanza y aprendizaje; el rechazo a los enfoques enciclopédicos, la memoria y la repetición como viejas prácticas pedagógicas de antaño que había que dejar atrás. En contraparte, la adopción del constructivismo y luego el enfoque por competencias, condujo a una mixtura de enfoques metodológicos que, bajo la premisa de los aprendizajes significativos, los aprendizajes esperados y los aprendizajes clave, llevaron a una crisis generalizada y todavía insuperable de los aprendizajes y del desarrollo cognitivo e intelectual de los estudiantes. Las reformas de los planes, programas y libros de texto a partir de las premisas antes señaladas, no lograron encauzar los aprendizajes de niños adolescentes y jóvenes, lo cual fue ampliamente exhibido por las pruebas PISA, ENLACE Y EXCALE. En efecto, las evaluaciones estandarizadas que se adoptaron como unos de los ejes nodales de las reformas y las mejoras educativas desde el año 2000, contradijeron las pretensiones y propósitos de las mismas. En 20 años, los resultados de las evaluaciones no lograron servir de faros de orientación para configurar cambios educativos en favor de la formación de niños y jóvenes; una y otra vez los resultados obtenidos solo sirvieron para denostar y denunciar a la escuela pública y sus maestros, pero no para diseñar e implementar soluciones sistemáticas y consistentes con la educación integral de los educandos. Es paradójico que la mayoría de las acciones implementadas parecían producir el efecto contrario. Por otro lado, la crisis de los aprendizajes en la escuela pública fortaleció la visión empresarial de la educación y coadyuvó al crecimiento de la escuela privada como alternativa; cuyo mensaje pasa siempre por la ley de la oferta y la demanda, la educación de calidad como bien que se compra y se vende al mejor consumidor con poder adquisitivo, ya que solo pueden invertir y adquirir el bien quienes pueden pagarlo.

En plena crisis de la escuela pública, la reforma educativa del sexenio de Enrique Peña Nieto promovió la evaluación del profesorado como una de las acciones pendientes que tenían como propósito consolidar a ésta como la ruta principal para elevar la calidad de la educación. La Ley del Servicio Profesional Docente se inscribe primero en una disputa política del gobierno en funciones

con el SNTE; se trataba, a decir de los analistas, de que el Estado recuperara la plena rectoría de la educación, misma que había decidido compartir con el sindicalismo magisterial desde hacía varias décadas. Recuperar el control de las plazas docentes mediante nuevas regulaciones para el ingreso, permanencia y promoción, fueron la punta de lanza de una reforma agresiva que ponía fin a la relación corporativa del estado con el SNTE y sus liderazgos. Al mismo tiempo, el estado abdicaba del tutelaje sobre el profesorado y los lanzaba a la ruta del ejercicio libre de la profesión, en condiciones inusitadas que generaron un conflicto político en el que se impusieron las acciones técnicas ampliamente recomendadas por los organismos internacionales. El sexenio de Peña concluyó con la ejecución de la reforma educativa del servicio profesional docente, en un ambiente de grandes tensiones políticas y educativas.

4.1.3 Nuevo gobierno y contrarreforma educativa en el periodo 2019-2020. Las premisas generales de la Nueva Escuela Mexicana

Las prácticas extendidas de corrupción y el desgaste de las políticas neoliberales que hundieron a millones de mexicanos en la pobreza, en un contexto social de expansión territorial de la violencia y la delincuencia organizada, la opción política de centro-izquierda encabezada por Andrés Manuel López Obrador se fue abriendo paso como alternativa de gobierno, cuestión que se concretó en la sucesión presidencial de 2018 cuando el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) ganó la presidencia con más del 50% de los votos del electorado. El discurso de la honestidad y el combate a la corrupción conectaron con el hartazgo de millones de mexicanos y aprobaron una nueva opción de gobierno. Antes y después de la victoria electoral se abrieron muchas expectativas respecto de las posibilidades de un nuevo estilo de gobierno, más cercano a las necesidades de la gente como se ha dicho. A unos días de que se cumplan los primeros dos años de gobierno, disponemos de algunos elementos para hacer un primer balance de las acciones de gobierno implementadas en el ámbito educativo, esencialmente nos interesa desatacar las decisiones en el ámbito de la educación básica.

El nuevo gobierno asume funciones el 1 de diciembre de 2018 y como se había anunciado desde la campaña como las primicias del plan de gobierno, había que revisar todo el entramado y las decisiones de la reforma educativa peñista. Desde la campaña los acercamientos con el liderazgo de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) fueron evidentes, mientras tanto, el SNTE mantuvo cierta cautela pues el cambio de interlocutor abría nuevos escenarios y dinámicas de negociación política, a las que no estaban acostumbrados después de tantos años vinculados a los gobiernos priístas,

y su gran capacidad de adaptación con los gobiernos panistas entre 2000 y 2012, con quienes mantuvieron una relación de favor y recompensa al más puro estilo del viejo corporativismo surgido de la revolución.

Mientras tanto, los grandes promotores de la reforma educativa peñista como Mexicanos Primero y sus amplios intereses empresariales en el sector educativo, y desde luego, la burocracia que dirigía la evaluación institucionalizada desde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), veían con preocupación la forma como el nuevo gobierno seguiría gestionando las decisiones en el sistema público de educación, conscientes de la cercanía que éste tenía con los sectores más críticos del recientemente aprobado Servicio Profesional Docente y su perspectiva de la evaluación del profesorado. El problema de fondo no era la evaluación de los docentes, sino el énfasis punitivo y sancionador que concibió desde que se plantearon los principales parámetros de la reforma, ya en proceso de implementación desde 2014. El nuevo gobierno encontró un profesorado lastimado y ampliamente estigmatizado por los pobres resultados alcanzados en las evaluaciones y, desde luego, la parte más complicada tenía que ver con el clima de incertidumbre laboral y profesional que la reforma estaba provocando en un sector que había gozado de mucha estabilidad.

Respaldado en su mayoría política en el Poder Legislativo, el presidente López Obrador procedió a presentar las iniciativas de ley correspondientes para derogar la Ley del Servicio Profesional docente y la disolución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, resolución que fue aprobada en marzo del 2019. A partir de ello se abrió un amplio debate en sobre la contrarreforma educativa. Desde una lectura política, los críticos del nuevo gobierno veían como un desacierto la desaparición del INEE; sobre todo por las funciones técnicas que había venido consolidando orientadas a la investigación y construcción de datos sobre la situación general de la educación. Asimismo, las críticas por el retorno al criterio de asignación de plazas directas a los egresados de las escuelas normales no se hicieron esperar; pues también se veían como un retorno al pasado; lo que también se veía como una refuncionalización de arreglos corporativos y políticos con el gremio magisterial y nuevas alianzas con el tradicional sector disidente representado por la CNTE.

Más allá de la politización de las reformas educativos y de las decisiones de la contrarreforma de 2019, es importante no perder de vista los temas de fondo. Por un lado, el largo proceso de tres décadas de reformas educativas no contribuyó a la mejora de los aprendizajes a pesar de las reformas curriculares, los cambios en los libros de texto de primaria y secundaria, las múltiples evaluaciones para el aprendizaje instrumentadas, junto a los esfuerzos por la ampliación de la cobertura amparados en las reformas a la obligatoriedad de la educación secundaria en 1993, la de preescolar en 2002 y la de media superior en 2012. La

promesa de universalización del ciclo básico se trunca o se queda a medio camino ahí donde las múltiples decisiones políticas y técnicas sobre los cambios son insuficientes para mejorar sustantivamente la educación integral de niños y jóvenes, ahí donde la cobertura solo alcanza a instalar escuelas multigrado con profesores mal preparados que no tienen acceso o cuentan con recursos mínimos para desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje, en contextos de pobreza, inequidad y desigualdad, en territorios del desamparo donde lo que importa no es ir a la escuela porque lo que hay que resolver es el día a día del sustento, el cual se gestiona con nulas oportunidades de empleo, y donde las hay, las familias y sus hijos se tienen que conformar con salarios insuficientes que arraigan la pobreza y el abandono.

Para cuando se aprobó la reforma de 2013, el sistema educativo y su profesorado habían acumulado demasiados problemas, que desde luego no se resolvían evaluando a los profesores con la pretensión de convertirlos en los únicos responsables del desastre educativo ampliamente documentado por las evaluaciones de PISA. En perspectiva de corto plazo, la decisión de bajar la tensión e incertidumbre de los principales actores del proceso educativo: los maestros, se visualiza como una decisión acertada; pero lo más importante es lo que sigue; dejar de evaluar punitivamente, devolver las plazas a los normalistas, hacerse cargo de la formación del profesorado, son solo pasos mínimos que tendrán que ser respaldados en acciones y decisiones de más largo plazo, en el diseño de un nuevo plan educativo para construir una nuevo proyecto educativo que sustituyan el paradigma de la educación tecnocrática-neoliberal; eficientista, simplificadora y orientada a la adquisición de credenciales, muy pobre en sus propuestas pedagógicas y propósitos de aprendizaje.

El plan y propuesta educativa de la cuarta transformación encabezada por el presidente López Obrador denominada Nueva Escuela Mexicana se encuentra aún en la fase de ideas generales. Están planteadas distintas aspiraciones en términos curriculares, áreas y campos de estudio, de filosofía de la educación, etc. En voz del Secretario de Educación Esteban Moctezuma, se define de la siguiente manera:

> Una educación humanista, integral y para la vida, que no solo enseñe asignaturas tradicionales, sino que considere el aprendizaje de una cultura de la paz, activación física, deporte escolar. arte, música y, fundamentalmente, civismo e inclusión.

De manera complementaria, Gilberto Guevara Niebla, el Coordinador de Vinculación y Gestión Estratégica de la SEP, ha definido algunas acciones más concretas de la Nueva Escuela Mexicana en los siguientes términos:

> La estrategia será aumentar las escuelas de tiempo completo, instrumentar un mecanismo para entregar de manera directa los recursos de la SEP a las escuelas, dotarlas con servicios de cocina, comedor y alimentación en las zonas más pobres, y asegurar que tengan infraestructura digna con energía eléctrica, agua potable, baños limpios y conexión a internet.

Como se aprecia en las anteriores definiciones, se trata aún de ideas que todavía no se concretan, las acciones proyectadas son planes a la espera de su ejecución; el ciclo escolar 2019-2020 inició con muchas ideas por realizar, pero su normalidad fue interrumpida por el confinamiento decretado a causa de la pandemia mundial de COVID-19 a partir del 23 de marzo de 2020.

En tiempos de pandemia y confinamiento obligado, la educación en todos sus niveles ha entrado en una compleja circunstancia que expone los problemas estructurales que arrastra desde hace décadas. La transición a modelos de docencia a distancia y virtual ha puesto en evidencia las grandes inequidades de los servicios educativos. El acceso y disposición de tecnología –dispositivos e internet- resultan claves en estos momentos para mantener la conexión y el vínculo maestro-alumno. Una nueva dinámica en la que los procesos de enseñanza y aprendizaje son incompletos, mediados por la inestabilidad tecnológica que ha mostrado sus deficiencias técnicas a la hora que millones se conectan al mismo tiempo en las plataformas. Tiempos inciertos que advierten una nueva crisis educativa que se suma a las que ya veníamos experimentando. Para los millones de estudiantes cuya condición socioeconómica no les permite estar conectados; quedar fuera es su destino inevitable, ni siquiera la alianza con las televisoras comerciales garantiza que el "Aprende en casa" esté al alcance de todos los que se reportan en las estadísticas oficiales.

La nueva virtualidad educativa por otro lado, nos coloca en una relación incómoda con la tecnología, todos hemos tenido que aprender el uso eficiente de las herramientas, con muchos errores y desaciertos seguramente, pero no tenemos de otra, se dice, al asumir la inevitabilidad de las circunstancias que estamos viviendo. El predominio-dominio de la tecnología sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, anticipa el empobrecimiento de los saberes señalan educadores en todo el mundo. Aún es temprano para hacer el recuento-balance completo de lo que está aconteciendo, pero las primeras impresiones nos muestran que las cosas no pintan nada bien. Educar en tiempos de pandemia mezcla una cantidad enorme de situaciones y factores que escapan de nuestro control, eso nos produce una sensación de incertidumbre y ansiedad, desde luego muchos temores e inseguridad. Es probable que la educación tal como la conocimos ya no sea más lo que fue y que a partir de ahora tengamos que empezar a pensarla y hacerla de otro modo, aunque de pronto las rutas de acción

futuras no estén del todo claras; de momento lo que estamos haciendo es solo una parte de lo mucho que habrá que replantearse en el corto y mediano plazo.

5. CONCLUSIONES

En buena medida, la pandemia por COVID que ha propiciado el distanciamiento social por nuevos meses y con riesgo de prolongarse aún más, está planteando grandes retos a la educación en el mundo y en México. La expectativa de grandes cambios en el marco de un nuevo gobierno que recién llevaba un año en el poder antes que se decretara el confinamiento en marzo de 2020, parece contenida por un contexto inesperado de salud pública. Los grandes pendientes de la educación pública básica siguen ahí a la espera de un mejor momento para que se les atienda; en realidad, la derogación de la Ley del Servicio Profesional docente fue apenas un paso en el proceso de construcción de un nuevo proyecto educativo. La crisis de los aprendizajes que el sistema educativo arrastra desde hace por lo menos dos décadas, requiere alternativa y soluciones de fondo para superar la visión eficientista-instrumental que se instaló desde los años noventa. Si bien el ciclo de las reformas ha sido continuo, éstas se definieron más como paliativos y malas soluciones a problemas de fondo que requieren una política de Estado, más allá del apego a las recomendaciones de los organismos multinacionales que hegemonizan las concepciones educativas.

La ruptura del gobierno de Andrés Manuel López Obrador con acciones de la política educativa neoliberal instrumentadas en el sexenio de Enrique Peña Nieto, trajeron un aliento de esperanza de que ahora sí podríamos acercarnos a la construcción de un nuevo proyecto construido sobre contextos y realidades específicas; los primeros pasos están dados, pero hace falta todavía definir la filosofía, las líneas de acción y los modelos pedagógicos sobre los que podría configurarse una renovada propuesta educativa. La nueva escuela mexicana es una promesa que requiere definirse más puntualmente y desde luego operacionalizarse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Flores Andrade, Anselmo (2014). "Aspectos fundamentales de la Ley del Servicio Profesional Docente de 2013", *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*; Dossier, Año IX, núm. 17, Enero-Junio, pp. 174-202.

Fortoul Olivier, Bertha (2014). "La reforma integral de la educación básica y la formación de maestros", *Perfiles Educativos*, vol. XXXVI, núm.143, pp.46-55.

Lozano Andrade, Inés; Levinson, Bradley A (2018). "El docente de secundaria ante las reformas educativas en México: de apóstol a empleado desechable", en *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, Universidad Nacional de Costa Rica, vol.18, núm.1.

Martínez Rizo, Felipe (Coord.) (2015). Las pruebas ENLACE y EXCALE. UN estudio de validación, *Cuadernos de Investigación,* núm. 40, INEE, México.

Ornelas, Carlos (2012). *Educación colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*; México: Siglo XXI.

Quiroz (1998). *"*La reforma de 1993 de la educación secundaria de México: nuevo currículum y prácticas de enseñanza*",* en *Investigación en la escuela*, núm.36, pp. 75-90.

Raphael, Ricardo (2007). *Los socios de Elba Esther*. México: Planeta.

Rueda Hernández, Jemyna; Flores-Crepo, Pedro (2017). La sustitución de carrera magisterial. ¿Un aprendizaje de política pública?; *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, vol. 2, pp. 1-22.

Santibañes, L. et al. (2007). *Haciendo Camino: Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos Carrera Magisterial en México*. Estados Unidos: RAND Corporation.

La educación como posibilidad de cambio social en el escenario de la 4T

Enrique Farfán Mejía

Con la llegada al gobierno federal de la 4T resurgen expectativas de hacer de la educación la posibilidad de un cambio social y de un cambio del propio sistema educativo particularmente con relación a la formación docente.

La idea de que la educación puede ser parte fundamental en un cambio social es antigua; de acuerdo a Jeager (2001, 1a edición en alemán 1934) el cristianismo se funda en la *paideia* griega, en el paganismo, para justificarse culturalmente en el mundo mediterráneo. Esto significa que una idea educativa, la *paideia*, era parte del motor para la transformación del mundo. Para el cristianismo, el uso de la pedagogía como herramienta del cambio para cuestionar al mundo griego e imponer su credo fue tan claro que incluso usó ese apelativo de "gran pedagogo" para referirse a Jesús el Cristo (Clemente de Alejandría, 1998, edición original circa 150).

Por lo tanto, comprender la posibilidad de la reformulación social a través de la educación, demanda una mirada genealógica y cultural que, siguiendo un método comparativo centrado en la base conceptual que sustenta las políticas educativas, pueda llevarnos a evaluar la posibilidad del cambio que se proponen en la 4T.

Desde el punto de vista histórico-cultural habrá que reconocer el punto de partida desde el cual se busca emprender este acto de renovación educativa; la perspectiva general nos dice que muchos suponen que estos tiempos permiten una mayor información y, se habla, incluso de una "sociedad del conocimiento". Sin embargo, Andreu Navarra (2019), critica la confusión entre suponer la existencia de una masa crítica y la realidad de una extensa población con pobre formación pero que aparentemente tiene acceso a la información y a la que califica como "ciberproletariado". Este "ciberproletariado" se caracteriza intelectualmente por una escasa capacidad de atención y pobreza léxica. Es una

población criada frente al ordenador y la cual difícilmente distingue entre realidad y apariencia; se desenvuelve sin atender ni distingue la veracidad de lo que le dicen y carece de método y conocimientos para evaluar esta información. Este es el difícil y deteriorado punto de partida para emprender una transformación educativa que dé como resultado una sociedad más equitativa.

Pues bien, y si ese es el punto de partida, ¿cuál puede ser el punto de llegada? ¿a qué tipo de ser humano y de sociedad se aspiraría? A nivel político, y considerando las semejanzas que se han señalado entre la 4 T y los gobiernos de otros países latinoamericanos, en especial el Gobierno Bolivariano, si se estudia el rumbo en materia de política educativa de Venezuela eso puede ayudarnos a preveer lo que se avecina. Venezuela tiene una política educativa que estructura sus acciones alrededor de la llamada "Misión Sucre", la cual se concreta en acciones que implican modificar los sistemas de gestión escolar y los planes educativos (Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2019). "Misión Sucre" es un programa del Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria. Dentro de "Misión Sucre" están los llamados "Programas Nacionales de Formación" y uno de ellos es el de "Formación de Educadores".

Al revisar los fundamentos conceptuales de la política "Misión Sucre", advertimos que se citan autores clásicos de la pedagogía mundial occidental como Hargreaves, Kemmis, Imbernon, y Morin. Por el conocimiento que tenemos de estos autores sabemos que el tema central que abordan, es el del cambio en la práctica. Además, la pedagogía oficial bolivariana incluye lo que han denominado como "epistemologías del Sur" y citan a autores como Davini, de Argentina, con "la nueva formación" y también la "transcomplejidad", con la "Declaración de Locarno". A este fundamento suman la transdisciplina entendida como una síntesis de ciencia y arte. Con este marco teórico el gobierno de Nicolás Maduro forma "maestros insurgentes," los cuales son nuevos profesores preparados a través del programa "Chamba juvenil"; en cursos que suman un total de 158 horas pueden obtener el título universitario de "Formación de educadores (sin mención)". Este programa formativo se complementa con la adjudicación de plazas por decreto presidencial, el gobierno argumenta que con esto se pone fin a la meritocracia como vía para obtener una plaza.

Voces críticas señalan que esta transformación del sistema de formación de formadores venezolanos, que incluye esta preparación "exprés" y adjudicación de plaza por decreto, se explica por una fuga calculada en el 50% del total de los profesores venezolanos, principalmente por los bajos salarios. Estos bajos salarios se mantienen, pero los nuevos docentes, preparados en el programa "Chamba juvenil", lo asumen sin problemas.

Siguiendo el método comparativo, podríamos esperar que en México las políticas de la 4T para la formación de docentes, lleve a implementar programas

formativos más cortos, por baja de recursos económicos que se destinen a las instituciones formadoras y fin de los mecanismos de promoción basados en el mérito. Las evidencias al respecto, señalan que estas expectativas políticas se concretaron, ya hay baja en los presupuestos de las instituciones formadoras y se terminaron los mecanismos de promoción basados en el mérito. Con relación a la promoción basada en el mérito es fundamental entender la desaparición del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Su ausencia significa el fin de la política centrada en la evaluación y promoción docente basada en méritos, en la resolución de los exámenes que se le aplican, preparación académica y desempeño en el aula. Al momento, el organismo que se consideró ocuparía las tareas parecidas a las que desempeñaba el INEE y que es el Centro Nacional para la Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación, estaría promoviendo el abandono de este modelo meritocrático. Otra evidencia y coincidencia en este ejercicio comparativo, es la del decreto por medio del cual se basificó a 153 000 docentes en servicio (La Razón, 2019).

De esta comparación se advierte la presencia en la política educativa bolivariana de teóricos de la pedagogía que, si bien proponen una postura política de izquierda, no se distinguen de los que son citados en políticas educativas de gobiernos con diferente posición. Es sabido que con cada modelo educativo se propone una idea de sociedad y de ser humano en particular. Es cuestionable por tanto estas coincidencias en algo tan fundamental como la explicación que hacemos de la realidad. Este cuestionamiento lo seguiremos ahora, para el caso de la 4T en México, alrededor de la teoría educativa que desde hace 30 años es la postura oficial: el constructivismo.

1. EL CONSTRUCTIVISMO COMO TEORÍA EDUCATIVA DE LA 4T

En los documentos de política educativa de la 4T se propone la llamada "nueva escuela mexicana". Esta Nueva Escuela Mexicana, de acuerdo con la SEP (2019) se caracteriza por un currículum "compacto y accesible, flexible y adaptable al contexto, factible y viable a desarrollar en el tiempo escolar disponible, atiende equilibradamente los diferentes ámbitos de formación del ser humano, contribuye a formar personas técnicamente competentes y socialmente comprometidas, fortalece la formación de los niños en las convicciones a favor de la justicia, la libertad, la dignidad y otros valores fundamentales;" señala "dimensiones de la formación integral" y que son: "cognitivo, físico, emocional, cívico, moral y estético".

Al estudiarla encontramos la permanencia de conceptos y referencias que ya se venían avizorando desde antes que la 4T llegara al gobierno: el énfasis en la emoción, en las relaciones sociales, "promover la convivencia familiar",

el ejercicio físico ("pausas activas") y en la prevención del conflicto. Pero estos "nuevos énfasis" siguen instalados en una perspectiva pedagógica general que es el constructivismo, ahora con la fachada de lo que han dado en llamar las "neuropedagogías" o "neuroenseñanza".

Desde que países como España, en la década de los ochenta, asumieron el constructivismo como parte de su reforma educativa y el propósito de llevarlo a las aulas (Hernández, 2001), en ese momento España terminaba con la larga dictadura franquista y se asumió, como política de estado, impulsar una renovación educativa de gran calado. Se asumió que el constructivismo daría esa posibilidad de abandonar lo que se denominó "escuela tradicional". Años después, con la reforma educativa de 1993, México siguió esa línea al rediseñar sus programas educativos. Además de esta presencia en la currícula oficial, desde esos años el constructivismo fue impulsado no sólo por el gobierno, sino también por numerosos académicos que desde distintas instituciones de educación superior legitimaron el constructivismo, y se dieron a la tarea de propagarlo para que formara parte de la visión que el propio docente tuviera de su práctica. Este impulso o campaña a favor del constructivismo, se dirigió primero a los profesores de educación básica. Estudios empíricos encuentran que el docente se apropió no de un discurso constructivista fundamentado sino de una "jerga lingüística", "de una forma degradada del discurso que ha convertido la explicación constructivista en la repetición de un cierto vocabulario y que ha empañado su visión, vaciándola de contenido significativo" (López y Cubero, 1998, pp. 26). Con el concepto de César Carrizales de "conceptos estelares", las cuales son expresiones grandilocuentes que legitiman al que las nombra, aunque no sepa lo que significan, se puede decir que el constructivismo legitimó términos como "construcción", "proceso de aprendizaje" que más que ser resultados de la reflexión y el estudio serio del acto educativo, se difundieron como slogans publicitarios y sin mayor aplicación que el de aparentar que se comparte un modelo de enseñanza. Es tal la regencia del constructivismo, que prácticamente no hay en el ambiente crítico del ámbito académico quien "se atreva" a hacer alguna crítica ya que corre el riesgo de ser agriamente descalificado.

A sabiendas de que "constructivismo" es un término polisémico y hay variantes teóricas así como diversos abordajes disciplinares y multidisciplinares, existen suficientes análisis académicos que señalan las deficiencias del constructivismo como postura filosófica (Berrocal, 2013), psicológica (Ribes, 1990) y pedagógica (Delval, 2001). Incluso, existen estudios que, desde el análisis político, señalan las implicaciones del constructivismo como una postura a favor del conservadurismo y del neoliberalismo (Hernández, 2001; Durán, 2012).

Recordemos que no hay reforma educativa neutral, todas ellas tienen intenciones e intereses que privilegian a ciertos grupos sociales junto con sus valores y cultura; transmiten, incluso, una visión del mundo y un lenguaje; tal y como Basil Berstein, lo mostró en sus estudios a cerca de la escuela británica, e identificó lo que denominó códigos elaborado y restringido; cada uno de ellos relacionado con clases sociales y prácticas de crianza específicas. A saber: el código elaborado, de lenguaje abstracto y conceptual compartido por la escuela y de uso regular por las clases sociales media y alta; y el código restringido, limitado al contexto físico y característico de las clases económicas bajas. Berstein propuso que el éxito de los alumnos de clase alta y media se debía no necesariamente a su mejor capacidad intelectual y de estudio, sino a que su lenguaje social de origen se corresponde al escolar. Asimismo, los bajos resultados de los alumnos de clases bajas se debían no a su incapacidad intelectual, sino a la distancia lingüística entre cómo se habla en su medio social y cómo se habla en la escuela. Precisamente las prácticas de enseñanza constructivistas surgen en escuelas de clases sociales altas. Los recursos, materiales y tipo de enseñanza que necesitan son muy caros para las escuelas públicas y resultan ajenos a los niños de clases bajas.

Hernández (2001) muestra como los valores, principios e intereses que transmite el constructivismo, atienden a una necesidad laboral generada por los cambios en los métodos de producción impulsados por el gran capital trasnacional y corresponden con una postura política neoliberal. Puede ser que esto no se advierta fácilmente, puesto que no son evidentes ni declaran esa intención. Lo que complica la apreciación de estas implicaciones políticas es que el constructivismo enarbola en su discurso valores democráticos y humanistas. El constructivismo pedagógico tiene el lamentable acierto de saber apropiarse de valores de gran trascendencia, aunque no los practique, y descalificar a las otras posturas pedagógicas inventando la mentira de que esas otras posiciones son "mecanicistas", "tradicionales" y "autoritarias". Desde el punto de vista de la argumentación, lo que hace el discurso constructivista es recurrir a la falacia conocida como del "hombre de paja". Esta falacia consiste en inventar al adversario, es decir, no describirlo como realmente es sino inventarse un adversario con determinadas cualidades que le permitan imponer su discurso.

En el contexto educativo nacional, una evaluación del constructivismo como política educativa oficial nos arroja malos resultados. El desempeño del alumnado mexicano, desde que participamos en experiencias internacionales es el más bajo de los países de la OCDE y no muestra avances significativos. Tenemos alumnos que no saben leer, ni saben usar las matemáticas, ni desarrollan una perspectiva científica en la explicación de la realidad. Estos datos son consistentes con los que organismos nacionales obtienen (INEE, 2016) y

con los resultados que los investigadores especializados reportan. Resulta incomprensible que se mantenga el constructivismo en la 4T si se tiene la perspectiva de la transformación del sistema educativo. No se comprende que la 4T mantenga la preponderancia del constructivismo con tan malos resultados en los aprendizajes escolares.

Alrededor de la permanencia del constructivismo como política de estado, se han mantenido comunidades profesionales y de investigadores educativos. Esto es característico del dominio de una doctrina o teoría científica, como lo han ilustrado estudiosos de la sociología de la ciencia como Kuhn (1988). El fin de un paradigma no es una concesión graciosa. Los que lo sustentan harán todo lo posible por mantenerse. Kuhn advierte que, incluso, hay paradigmas que desaparecen hasta que fallecen los últimos de sus representantes. Parte de su forma de mantenimiento es "modificar la apariencia" y mantener en el centro los mismos postulados. A pesar de que ahora se hable de "pedagogía situada", "neuropedagogía" o "inteligencias múltiples", se mantiene el modelo epistemológico idealista y se sostiene la idea de un conocimiento que es innato al sujeto y que es relativo a cada uno de ellos: el constructivismo pedagógico es falso y perjudicial, en el sentido de negar la existencia de la verdad objetiva", señala Bunge (2007).

Como decimos, a pesar de todas las debilidades del constructivismo su posición como teoría educativa oficial está altamente legitimada en México, incluso debe decise que aún durante largos años de gobiernos panistas y priistas, la oposición más radical coincidía en que el constructivismo debía ser el camino psicopedagógico a seguir. Sin embargo, desde un punto de vista parresiástico (Foucault, 2001), los que educamos tenemos el compromiso de ser honestos y ciertos; el compromiso del que enseña es con la verdad, de otro modo no se logrará el propósito del aprendizaje por el discípulo; el profesionista está "obligado a decir la verdad" (Foucault, 2001).

Decir esta verdad no es fácil, muchas veces se evade por los riesgos que conlleva, pero al no haber riesgo en esa confesión o profesión no es un parresiasta. no se pone en riesgo al serlo, "el parresiasta pone en juego el discurso veraz de lo que los griegos llamaban el ethos" (Foucault, 2010, p.41). Esta parresía podía ser vivida ante el juez, como filósofo, ante Dios (en consulta délfica). Estos modos de decir la verdad, comprometiendo el yo, en el mundo antiguo se unían. Esta unión se daba como acto del habla retórica, la unión entre la sabiduría y la parresía, entre el logos y el ethos. Consideramos que esta visión integrada del discurso y la ética convendría para entender la nueva escuela mexicana efectivamente como una transformación sistémica y protagonista de la mejora social.

Consideramos que la expectativa de una transformación educativa en el país supone un ejercicio ético, parresiástico con la verdad. Atrevernos a cuestionar un discurso como el constructivista, tan poderoso e influyente pero que no sería consecuente con un cambio de régimen que se propone a sí mismo como una ruptura con el neoliberalismo.

2. EL CONSTRUCTIVISMO COMO POSTURA POLÍTICA

El constructivismo supone una idea de ser humano conforme al capitalismo, su perspectiva supone un alumno con antecedentes culturales propias de las clases económicas altas. Recordemos a Vigotski calificando a Piaget como "pequeño burgués". El individualismo, la autodeterminación que promueve el constructivismo no responde a una razón pedagógica sino a la conveniencia con un régimen político (Berrocal, 2013). A estas características políticas debe añadirse que filosóficamente, el constructivismo es una orientación epistemológica idealista, conforme a los modelos del conocimiento (Kosik,1967). Kosik señala que existen tres modelos de conocimiento, el primero correspondería al empirismo ingenuo de corte positivista; el segundo sería el idealista correspondiente al idealismo, y el tercero sería el dialéctico correspondiente con el materialismo histórico marxista. Las ventajas epistemológicas son claras a favor del tercer modelo del conocimiento. El constructivismo supone que la verdad es personal y valora igual los conocimientos científicos que las opiniones de los que no han ido a la escuela: son "saberes" se les dice y reconoce. Esto es ideológicamente contradictorio con los postulados políticos de los gobiernos de izquierda que naturalmente toman distancia de la religión y son partidarios de la ciencia.

3. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE ORIENTACIÓN POLÍTICA DE IZQUIERDA

Vale la pena mantener el método comparativo y decir que países de orientación política de izquierda, socialista, impulsaron modelos educativos centrados en la obra de Ilich Pavlov y en Lev Vigotski, así como en una epistemología materialista dialéctica. Estos autores señalan la importancia de la sociedad, de la historia y de la comunidad como fuentes del saber. Conforme a su epistemología materialista dialéctica, asumen que la verdad es una y proponen que la ciencia es la cúspide del conocimiento.

Al leer a autores de la psicopedagogía soviética, como Shardakov (1968) queda claro que un gobierno de izquierda no puede simpatizar con posturas idealistas: sería una contradicción ideológica. Precisamente uno de los grandes

cambios sociales que llevó a cabo la URSS se cimentó en abandonar la psicopedagogía trascendentalista vigente en Europa y sustituirla por una ciencia de la educación sustentada en el materialismo de Pavlov y Bechterev. Si la URSS fue capaz de salir en pocos años de ser prácticamente un país medieval hasta llegar a poner antes que los Estados Unidos un cohete en el espacio, fue gracias a esta revolución pedagógica sustentada en la ciencia materialista dialéctica, no en el constructivismo idealista. Pensamos que lo esperable sería ver a la 4T sustentando su sistema educativo en esas perspectivas realmente transformadoras y críticas con la educación de orientación política neoliberal. Recordemos que los últimos años de la URSS, coincidieron con el inicio del neoliberalismo y del enfoque de la calidad educativa, estamos hablando de mediados de los años ochenta, y durante ese periodo los pedagogos soviéticos fueron críticos de la llamada "calidad educativa". Davidov señalaba que era un sin sentido hablar de "calidad educativa" o de "educación de calidad" pues la educación o era de calidad o no era educación. Ahora que la nueva escuela mexicana se plantea una escuela de excelencia se podría decir lo mismo: o es de excelencia o no es educación.

Queremos concluir recuperando nuestra comunicación insistiendo que mantener el constructivismo como teoría psicopedagógica oficial, no significaría un cambio educativo para la 4T. Habrá que observar el rumbo del sistema educativo y mientras no se de ese cambio y se deje a un lado el constructivismo como la posición oficial, seguramente el estado de cosas seguirá igual, sobre todo ahí donde se tiene que marcar la diferencia: en las aulas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Berrocal, D. (2013) Análisis crítico de la pedagogía constructivista. *Investigación Educativa,* 17 (2), pp. 97-104.

Bunge, M. (2007). *A la caza de la realidad: La controversia sobre el realismo*. Barcelona: Gedisa.

Clemente de Alejandría (1998, edición original circa 150) *El pedagogo*. Madrid: Gredos.

Delval, Juan (2001) Hoy todos son constructivistas. *Educere*, vol. 5, núm. 15, octubre-diciembre, pp. 353-359.

Durán, J. C. (2012). *Teorías y Modelos Pedagógicos*. Ecuador: Opción.

Foucault, M (2001) *La hermenéutica del sujeto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2010). *El coraje de la verdad: el gobierno de sí y de los otros II*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gobierno Bolivariano de Venezuela (2019) Misión Sucre. Consultado el 1 de mayo del 2020 en http://www.misionsucre.gov.ve

Hernández, F. (2001) El constructivismo como referente de las reformas educativas neoliberales. *Acción Educativa*, Vol. 10 (1 y 2), pp. 26-34.

INEE (2016) *México en PISA 2015*. México: INEE.

Jaeger, W. (2001, 1a edición en alemán 1934) *Paideia. Los ideales de la cultura griega*. México: Fondo de Cultura Económica.

Kosik, K. (1967) *Dialéctica de lo concreto*. México: Grijalbo

Kuhn, T. (1988) *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

La Razón (2019) Avanzan SEP y SNTE en basificación de docentes. Suman 153 mil. Publicado el 5 de diciembre. Consultado el 7 de febrero en https://www.razon.com.mx/mexico/avanzan-sep-y-snte-en-basificacion-a-docentes-suman- 153-mil/

López, M., y Cubero, R. (1998) Constructivismo y enseñanza: reconstruyendo las relaciones. *Con-Ciencia Social*, no 2, pp. 25-44.

Navarra, A. (2019) "Estamos creando una nueva Edad Media", entrevista en "El País" del 15 de septiembre.

Ribes, E. (1990) *Psicología General*. México: Editorial Trillas.

Shardakov, N. (1968) *Desarrollo del pensamiento en el escolar*. México: Grijalbo.

La situación de la educación superior en México en el gobierno de la cuarta transformación

Olga Rocío Díaz Cancino

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la educación en México atraviesa por diversas transformaciones que impactan en lo cognitivo, en lo social y en los alcances de la misma. De ahí que se requiere estar a la vanguardia en las reformas y la innovación para dar respuesta a estos cambios. Los gobiernos de turno, retoman este discurso y promueven programas que intentan acortar la brecha de la desigualdad en relación con la educación.

En la Educación Superior, también se observa esta visión. Así, la implementación de políticas educativas en la Educación Superior también ha estado relacionada con una mirada cortoplacista y que plantea retos de un alcance más amplio en términos de la cobertura y la equidad de este nivel educativo.

Desde la perspectiva de Rubio (2006), "una gran fortaleza de la política nacional en materia de educación superior es la continuidad que, desde la década de los ochenta, ha tenido como objetivos centrales la cobertura, diversificación, federalismo descentralizador, equidad, calidad, pertinencia, gestión, planeación, evaluación y coordinación; evidenciados en los programas de desarrollo del sector educativo." Así, estos aspectos han permitido cubrir la atención a la educación superior desde los gobiernos y sus políticas y, si bien es cierto se han logrado avances, éstos aún no han permitido solucionar el rezago y lograr la calidad que se espera en nuestro sistema educativo superior.

La perspectiva de los gobiernos en turno, por lo general está enfocada en reflexionar sobre las fortalezas y debilidades del sistema educativo, sus propuestas, la cobertura y la calidad. Si bien es cierto que las reformas han estado dotadas de un carácter de urgencia hacia la consecución de la calidad, considerando aspectos de la formación de cuadros hacia las carreras que el país

requiere, no se ha realizado un análisis exhaustivo de las necesidades que nuestro país enfrenta para establecer los cambios curriculares pertinentes y la generación de ofertas para cubrir las distintas regiones del país. En ese sentido, es imprescindible retomar este análisis puesto que, es por todos conocida, la mirada hacia parámetros más actualizados y pertinentes para la Educación Superior en nuestro país.

Este trabajo tiene como objetivo principal describir la situación actual de la Educación Superior en nuestro país, a través de algunos indicadores que en los últimos años la han definido y han permitido la formación básica de recursos humanos para el crecimiento y desarrollo del país, también orientado hacia el desarrollo humano. Además, se enfatizarán las principales problemáticas que han caracterizado el plano educativo superior, tomando en consideración el impacto del sistema global en el que estamos insertos y su influencia económica y política en nuestro entorno cotidiano.

El gobierno actual, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, ha dejado muy clara la propuesta de dejar atrás los errores de gestión pública de regímenes anteriores y retomar el eje educativo desde la línea de la equidad y la justicia social. Así, su discurso ha contemplado el establecimiento de acciones que permitirán que todos tengan acceso a la educación en todos los niveles. En el nivel superior, se plantea un proyecto amplio que propiciará el abatimiento del rezago educativo.

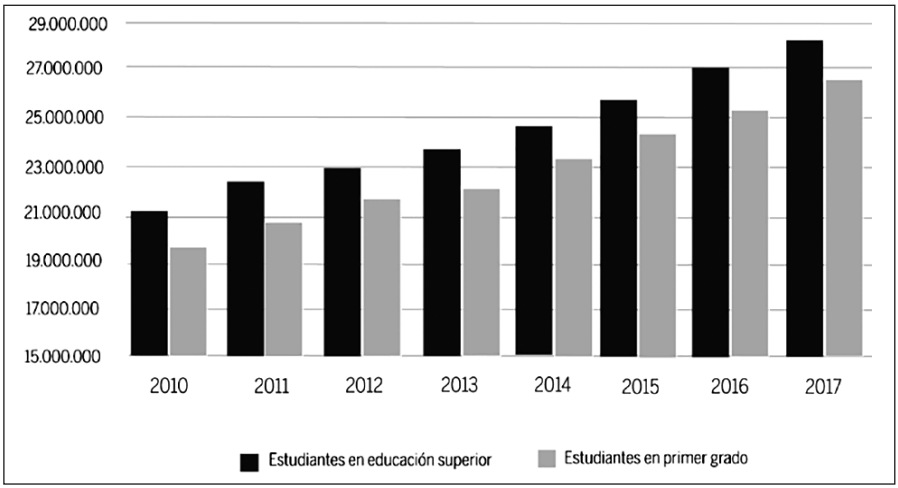
Hemos dividido nuestra presentación en cuatro apartados generales. El primero recupera indicadores básicos referentes a la situación de la Educación Superior en general y en el caso específico de México. El segundo plantea una reflexión en cuanto a las principales reformas y programas implementados en los últimos años, en donde se incluyen distintas propuestas de evaluación en el nivel superior. En el tercero, ubicamos los planteamientos del gobierno actual que se presentan en el marco de una Cuarta Transformación. Finalmente, presentamos algunas reflexiones finales que identifican líneas pendientes de análisis en relación con el futuro de la Educación Superior en México.

2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ALGUNOS INDICADORES PARA MÉXICO

Uno de los aspectos que se han discutido y planteado como problemática principal, es la pertinencia de los conocimientos adquiridos y la relevancia de los mismos para atender las necesidades de nuestro país. Es decir, no existe una conexión coherente entre el perfil de los egresados y las necesidades laborales. No podemos dejar de lado que en este desfase no sólo se evidencia la falta de diagnósticos pertinentes en el diseño de una nueva oferta educativa superior,

sino también la falta de flexibilidad y adaptación al cambiante entorno que exige conocimientos cada vez más dinámicos. La matrícula en la Educación ha crecido en las últimas décadas. Lo cual refleja que hay una mayor posibilidad de posicionarse en el mercado laboral. Por ejemplo, a nivel Latinoamérica, observamos que ha aumentado este porcentaje y existen mayores posibilidades de alcanzar un desarrollo humano y contribuir en la productividad mundial.

Gráfica 1
Estudiantes en Educación Superior en América Latina



Fuente: OEI, 2019.

La calidad ha sido uno de los referentes más utilizados como parte de las directrices contenidas en instituciones de índole internacional, como por ejemplo la UNESCO (2019) quien considera que:

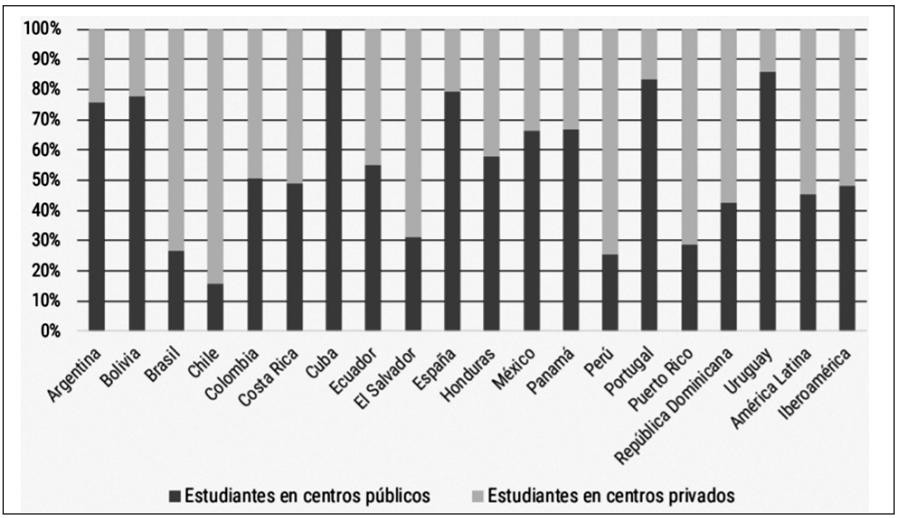
> Los propósitos de desarrollo, fortalecimiento y consolidación de la educación superior constituyen prioridades estratégicas y un permanente desafío, tanto para actores directos como para la sociedad en su conjunto, sobre la sistematización y la asignación de prioridades más adecuadas para satisfacer la creciente demanda por educación superior de la mejor calidad –adecuada, competitiva, generadora e innovadora en conocimiento y pertinente– para que la región alcance una participación significativa y equitativa en los beneficios de la economía y las sociedades del conocimiento.

Como parte fundamental del logro de una educación de calidad se utilizan las evaluaciones y el establecimiento de diferentes indicadores. Así, desde la perspectiva de "los indicadores educativos se utilizan fundamentalmente con

fines de diagnóstico, haciendo referencia a los diversos ámbitos que configuran una cierta parcela de la realidad." (Kisilevsky y Roca, 2015).

A partir de lo anterior, es fundamental ubicar a nuestro país con respecto a otros de Iberoamérica; no sólo en términos de matrícula sino también en un criterio que cada vez se considera cada vez más importante: la calidad la proporcionan también las escuelas privadas. Aun así, se reporta que el acceso a los centros de educación superior se enfoca más al ámbito público que el privado, como se observa en la gráfica siguiente:

Gráfica 2
Porcentaje de estudiantes por países según tipo de centro en 2017



Fuente: OEI, 2019.

Pero, como podemos notar, ha ido creciendo la oferta de escuelas privadas que ofrecen competencias y habilidades coherentes con las necesidades laborales y con una inversión de tiempo menor que las escuelas públicas. Es importante mencionar que existe un objetivo común en la región hacia la búsqueda de la calidad en la educación superior. Esto conlleva una actualización de los conocimientos y un empate con las demandas que los espacios laborales exigen. Al final, lo que se busca es que los egresados del nivel superior garanticen la formación y experiencia necesarias para el desarrollo del país a través de un mercado laboral.

El aseguramiento de la calidad, es un marco esencial que se exige para la elaboración de programas y especialización cuyos estándares permitan dotar a los alumnos y alumnas de los conocimientos necesarios para una formación adecuada. Así, las competencias insertas en este marco, permiten establecer los contrastes necesarios con otras instancias más allá de las instituciones específicas y universalizan de algún modo, la evaluación de las mismas. Por otra parte, ante esta búsqueda de asegurar la calidad en las instituciones de educación superior, es que se establecen planes y propuestas de mejora que permitan generar los aprendizajes necesarios.

Uno de los últimos logros en materia de educación superior fue el tratado internacional de las naciones unidas sobre educación superior donde se "genera una plataforma normativa para fomentar la confianza entre los sistemas de educación superior. Este instrumento representa una oportunidad histórica para que las comunidades académicas del mundo adopten el principio del bien común y se decidan a crear de manera mancomunada instituciones de educación superior que practiquen el aprendizaje a lo largo de toda la vida y que, al mismo tiempo, sean pertinentes, dinámicas e integradoras. La convención contribuirá a garantizar el derecho a la educación de las personas, al facilitar el acceso a la enseñanza superior." (UNESCO, 2019)

Si bien es cierto se han conseguido avances con respecto a la Educación Superior de manera global, aún quedan grandes retos por resolver sobre todo para países que presentan mayor rezago en todas las áreas básicas de la vida social. Así, para México, es importante considerar estos avances en los siguientes rubros: matrícula, egreso, tipo de institución. La importancia de los indicadores para el análisis de le educación es describir cómo ha evolucionado la cobertura, la calidad y la equidad. Estos parámetros han caracterizado y orientado la política pública en la idea de que se establecen las condiciones para garantizar el desarrollo de un país.

3. LOS RETOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

La estructura de la Educación Superior en México representa un reto continuo dado que aunque existen bases de datos que informan sobre los avances en cuanto a matrícula, calidad y ofertas, se trata de un espacio diferenciado, dinámico y amplio por lo que resulta complicado establecer una aproximación precisa dada su naturaleza cambiante, en cuanto al surgimiento de nuevas instituciones en aras de dar respuesta a la demanda de la población. En ese sentido, en el informe de la OCDE se plantea que.

> El sistema de educación superior mexicano es complejo y heterogéneo. Consta de 13 subsistemas, que varían según el organismo gubernamental y su responsabilidad, su fuente de financiamiento (o régimen de sostenimiento), tamaño, matrícula, especialización en campos de formación académica y niveles de programas, así como su ubicación y su misión.
>
> En el periodo 2016-2017, 3 762 instituciones de educación superior ofrecieron 37 953 programas en más de 5 000 campus con cerca de 390 000 profesores. (OCDE, 2019c).

Lo que nos permite observar que esta heterogeneidad podría representar el interés creciente por atender la demanda de la población en términos de las carreras, pero también el fortalecimiento de la potencial oferta de trabajo que se podría desplegar en el futuro en los distintos sectores productivos. Como ya hemos mencionado, las políticas públicas en el ámbito educativo tendrán que visualizarse más allá de lo organizacional y mirar hacia estructuras de poder más amplias que trasciendan los modelos sexenales y que incorporen aspectos culturales en el interés de alcanzar mejores resultados.

Para entender cómo se conforma la Educación Superior en México, habrá que acercarse a su estructura jerárquica. La SEP, regula este tipo de instituciones y es la institución que organiza y aprueba este nivel educativo. Lo hace a través de:

1) La Coordinación General de Universidades Tecnológica y Politécnicas (CGUTyP) coordina a las universidades politécnicas y tecnológicas.
2) El Tecnológico Nacional de México (TecNM) coordina a los institutos tecnológicos centralizados y descentralizados.
3) La Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) coordina a las instituciones públicas de formación docente.
4) La Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) coordina a las universidades públicas estatales.
5) La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) coordina a las universidades interculturales. (OCDE, 2019c)

Retomando a la DGESU, debemos entender que su naturaleza se centra en

las universidades estatales, las cuales representan un porcentaje alto en términos de matrícula.

> La Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), es una dirección que depende de la Subsecretaría de Educación Superior y que participa en la elaboración y gestión de las políticas públicas vinculadas a la educación superior para orientar e impulsar el desarrollo integral de las universidades públicas estatales y de apoyo solidario a través de la gestión y distribución del subsidio federal, del diseño y operación de diversos programas relacionados con la oferta y asignación de recursos extraordinarios al presupuesto; el fortalecimiento institucional basado en la planeación estratégica de las instituciones, así como el mejoramiento de la calidad de los programas académicos, del personal docente y de la infraestructura educativa de nivel superior. (DGESU, 2020)

Mientras que la DGESPE, es una institución que tiene como objetivo "proponer y coordinar las políticas educativas de educación superior para las instituciones formadoras de docentes, a fin de lograr óptimos niveles de calidad y cobertura, así como su integración a las necesidades de la educación básica del país." (OCDE, 2019c)). Se retoman estas dos instancias para ejemplificar que cada subsistema corresponde a instituciones de nivel superior con orientaciones distintas de acuerdo a las regiones y necesidades del país en el plano educativo. En cuanto a los órganos desconcentrados de la SEP, tenemos a las siguientes instituciones educativas:

1) Universidad Pedagógica Nacional (UPN)
2) Instituto Politécnico Nacional (IPN)
3) Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM)
4) Se trata de instituciones de gran tamaño y tanto la UPN como el IPN tienen un buen número de campus en todo el país.

Mientras tanto, en cuanto a los Centros de Investigación ubicamos a 37 centros que también ofrecen educación superior. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), que responde directamente al Presidente de México, opera 28. Los restantes son gestionados por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y algunos gobiernos estatales.

El CONACYT "tiene por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del gobierno federal y promover el desarrollo de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación a fin de impulsar la modernización tecnológica del país." (CONA-

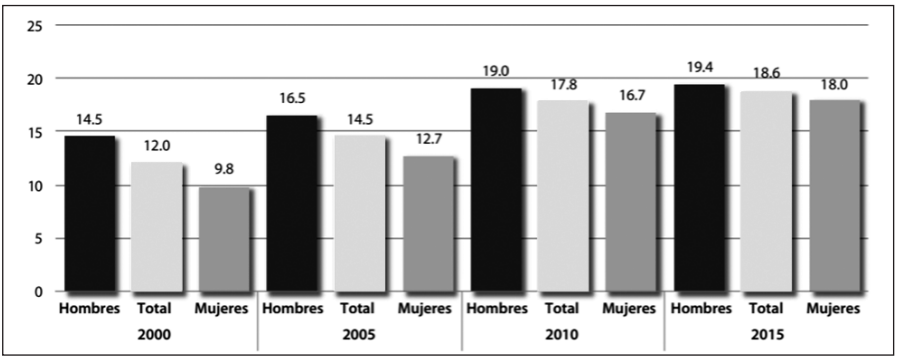
CYT, 2020). Cabe mencionar que este Consejo, como institución que retoma y aglutina a los investigadores del país en las distintas áreas del conocimiento, es fundamental en el financiamiento y apoyo a proyectos de investigación: a investigadores de las distintas áreas, a estudiantes de Posgrado, estancias de movilidad internacional, apoyo a la ciencia y tecnología, entre varios.

Este Consejo es un organismo descentralizado y en los últimos años ha buscado actualizarse y establecer proyectos de alto impacto para ubicar laboralmente a los egresados de las principales universidades, así como la configuración de redes internacionales en la ciencia, la tecnología y las ciencias sociales. En la actualidad, ha sido objeto de críticas por parte de la comunidad científica y opinión pública, puesto que sus criterios para ingreso al Sistema Nacional de Investigadores cada vez son más rígidos, en contraste con escándalos de credibilidad de algunos investigadores pertenecientes a este padrón.

Asimismo, en cuanto a la situación de la Educación Superior en cifras,

Gráfica 3

Proporción de hombres y de mujeres con algún grado aprobado en educación superior: 2000, 2005, 2010 y 2015 (porcentaje)



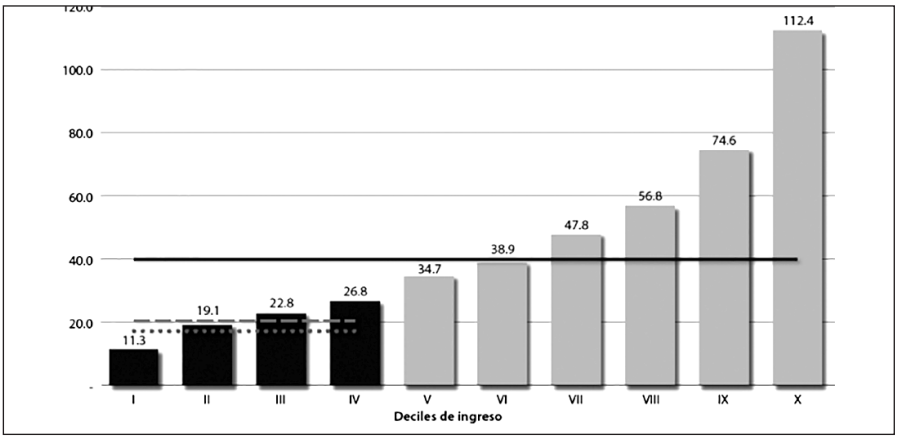
Fuente: ANUIES, 2018.

existen varios indicadores que son relevantes para entender su situación actual. Dos de ellos tienen que ver con la brecha de género y la de la desigualdad.

La anterior gráfica refleja el aumento de los porcentajes de hombres y mujeres que ahora ya estudian alguna carrera en el nivel superior. Por otra parte, podemos observar que las opciones son diversas en cuanto a las carreras e instituciones públicas y privadas que ahora se han desplegado en relación a las distintas áreas del conocimiento. Asimismo, por ingresos económicos

Gráfica 4

Tasa bruta de cobertura de educación superior por decil de ingreso monetario per cápita (porcentaje)



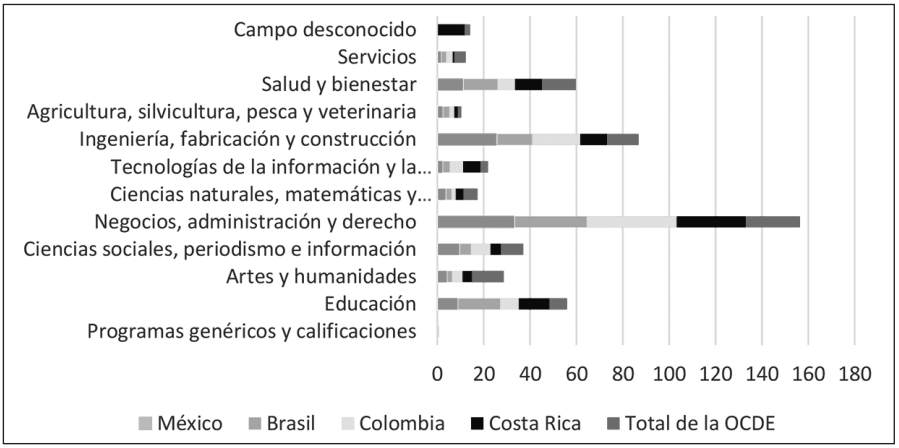
Fuente: ANUIES, 2018.

observamos que aún queda mucho por hacer en cuanto al acceso a la Educación Superior para que aquellos que ganan menos o no tienen recursos económicos.

3.1 Campo y área de conocimiento de la Educación Superior

Gráfica 5

Matrícula de la Educación Superior por campo, Aspectos claves de la Educación Superior en México



Fuente: OCDE, 2019b

Es importante considerar cuáles son los campos principales en los que se matriculan los alumnos de educación superior. Si comparamos entre los países de la OCDE tenemos lo siguiente:

De lo anterior, tenemos que las carreras que más se estudia en México son las de Negocios, Administración y Derecho, aún más que los países en total pertenecientes a la OCDE. Mientras tanto, en segundo lugar, el campo que más se estudia en nuestro país es el de Ingeniería, fabricación y construcción al igual que en Chile y Colombia. Si nos centramos en las áreas de conocimiento, tenemos que la matrícula es mayor en las áreas de Ciencias Sociales y Derecho, seguidas por Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística.

Por otra parte, en lo que se refiere a los posgrados, la matrícula continúa centrándose en el área de Ciencias Sociales y Derecho, pero en segundo lugar

Gráfica 6

Porcentaje y matrícula en Educación Superior por área del conocimiento

ÁREA DEL CONOCIMIENTO	27,181 CARRERAS DE LICENCIATURA	4,096,139 MATRÍCULA DE LICENCIATURA	10,645 PROGRAMAS DE POSGRADO	334,109 MATRÍCULA DE POSGRADO
01 Educación	**10.18 %** (2,766)	**6.44 %** (263,991)	**17.14 %** (1,825)	**22.87 %** (76,398)
02 Artes y Humanidades	**7.29 %** (1,981)	**3.90 %** (159,620)	**4.16 %** (443)	**2.46 %** (8,216)
03 Ciencias Sociales y Derecho	**46.86 %** (12,738)	**42.82 %** (1,753,898)	**47.98 %** (5,107)	**47.11 %** (157,396)
04 Administración y Negocios	**5.22 %** (1,420)	**5.08 %** (208,081)	**7.18 %** (764)	**6.10 %** (20,370)
05 Ciencias naturales, matemáticas y estadística	**22.10 %** (6,006)	**26.73 %** (1,095,016)	**9.59 %** (1,021)	**7.20 %** (24,045)
06 Tecnologías de la Información y la comunicación	**1.66 %** (451)	**2.35 %** (96,184)	**1.87 %** (199)	**1.28 %** (4,278)
07 Ingeniería Manufactura y Construcción	**5.40 %** (1,469)	**11.14 %** (456,370)	**11.37 %** (1,210)	**12.43 %** (41,545)
08 Agronomía y Veterinaria	**1.29 %** (350)	**1.54 %** (62,979)	**0.71 %** (76)	**0.56 %** (1,861)

Fuente: OCDE, 2019b

se posiciona el área de Educación, donde podemos notar que la demanda supera la capacidad de oferta de las universidades en ese rubro. Lo que nos sugiere reflexionar sobre las necesidades que tiene que cubrir el Estado.

Ahora bien, si consideramos los subsistemas, tenemos lo siguiente (ver tabla 1):

Podemos observar que existe una variedad de subsistemas cuya matrícula es menor o mayor en cada uno de ellos mientras que nivel Posgrado también es

Tabla 1

Matrícula por subsistema (Porcentajes)

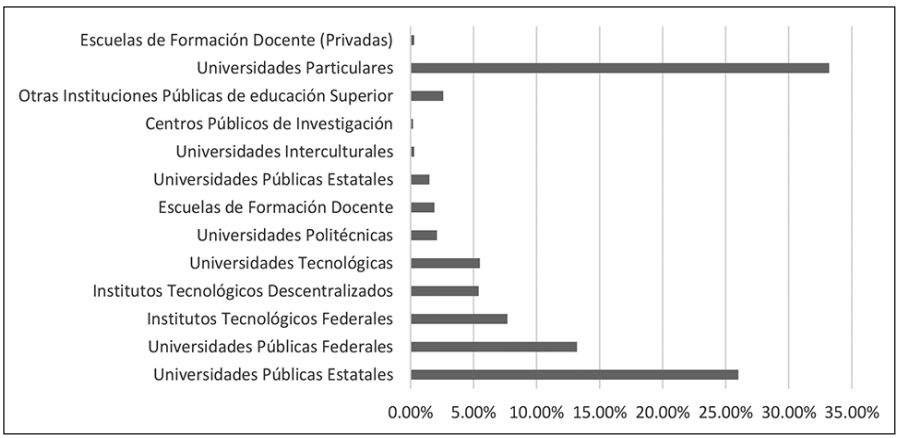
SUBSISTEMA	% MATRÍCULA			% MATRÍCULA DE POSGRADO DEL SUBSISTEMA
	TSU Y LICENCIATURA	POSGRADO	TOTAL	
UNIVERSIDADES FEDERALES	9.5%	12.7%	9.8%	9.8%
UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES	26.8%	16.4%	26.0%	4.7%
UNIV. PÚB. ESTATALES CON APOYO SOLIDARIO	1.6%	0.4%	1.5%	1.8%
UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS	5.9%	0.0%	5.5%	0.0%
UNIVERSIDADES POLITÉCNICAS	2.2%	0.3%	2.1%	1.2%
UNIVERSIDADES INTERCULTURALES	0.4%	0.0%	0.3%	0.5%
INSTITUTOS TECNOLÓGICOS FEDERALES	8.2%	1.1%	7.7%	1.1%
INSTITUTOS TECNOLÓGICOS DESCENTRALIZADOS	5.9%	0.3%	5.4%	0.4%
OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	6.0%	8.6%	6.2%	10.5%
ESCUELAS NORMALES PÚBLICAS	2.0%	0.9%	1.9%	3.7%
CENTROS DE INVESTIGACIÓN CONACYT	0.0%	1.2%	0.1%	91%
IES PARTICULARES	31.5%	58.0%	33.5%	13.1%
TOTAL	**100%**	**100%**	**100%**	**7.5%**

Fuente: Mendoza, 2018

ofertado. Sobre todo, considerar que la oferta es variada, pero que se ha dado un

Gráfica 7

Porcentaje de alumnos matriculados por subsistema



Fuente: OCDE, 2019

aumento en el nivel de Posgrado y que son las instituciones públicas las que más ofrecen estas opciones junto con los Centro de Investigación CONACYT.

3.2 Matrícula

Las universidades privadas presentan un porcentaje amplio en cuanto a la matrícula. Mientras que los Centros Públicos de Investigación reflejan un porcentaje menor dada su naturaleza de ingreso y función; lo mismo sucede con las universidades interculturales

> se establecen en zonas alejadas que antes contaban con poca o ninguna oferta de educación superior. Por lo general se localizan en estados con gran población indígena, como Chiapas, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco. Si bien están abiertas a estudiantes de todo tipo, las universidades interculturales se centran en el desarrollo regional y en las necesidades particulares de las poblaciones indígenas.(OCDE, 2019c)

Las universidades bajo la modalidad de normales, han tenido un papel importante en la formación de docentes. Posteriormente, la Universidad Pedagógica Nacional se creó con el mismo objetivo. Como podemos observar en la tabla, representan un 1.9% del total de la matrícula en Educación Superior. Las escuelas Normales, "junto con las universidades interculturales, tienden a atender a algunos estudiantes de menores ingresos." (OCDE,2019c).

3.3 Tipo de Financiamiento y Gasto Público

El tipo de financiamiento es un aspecto fundamental al momento de analizar el desarrollo y evolución de la Educación Superior. Cuando la educación en general recibe un impulso por parte de las instancias gubernamentales o privadas, se promueve una mejora en todos los sentidos.

El tipo de financiamiento a las universidades es un aspecto que por lo general se presta a críticas por parte de la opinión pública y académica, pues al final de cuentas el aumento de matrícula debería estar apoyado por una mejora en cuanto a la asignación de recursos. El financiamiento federal no está directamente relacionado con la matrícula. Si bien el gasto federal en educación y matrícula aumentó generalmente entre 2000 y 2017, el crecimiento de la matrícula pública (109%) superó el crecimiento del gasto (71%), lo que condujo a una reducción de 18 % en el financiamiento por estudiante (ANUIES citado por OCDE, 2018)

El gasto público también es determinante para el futuro de la Educación Superior y los retos que continuará enfrentando. Desde luego que no podemos

Tabla 2

Tipo y fuente de financiamiento por subsistema

Subsistema de Educación Superior	Tipo de Institución	Nivel CINE	Campo de formación Académica	Fuente de Financiamiento Público
Universidades Públicas Estatalaes	Pùblica	5 a 8	Amplio	Federal (SEP-DGESU) y estatal (diferentes proporciones)
Universidades Públicas Federales	Pública	5 a 8	Amplio	Federal (SHCP)
Institutos Tecnológicos Federales	Pública (sostenimiento estatal)	5 a 8	Campos Tecnológicos	Federal (SEP-Tecnológico Nacional de México)
Institutos Tecnológicos Descentralizados	Pública (sostenimiento estatal)	5 a 8	Campos Tecnológicos	Federal y Estatal (50% cada uno)
Universidades Tecnológicas	Pública (sostenimiento estatal)	5 a 8	Campos Tecnológicos	Federal y Estatal (50% cada uno)
Universidades Politécnicas	Pública (sostenimiento estatal)	6 a 8	Campos Tecnológicos	Federal y Estatal (50% cada uno)
Escuelas de Formación Docente	Pública (sostenimiento estatal)	5 a 8	Educación	Federal (SEP-DGESPE)
Universidades Públicas Estatales	Pública (sostenimiento estatal)	6 a 8	Campos pertinentes para la región	Federal y Estatal (distintas proporciones)
Universidades Interculturales	Pública (sostenimiento estatal)	5 a 8	Campos pertinentes para la región	Federal y Estatal (50% cada uno)
Centros Públicos de Investigación	Pública (sostenimiento estatal)	6 a 8	Un campo de formación académica específico	Federal (SEP y CONACyT)
Otras Instituciones Públicas de educación S.	Pública y algo de sostenimiento estatal	5 a 8	Variado	Federal y Estatal
Universidades Particulares	Privado	5 a 8	Variado	Ninguno
Escuelas de Formación Docente (Privadas)	Privado	6 a 8	Educación	Ninguno

Fuente (OCDE, 2019)

decir que existe una relación univariable, sino que existen otros factores que intervienen, aun así, es un elemento que no hay que dejar de observar en el análisis de este nivel educativo.

Para el año 2017, se dio una variación negativa en la que observamos que del porcentaje del PIB dedicado a la Educación Superior, pasó de 0.64 a 0.57. Esto nos da una idea del impacto que se puede generar en las acciones y política enfocadas a este rubro.

Tabla 3

Gasto Público en Educación Superior, 2000-2017

Año	PIB a precios corrientes (Base=2013)	Gasto Federal en educación superior y posgrado (ES-P)				Gasto Federal en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)			
		Millones de pesos corrientes [v]	Millones de pesos a precios de 2017	% del PIB	Variación %	Millones de pesos corrientes [w]	Millones de pesos a precios de 2017	% del PIB	Variación %
2000	6,693,683	31,559	73,199	0.47		8,780	20,365	0.13	
2001	7,069,377	35,870	78,448	0.51	7.2	12,002	26,247	0.17	28.9
2002	7,455,459	41,043	85,105	0.55	8.5	12,313	25,532	0.17	-2.7
2003	7,868,810	43,752	87,172	0.56	2.4	14,362	28,616	0.18	12.1
2004	8,828,367	47,149	87,037	0.53	-0.2	15,967	29,475	0.18	3.0
2005	9,562,648	53,604	93,454	0.56	7.4	17,787	31,011	0.19	5.2
2006	10,630,939	54,437	89,207	0.51	-4.5	18,832	30,860	0.18	-0.5
2007	11,504,076	65,235	101,061	0.57	13.3	20,536	31,815	0.18	3.1
2008	12,353,845	73,191	106,780	0.59	5.7	23,489	34,269	0.19	7.7
2009	12,162,763	81,971	115,056	0.67	7.8	26,138	36,688	0.21	7.1
2010	13,366,377	85,662	115,004	0.64	0.0	28,127	37,762	0.21	2.9
2011	14,665,576	94,761	120,233	0.65	4.5	31,848	40,409	0.22	7.0
2012	15,817,755	102,501	124,911	0.65	3.9	37,007	45,098	0.23	11.6
2013	16,277,187	105,716	126,892	0.65	1.6	42,735	51,295	0.26	13.7
2014	17,473,842	118,390	136,097	0.68	7.3	50,795	58,392	0.29	13.8
2015	18,551,459	121,812	136,238	0.66	0.1	55,609	62,195	0.30	6.5
2016	20,115,786	127,951	135,834	0.64	-0.3	54,228	57,569	0.27	-7.4
2017	21,785,271	125,195	125,195	0.57	-7.8	50,884	50,884	0.23	-11.6

Fuente: ANUIES, 2018

Tabla 4

Tipos de cualificación de la Educación Superior

Nombre de la calificación	Duración del programa	Nivel CINE
Grado técnico asociado (técnico superior universitario) o profesional asociado	2 años	CINE 5: Programa de ciclo corto
Licenciatura universitaria o licenciatura del instituto tecnológico (licenciatura tecnológica)	4 a 5 años	CINE 6: Programa de licenciatura
Licenciatura en Educación Docente (licenciatura educación normal)	4 a 5 años	CINE 6: Programa de licenciatura
Maestría de especialización (especialización)	0.5 a 1 años	CINE 7: Programa de Maestría
Maestría	2 años	CINE 7: Programa de Maestría
Doctorado	3 a 5 años	CINE 8: Programa de doctorado

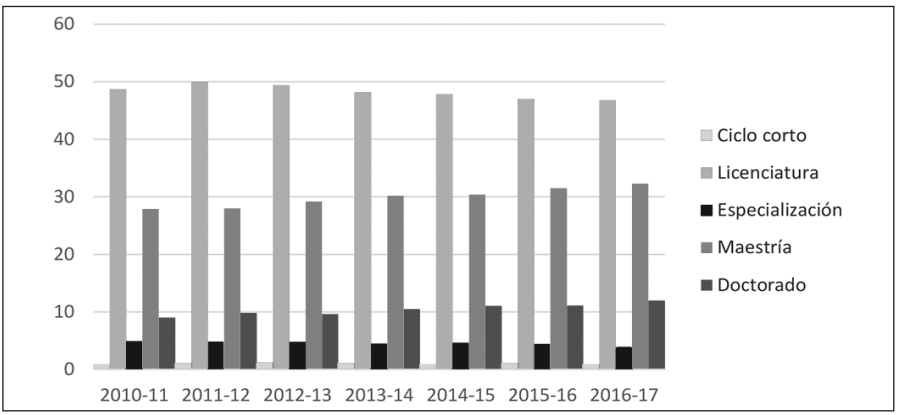
Fuente: OCDE, 2019b

Ahora bien, para comprender la división que se realiza de acuerdo al número de años que los alumnos estudian a nivel superior, tenemos la siguiente clasificación (ver tabla 4):

Aquí podemos notar que existe heterogeneidad en los niveles de especialización y doctorado por lo que cada institución, de acuerdo a su naturaleza y objetivos, considerará el número de años para esos programas. En cuanto a la

Gráfica 8

Proporción del personal académico según el nivel más alto de logro educativo, 2010-2011 a 2016- 2017

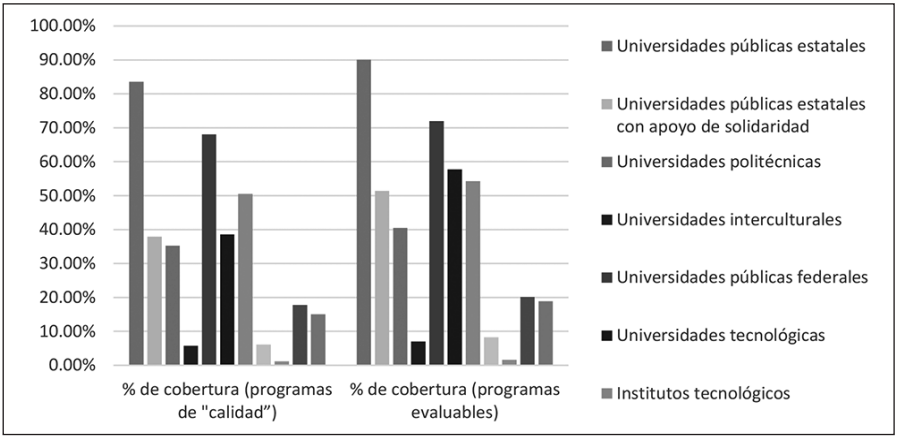


Fuente: OCDE, 2019b.

formación de personal Docente, es un tema cobra cada vez más relevancia en los análisis educativos, pues se observa que está aumentado y se supondría que esto permitirá el logro de mejores aprendizajes y desarrollo profesional. Es así, que observamos los siguientes datos:

Observamos que el personal académico en nivel superior posee grado de licenciatura en mayor porcentaje, pero ha aumentado el nivel de maestría y doctorado. Por lo que podemos suponer que existe un interés creciente por

Gráfica 9
Matrícula por programas de buena calidad



Fuente: OCDE, 2019c

continuar con su formación profesional y de investigación. Esto podría generar mejores resultados en las IES.

3.4 Programas de Calidad

Existe un porcentaje alto de las universidades públicas estatales y federales que son consideradas de "buena calidad", frente a las interculturales y las profesionales de la educación que poseen una menor matrícula. Algunas universidades públicas se han posicionado en rankings a nivel mundial, lo que ha motivado a los alumnos a ingresar a ellas. La calidad es un objetivo que el sistema de educación superior mexicano desea lograr en sus resultados. Sin embargo, no se ha logrado que los alumnos ingresen a las instituciones educativas públicas y después un examen de admisión han quedado fuera de esas posibilidades y pasan a formar parte de los grupos de rechazados.

El aseguramiento de la calidad, es un criterio que se ha utilizado para defi-

nir y orientar el rumbo de las instituciones de educación superior. La SEP rediseñó el Registro Oficial de Validez de Estudios (RVOE), "con el propósito, entre otras cosas, de cerrar las lagunas en los procedimientos existentes, dar cabida a la creciente importancia de la educación a distancia, y modernizar, acelerar y agilizar los procedimientos administrativos." (OCDE, 2019b)

Aun así, son pocos los logros al respecto puesto que la evaluación y acreditación de los programas de calidad, por lo general atienden a la evaluación como algo rígido e impuesto. No se maneja como una oportunidad de mejora. Por otra parte, los criterios de evaluación de las universidades públicas se han tornado en jueces para la asignación de recursos conforme a resultados. Sin olvidar, que a veces, sirven de estandarte en las universidades privadas para la venta de formación académica de vanguardia. Muchos son los retos que se tendrán que enfrentar en el ámbito de la transparencia y el aseguramiento de la calidad de las instituciones de Educación superior públicas y privadas.

4. PRINCIPALES POLÍTICAS Y REFORMAS QUE ALUDEN A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

Uno de los aspectos que dieron respuesta al aumento en el número de propuestas para la educación superior fue la modernización que se llevó a cabo en los noventas. En ella se plasmaban criterios de evaluación y estandarización como parte de una visión muy particular del gobierno salinista. Desde antes del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y con la modernización educativa se sienta las bases de una mayor descentralización en el plano educativo. Así se comenzarían a relacionar criterios de productividad en la educación.

Los gobiernos posteriores, Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto, continúan con la tendencia inscrita en gobiernos tecnocráticos, neoliberales y empresariales, en los que se pretende formalizar y sostener un discurso del derecho a la educación, el incremento en el acceso a los espacios universitarios y el sostenimiento de la calidad, que permitirá realizar una adecuada evaluación de los contenidos que los alumnos y alumnas necesitan para alcanzar la formación profesional que el país necesita.

Ahora bien, son varios los cambios que el sistema educativo ha tenido en las últimas décadas, no podemos dejar de lado la importancia que éstas han tenido sobre el rumbo de la educación en nuestro país, los resultados y los estilos que cada gobierno le ha imprimido a las políticas educativas en general. Los procesos de reforma de la educación superior trajeron consigo características de racionalización de la educación, de tal manera que se generaron fuertes críticas en las que se consideró

> Lo que se pone en juego, mediante el proceso de racionalización de la educación y del trabajo docente, es la legitimidad del dominio de clase, el cual asume dos modalidades, o bien, se puede decir que se construye en dos esferas: una directamente en las unidades productivas capitalistas, imponiéndose como administración del trabajo; otra, en lo político, donde el Estado juega un papel importante para transformar a grandes masas de trabajadores en fuerza de trabajo, razón por la cual la dominación de clase requiere, por una parte, constituir una hegemonía sobre el conjunto de las clases sociales y, por otra, pide la legitimación de las instancias que ejercen el dominio. (Valle, 1999)

La Reforma Educativa planteada y aprobada en el gobierno de Enrique Peña Nieto, se hizo en el marco de una oposición de distintos actores de la comunidad educativa, por lo que su objetivo fundamental se basó en el establecimiento de acciones concretas para la aprobación de la misma. Por otro lado, el interés se centró en establecer criterios de evaluación para los docentes de Educación Básica; mientras que para la educación superior no se generó ningún cambio esencial, aspectos tales como el ingreso a las universidades y la existencia de un gran número de escuelas privadas que operan bajo dudosos estándares de calidad fueron uno de los temas de debate en el sexenio de Peña.

Con esto, la capacidad del Estado para proporcionar la educación universitaria como un derecho, se pone en duda porque de todos modos muchos alumnos no logran acceder a las principales universidades del país, por lo que acuden a centros privados que cobran cuotas accesibles pero que no están comprometidos con el aseguramiento de la calidad. Lo anterior pone de relieve la necesidad de crear las leyes y normas, así como instituciones que evalúen de manera precisa el desempeño de estas instituciones, cuyo fin potencial consiste en el egreso del alumno quien ostenta el título de "cliente".

En la actualidad, la estructura de la educación superior a través del establecimiento de un conjunto de prácticas que desde la implementación de políticas educativas, busca promover la formación de recursos vinculados directamente con el mercado laboral vigente. El contexto que impera muestra que las condiciones de trabajo han empeorado, así como el crecimiento de la informalidad y la sobrecualificación, como consecuencia de la falta de un marco cohesionador que permita establecer un diagnóstico más claro de las necesidades formativas en nuestro país. Asimismo, se evidencia la dificultad de establecer pautas gestivas en el espacio educativo superior en el que con claridad se establezcan objetivos comunes.

Uno de los pendientes que tienen que ver con la educación superior es la superación de brechas tanto en el acceso como con la equidad. A pesar de que se discute y plantea que estas distancias se han acortado, no es suficiente el re-

sultado con respecto a la configuración de aulas inclusivas, pues aún persisten prácticas patriarcales que se visualizan en la cotidianeidad educativa y en el diseño de políticas cuyos alcances no permiten un mayor desarrollo en esta área a nivel universitario.

Por otra parte, las reformas que nuestra clase política en el poder ha implementado han ejercido un impacto sobre el trabajo docente universitario, conocido como TDU, ya que éste se ha inscrito en las propias características de los modelos relacionados con la calidad y la estrategia para alcanzarlo, muchas veces, sin considerar las problemáticas que se presentan en los distintos espacios universitarios.

Así como a los alumnos y alumnas de los niveles universitarios se les asigna una orientación específica para su formación muy enfocada al mercado laboral, también el TDU se sumerge en estas exigencias con lo que modula y profesionaliza su conocimiento en aras de permanecer en el escenario educativo.

Así, el trabajo docente universitario también significó una opción para aquellos profesionistas que no tenían opciones laborales en sus propias disciplinas, "[Estos] procesos demandaron la ampliación del profesorado y generaron modificaciones en el perfil de los docentes universitarios, convirtiendo a la docencia universitaria en un refugio ocupacional para aquellos graduados que vieron restringida su inserción en el mercado laboral de la profesión para la cual se formaron." (Walker, 2020, p. 112)

En el mismo sentido, se ampliaron y diversificaron los perfiles en aras de dar respuesta a la cada vez más amplia oferta educativa y a la correspondencia con modelos estratégicos que buscaban resultados exitosos y medibles a través de evaluaciones estandarizadas. Así, recuperando la reflexión sobre los cambios establecidos en México hacia el trabajo docente universitario, entendemos que los criterios de rendición de cuentas vinieron acompañados de esta idea de eficacia y eficiencia en los resultados de aprendizaje en el espacio universitario. De acuerdo a Walker (2020)

> En las últimas décadas los docentes han sido objeto de crecientes evaluaciones de tipo tecnocrático orientadas por criterios de productividad, centrados en formatos electrónicos y parámetros cuantitativos que los sumergen en un "permanente completar casilleros", en una dinámica en la que se sienten "evaluados hasta el extremo" y en la que "parece que nada alcanza, siempre se pide más", según las expresiones de los docentes (p. 115)

Como parte de los cambios sustanciales en el sistema educativo superior, se han generado programas relacionados con la evaluación que han definido la

relación entre el Estado, la docencia y el alumnado. Desde el período de Miguel de la Madrid se crearon los primeros programas referente a la evaluación de la Educación Superior, estos fueron: el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) en 1987 y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, ambos impulsados durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

> El primero tuvo como propósito imponer un mayor control de las ies mediante asignaciones presupuestales extraordinarias, en función de la prioridad asignada a los proyectos presentados por éstas. El sni buscó retener en las ies a los investigadores de más alto nivel, a partir de otorgarles un estímulo económico que funcionara como compensación a la pérdida del poder adquisitivo provocado por la crisis de los años ochenta del siglo xx. (Comas, et al, 2014)

Como ya hemos mencionado, el Programa de Modernización Educativa en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari trajo consigo, entre otros elementos, la inclusión de la evaluación considerándolo como un aspecto prioritario. Así se institucionalizaron estos procesos evaluativos que se instalarán en el sistema educativo hasta la actualidad.

Posteriormente, se establecerían el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995- 2000, el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006 y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012, en todos estos programas se observaría la evaluación como un criterio sustancial de las políticas sexenales y en consonancia directa con los cambios que en el mundo se estaban generando, sin dejar de lado la influencia de los organismos internacionales que dictaban recomendaciones en el plano educativo de todos los niveles.

Así, comenzaríamos con la configuración de proyectos relacionados con la evaluación como: el proyecto de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) en 1989 por la CONPES, Se crearían los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y, más adelante, la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) en 2000 (Buendía, citado por Comas, et al, 2014). Resumiendo, los posteriores programas que se derivaron fueron

1) El Programa Nacional de Superación del Personal Académico (supera)
2) El PDE (1995-2000)
3) El Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), en 1996.

Más adelante, "el PRONAE sumó a la política de evaluación del sistema

de educación superior dos nuevas categorías: los programas educativos de calidad y la gestión institucional, reconociendo en esta última un componente estratégico para su desarrollo.” (Comas, et al, 2014)

Esto fue una base fundamental para la caracterización del sistema de programas educativos de calidad. Una fórmula esencial que orienta y define la Educación Superior en México.

> Como parte de esa propuesta amplia que buscaba la calidad y la organización de la oferta fue el PIFI (Programa de Fortalecimiento Institucional) “ puesto en marcha en 2001 para las universidades públicas, cuyo propósito, según la Secretaría de Educación Pública, ha sido apoyar a las universidades a implementar la planeación estratégica a fin de orientar su desempeño por medio de indicadores de “calidad”, que involucran procesos académicos y administrativos, así como asociar la evaluación con asignar recursos extraordinarios a concurso. (Rubio, 2006)

A partir de lo anterior, se han generado otro tipo de instancias evaluativas que tienen sus bases en lo que ya se había venido desarrollando y agregan la posibilidad la gestión y los resultados de desempeño:

1. El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), en 1994
2. El Consejo para Acreditación de la Educación Superior (COPAES A. C.) en el año 2000.
3. El Padrón Nacional de Posgrados Sep- Conacyt, que actualmente se denomina Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), en 2002

Lo anterior resume una serie de programas anclados en las políticas gubernamentales y con una visión de alcanzar la calidad, pero también como un requisito para otorgar fondos o apoyos para los proyectos educativos. Así, se inaugura una etapa de estandarización en la Educación Superior, que no es exclusiva de nuestro país, sino se instala en muchos países del mundo.

5. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO EN LA VISIÓN DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

En el gobierno federal actual, no se observa un diagnóstico claro y conciso sobre la realidad educativa en México, que permita trazar una estrategia viable y con miras a fortalecer al sistema educativo en general. Por otra parte, se ha hecho referencia en las propuestas del gobierno actual al interés fundamental de establecer como referencia ineludible el Derecho a la Educación. Por lo

que, en ese sentido, desde el discurso se intenta garantizar que la población joven acceda a los espacios universitarios.

En consonancia con lo anteriormente comentado, el modelo que presenta el gobierno de Andrés Manuel López Obrador retoma la visión de echar abajo lo anteriormente establecido, tanto en el gobierno de Enrique Peña Nieto, como en los gobiernos anteriores. En la idea de que son "gobiernos neoliberales", no solo intentó dejar de lado las posturas priístas y panistas, sino también eliminar la Ley General del Servicio Profesional Docente. Esta ley se planteó bajo esquemas de evaluación para los profesionales de la educación y estableció así, "los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio." Si bien se enfocaba a Educación Básica y Media Superior, se configuró un ambiente de preocupación e incertidumbre ante los resultados de la misma. Mientras que, por otra parte, se abrieron frentes de crítica que hacían notar la vulnerabilidad del sistema educativo y las inercias burocráticas que se habían establecido desde los regímenes priístas, al amparo de las estructuras del propio Estado y su clase política.

Desde su campaña y ya como presidente en funciones, Andrés Manuel López Obrador tomó como eje simbólico de su propuesta, la anulación de la reforma educativa establecida por el gobierno saliente. Así, podemos resumir en tres las reformas importantes que para el año 2019 se aprobaron: la Ley General de Educación, Ley Reglamentaria sobre mejora continua de la Educación y la Ley General del Sistema de Carrera de las maestras y maestros. Desde el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) se ha expresado que "la degradación de la calidad de la enseñanza en los niveles básico, medio y medio superior y en la exclusión de cientos de miles de jóvenes de las universidades…Además, el derecho constitucional a la educación resultó severamente mutilado y ello no sólo privó al país de un número incalculable de graduados, sino que agravó el auge de la delincuencia y las conductas antisociales". Por lo que dos acciones fundamentales en este gobierno en lo relativo a la educación son:

1. Mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país
2. Garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y a revertir la mal llamada reforma educativa.
3. Dignificar los centros escolares
4. Proceso de diálogo para construir un nuevo marco legal para la enseñanza.

En cuanto a la Educación Superior, la Ley General de Educación, en su

capítulo IV, artículo 50 considera que

> Se impulsará el establecimiento de un sistema nacional de educación superior que coordine los subsistemas universitarios, tecnológico y de educación normal y formación docente, que permita garantizar el desarrollo de una oferta educativa con capacidad de atender las necesidades nacionales y regionales, además de las prioridades específicas de formación de profesionistas para el desarrollo del país. (LGE, 2019)

En esa perspectiva, la Nueva Escuela Mexicana propone el siguiente currículo:

- Compacto y accesible
- Flexible y adaptable al contexto
- Factible y viable a desarrollar en el tiempo escolar disponible
- Atiende equilibradamente los diferentes ámbitos de formación del ser humano
- Contribuye a formar personas técnicamente competentes y socialmente comprometidas
- Fortalece la formación de los niños en las convicciones a favor de la justicia, la libertad, la dignidad y otros valores fundamentales (NEM, 2019)

Así, aunque esto corresponde a Educación Básica, podemos notar que existen valores fundamentales en la propuesta del gobierno actual tales como la libertad, la justicia y la flexibilidad contextual.

a) Las cien universidades

El proyecto del régimen actual enfocado a la apertura de Cien Universidades en el país que permitirá a los jóvenes gozar de un espacio que por derecho constitucional les corresponde, llevó al establecimiento del Programa Universidades para el Bienestar que fue aprobado como Programa Prioritario de la Presidencia de la República en diciembre de 2018. Así, este proyecto tenía como eje principal la creación de universidades a lo largo del territorio mexicano, en el que se brindará un espacio educativo para la población joven en vulnerabilidad y rezago por el rechazo para ingresar a las principales universidades o por la falta de oportunidad en términos de lo operativo y lo económico.

"En la primera convocatoria se incorporaron poco más de quince mil estudiantes y cerca de 150 docentes en cincuenta sedes. En la segunda convo-

catoria, en el mes de junio, se sumaron más de treinta mil estudiantes y se abrieron otras treinta sedes. Entre junio y agosto se completaron las cien sedes académicas del Programa, con un total de 40,000 estudiantes registrados en plataforma, 14,100 de ellos con becas y 815 docentes."(UBBJ, 2020)

Sobre la base de un diagnóstico en el que se destaca el empobrecimiento de los aprendizajes, en la gestión escolar y en la valoración social de la educación, el régimen del gobierno actual sustenta su propuesta en la necesidad de atender a esa población excluida y que no ha tenido oportunidad de acceder a la educación superior. Lo anterior, hace referencia a la falta de cobertura y la idoneidad de la oferta en este nivel educativo, pues los gobiernos anteriores habían centralizado dicha oferta y ubicado a las universidades en zonas a las cuales la población más alejada no podría acceder.

Lo anterior se hace patente en el plano jurídico con el Organismo Público Descentralizado que posee personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión y que se denomina Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Dicho Organismo tiene por objeto prestar servicios educativos de tipo superior, con base en la participación social y con enfoque a estudiantes principalmente ubicados en zonas de alta y muy alta marginación del país. (Estatuto Orgánico, 2020). Como base principal, el discurso se sustenta en la transformación de la sociedad a través de la formación de profesionistas que establezcan un compromiso de inclusión y atención a los grupos más desfavorecidos y vulnerables.

El Programa de Estudios se sustenta en pilares que garantizan una formación acorde al contexto y las necesidades de la población mexicana. Así, se retoman las necesidades más apremiantes observadas en los espacios geográficos de las sedes universitarias y se busca promover el respeto a la cultura de los pueblos.

Por otra parte, un aspecto peculiar en la visión del régimen actual es lo referente a la gratuidad de las universidades en las que se no se cobrarán cuotas de ingreso y se les proporcionarán los materiales necesarios para sus actividades académicas. Además, un punto fundamental es que no se realizarán exámenes de admisión para el ingreso a estas universidades, con lo que abre las posibilidades de acceso a una gran parte de la población joven que no había tenido oportunidad en los espacios educativos universitarios. En la misma idea, se otorgarán becas que permitirán a los alumnos atender sus necesidades básicas en la duración de su carrera.

Como podemos notar, estos criterios forman parte de la propuesta del gobierno actual. En suma, las cien universidades se distribuyen de la siguiente forma: Iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 en-

tidades. Para la instalación de los planteles se dio preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que hubiera nula oferta de estudios universitarios y con alto grado de rezago social, marginación y violencia. Las escuelas universitarias se distribuyen en Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas.

En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales. Sin embargo. los retos permanecen, entre ellos "un nuevo proyecto educativo que fortalezca a las IES y ponga en el centro de su quehacer a los estudiantes, atienda de manera prioritaria las necesidades y expectativas de la sociedad e incremente su contribución al desarrollo regional y nacional." (ANUIES, 2018)

b) Ley para la Coordinación de la Educación Superior

Esta ley, aprobada en el período de José López Portillo, tenía por objeto "establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior." (SEP, 2020)

La existencia de esta ley es importante, sin embargo, su impacto en el desarrollo y rumbo de la educación superior no ha sido tan amplio como se esperaría y se ha enfocado en aspectos tales como la organización de los recursos para la Educación Superior.

En este sentido y como parte de la reforma educativa planteada por el actual gobierno, se propuso un anteproyecto de Ley General para la Educación Superior. Dicho anteproyecto, al menos discursivamente, ofrecerá un cambio en el objeto de la misma. Así, el objeto será:

> Establecer las bases para regular y promover la educación superior en el país; impulsar políticas en la materia con una visión de Estado; distribuir la función educativa de tipo superior entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; fortalecer la coordinación, planeación y evaluación de la educación superior que impartan el Estado -Federación, estados, Ciudad de México y municipios-, sus organismos descentralizados -incluyendo las universidades y demás instituciones de educación superior autónomas por ley- y los particulares con autorización, reconocimiento de validez oficial o incorporación de estudios, y regular y garantizar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público. (Anteproyecto de Ley General de Educación Superior, 2020)

Esta es una postura del gobierno de Andrés Manuel López Obrador que mostró desde su campaña: la intención de revisar, mejorar y transformar el rumbo de la Educación en México. La mirada y el enfoque del gobierno de la Cuarta Transformación tendrá que recuperar, desde la propuesta de los analistas de la Educación Superior, los ejes Desarrollo Sustentable, Desigualdad Social, Aumento de la competitividad y erradicación de la pobreza, mientras que como parte de las acciones, se propone:

- Mejor gobernanza para el desarrollo del sistema de educación superior.
- Ampliación de la cobertura con calidad y equidad
- Mejora continua de la calidad de la educación superior
- Ejercicio pleno de la responsabilidad social.
- Certeza jurídica y presupuestal para el desarrollo de la educación superior (ANUIES, 2018)

Algunos retos que el gobierno federal actual tendrá que retomar para orientar sus programas y acciones hacia la educación superior son:

- La inversión en ciencia y tecnología es baja, por lo que se espera transitar a una economía de mayor desarrollo a partir de la economía del conocimiento.
- Incrementar el acceso al nivel educativo superior
- Incrementar de forma sustantiva la infraestructura material y académica
- Fortalecer finanzas
- Lograr un vínculo propositivo con el mercado laboral a partir de competencia efectivas y a través del fomento a la investigación básica y aplicada.
- Propuesta para identificar necesidades educativas regionales, a partir de la investigación educativa.
- Gobernabilidad del Sistema Educativo Mexicano
- Política científica y tecnológica
- Evaluación

Son los ejes que se sostienen en los análisis y estudios que instancias como la OCDE, la ANUIES, consideran como prioritarios para darle un empuje al nivel educativo superior y tratar de cerrar la brecha que se crea entre el acceso a la educación superior y el nivel socioeconómico de la población joven que desea ingresar a la universidad. Aunque estos sean aspectos planteados en el discurso actual, no se conseguirán sin una planificación coherente y acorde con las necesidades del contexto mexicano.

6. ALGUNAS REFLEXIONES HACIA EL FUTURO

La Educación Superior en nuestro país tendrá que considerar los retos que implica atender a una población diversa y en situación de desventaja. Por otra parte, deberá enfocar su esfuerzo al establecimiento de una estrategia que permita incorporar a los jóvenes a un mercado laboral cada vez más diversificado y global.

Los egresados de la Educación Superior consideran la idea de alcanzar mayores alternativas de empleo y obtener un mejor salario a partir del mismo. En ese sentido, su interés en insertarse en universidades que los prepararan para ese futuro, representó un reto importante y les generaba motivación a la población joven y potencialmente productiva.

En la actualidad, esto no se sostiene y por el contrario, los jóvenes han tenido que replantear sus intereses al respecto u optar por continuar estudiando posgrados que les permitan ampliar su formación, establecer intercambios académicos y aspirar a un mejor salario.

Por otra parte, la esencia de la Educación Superior ha cambiado radicalmente en un espacio cada vez más amplio y global en el que el Estado mismo, si bien tiene el papel fundamental en la definición de las políticas educativas, se ve permeado por estándares de evaluación y criterios de pertinencia que provienen de organismos internacionales y que de alguna u otra forma, inciden sobre las decisiones de los países con mayor vulnerabilidad económica y social.

El conocimiento es fundamental para el desarrollo de las sociedades y el establecimiento de una justicia social para los países del mundo. La Educación superior en ese sentido, es un indicador, no solo de la base para este desarrollo sino también del potencial multiplicador de los derechos humanos básicos. Por otra parte, este nivel educativo también proporciona las habilidades y capacidades básicas para la inserción a un mercado de trabajo, para la subsistencia básica y también para la formación profesional básica para el desarrollo tecnológico y científico de nuestro país.

Los gobiernos en general, deberán configurar metas que estén relacionadas con las necesidades de la Educación Superior y así identificar acciones que se traducirán en resultados concretos. Si es necesario establecer acuerdos entre

los actores principales, deberán establecerse para identificar los principales desafíos que se tiene que enfrentar.

La estrategia planteada por el gobierno de la Cuarta Transformación deberá ser clara, coherente. Además, deberá considerar la postura y reflexión de los otros actores involucrados, aun cuando estos no pertenezcas a su misma ideología política. Por otra parte, deberá establecer objetivos medibles y alcanzables trazados a partir de información confiable y válida.

Por último, deberá establecer mecanismos claros y pertinentes para monitorear y evaluar las acciones y resultados de lo implementado, tomando en cuenta sistemas de evaluación acordes a la realidad mexicana sin dejar de lado la rigurosidad de la contrastación y la validez de los datos obtenidos. El gobierno de la Cuarta transformación tiene muchos retos. Poca claridad se ha ofrecido con respecto a las formas de llevar a cabo dicha transformación en la Educación Superior. Si bien es cierto existen propuestas relevantes, no conocemos de manera amplia los objetivos alcanzables y la vinculación con objetivos específicos. Así, también queda como un área pendiente para discutir ampliamente, la profesionalización y evaluación de los docentes, los criterios de calidad para las instituciones de Educación Superior y la asignación de recursos para el logro de todas las propuestas. tanto de las que se han esbozado en el discurso, como de las que ya se han comenzado a operar en la práctica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Animal Político (2019). *Los puntos clave de las tres leyes secundarias de la reforma educativa de AMLO*, México, consultado en https://www.animalpolitico.com/2019/09/claves-leyes-secundarias-reforma-educativa- amlo/

Anteproyecto de Ley General para la Educación Superior (2020). Consultado en https://consulta-ley-educacion-superior.mx/wp- content/uploads/2019/11/ANTE-PROYECTO-LGES-Octubre-2019.pdf

ANUIES (2018), Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, D. F., http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf

Coll Lebedeff, Tatiana (2013). La reforma educativa, el poder del Estado y la evaluación. El Cotidiano, (179),43-54.[fecha de Consulta 27 de Abril de 2020]. ISSN: 0186-1840. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=325/3252 7012004

Comas Rodríguez O., Fresán Orozco M., Buendía Espinosa, A. y Gómez Morale I.

(2014). El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad racional, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, *RESU-ANUIES*, Vol. 1, No. 169, México.

CONACYT (2020). Consultado en https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt

CRES-UNESCO (2019). Educación Superior en América Latina y el Caribe, Estudios Retrospectivos y proyecciones, Coord. Pedro Enríquez Guajardo, Caracas.

DGESU (2020). Consultado en https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/EBESNACIONAL2016-2017.aspx Estatuto Orgánico del Organismo Coordinador (2020). Consultado en: https://ubbj.gob.mx/resources/documentos/Documentos%20Basicos/Estatuto_org%C3%A1 nico.pdf

Fernández Fassnacht, Enrique (2017). Una mirada a los desafíos de la educación superior en México, *Innovación Educativa*, Vol. 17, México.

Kisilevsky, M. y Roca, Enrique (Coords.) (2015). *Indicadores, metas y políticas educativas*, España: OEI.

Ley de Coordinación para la Educación Superior (2020). Consultado en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90- 8ab78086b184/ley_coord_educ_superior.pdf

Ley General de Educación (2020). Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf

Mendoza Rojas, Javier (2018). *Subsistemas de Educación Superior, Estadística Básica, 2006-2017*. México: UNAM.

Nueva Escuela Mexicana (2020). Consultado en:http://www.nuevaescuelamexicana.mx/que-es-la-nueva-escuela-mexicana-nem/

OCDE (2019a). Educación Superior en México, Resultados y relevancia para el mercado laboral, consultado en: http://www.nuevaescuelamexicana.mx/que-es-la-nueva-escuela-mexicana-nem/

OCDE (2019b). El futuro de la Educación Superior en México: Fortalecimiento de la calidad y equidad, Capítulo 2. Aspectos claves de la Educación Superior en México, consultado en: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45aadb59- es/index.html?itemId=/content/component/45aadb59- es

OCDE (2019b). Educación Superior en México: Resultados y relevancia para el mercado laboral, Capítulo 3, Estructura y Gobernanza de la educación superior en México, consultado en: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/158f8588-es/index.html?itemId=/content/component/158f8588-es

OEI (2019). Diagnóstico de la Educación Superior en Iberoamérica, 2019, España.

Ornelas, Carlos (2009). *El Sistema Educativo Mexicano, la transición de fin de siglo*, México: FCE

Rubio Oca, Julio (2006). *La Política Educativa y la Educación Superior en México, 1995- 2006, Un balance*, México: SEP-FCE

UNESCO (2014). Estrategias para la Educación de la UNESCO, 2014-2021, consultado en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231288_spa

UNESCO (2019). UNESCO adopta el primer tratado internacional de las naciones unidas para sobre educación superior, consultado en: https://es.unesco.org/news/unesco-adopta-primer-tratado-internacional-naciones-unidas-educacion-superior

Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (2020). Consultado en: https://ubbj.gob.mx/nuestra_historia

Valle Cruz, Maximiliano (1999). Modernización educativa o reconstrucción de la legitimidad del Estado en México. *Papeles de Población*, 5(20),225 - 260.[fecha de Consulta 27 de Abril de 2020]. ISSN: 1405-7425. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=112/11202010

Walker, Verónica Soledad (2020). Tendencias en el campo de la educación superior y su incidencia en el trabajo docente universitario, *Revista de la Educación Superior*, 49 (193), enero-marzo, México: ANUIES.

Fortalecer la formación docente como requisito para lograr la excelencia educativa en la 4T

Sergio Hugo Hernández Belmonte,
María Elena Gómez Gallegos
Yolanda Cabrera Barrera

1. INTRODUCCIÓN

Hablar de la Formación de Docentes de Educación Básica (EB) en México, es importante, tan sólo por el número de maestros que labora y se prepara para este tipo educativo. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), en su informe 2019 de Educación Obligatoria, reportó que en EB laboran 1.2 millones de docentes, en 226 mil escuelas y atendiendo a 25.4 millones de alumnos.

En los sexenios recientes, el tema de la formación docente, estuvo favorecido por la búsqueda de la entonces *calidad en la educación*, pues, para lograrla, se requerían maestros mejor preparados y que atendieran a las demandas sociales. Encontrar a este tipo de maestros, llevó a establecer mecanismos de evaluación estandarizados para determinar su ingreso, promoción y permanencia en el magisterio (DOF, 2013).

Las recomendaciones internacionales incidieron en la búsqueda de nuevos posicionamientos en torno a la formación de maestros, en particular las propuestas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que puso a la postre la necesidad de su profesionalización. Aunado a ello, las reformas de las dos últimas décadas suscitaron cambios en torno a la figura del maestro colocándolo en distintas posiciones conforme a los enfoques vigentes.

En ese sentido intentar reflexionar acerca de cuál será el papel de la formación docente en la cuarta transformación resulta indispensable. La nueva Escuela Mexicana, indica que, a las autoridades educativas, comenzando por la autoridad federal, les corresponde:

> Poner en marcha un renovado programa de formación inicial y continua y especialmente, crear condiciones materiales, laborales e institucionales para que el trabajo educativo sea más efectivo, es decir, que se exprese en aprendizajes profundos y duraderos de todas las niñas, los niños y adolescentes (SEP, 2019).

Cuestión que nadie puede objetar, suena interesante la idea de considerar la formación de los maestros como un vehículo para que los alumnos adquieran aprendizajes. De esta manera, se observa precisión en el objetivo que se desea alcanzar, teniendo el ¿qué?, sin embargo, hace falta saber el ¿cómo lograrlo?, ¿cuáles serán los mecanismos y medios para el diseño de ese programa renovado?

Pensar hacia dónde va la educación y en este caso, la formación del docente, obliga a realizar una búsqueda en las aportaciones de distintos autores que lleven a comprender cómo es entendida en la actualidad. En este texto, se identifican cuatro tópicos que merecen especial atención a la hora de considerar el tipo de maestro que se requiere formar para atender a la cuarta transformación: (1) Vinculación de la formación inicial con la formación continua; (2) La formación como proceso de profesionalización docente; (3) El desarrollo de políticas de formación de maestros en servicio; y (4) El vínculo entre la formación y subjetividad docente.

El diseño del texto, se encamina al establecimiento de un diálogo entre autores, que en ocasiones coinciden en sus ideas, en otras se contrastan; cabe decir que es un ejercicio de búsqueda de información que pretende reflejar la complejidad que atañe el tema a tratar, la formación docente. Al final de cada apartado, se concluye con una tarea reflexiva, cuya respuesta recae en el planteamiento, todavía desconocido, de una cuarta transformación que está en proceso de conformación.

2. VINCULACIÓN DE LA FORMACIÓN INICIAL CON LA FORMACIÓN CONTINUA

La formación inicial y continua, son parte de un solo proceso. Terigi (2009), indica que la única distinción entre los dos tipos de formación, radica en las necesidades que el maestro va adquiriendo para el ejercicio de su trabajo; en la medida en que avanza la preparación del maestro, las herramientas que necesita pueden diversificarse y especializarse.

Sin embargo, es común escuchar que los docentes recién egresados de las Escuelas Normales (EN), refieran a la aparición de múltiples vacíos formativos; además, indican que las escuelas formadoras de docentes no los prepararon para la vida en el aula; o que su verdadera formación inició con su

inmersión en el ejercicio profesional. Asumen que la formación continua representa un complemento de la fase inicial, que hay conocimientos que no se aprenden en un inicio, sino que es a través de la práctica que el maestro las va adquiriendo y consolidando. Perciben que al paso del tiempo el docente transita por etapas de "supervivencia, descubrimiento, adaptación, aprendizaje y transición" (Marcelo y Vaillant, 2009, p.15). Todo esto, permite encontrar su propio estilo de docencia.

Las aseveraciones de los nuevos docentes son ciertas, por dos motivos: en primer lugar, porque les pertenecen a los sujetos formados, ellos crean sus imaginarios acerca de cómo debería ser su preparación; en segundo lugar, la formación inicial que se brinda a los futuros maestros, sólo representa los cimientos de un proceso que no termina con la obtención de un grado académico, sino que es un trabajo continuo que no parece tener fin.

Los reclamos de los maestros noveles, encuentran fundamento al reconocer que existe una tendencia que lleva a entender y atender a la formación inicial y continua por separado, situación que provoca que se trabaje con dos lógicas distintas que pueden no estar persiguiendo el mismo fin (Terigi, 2009). Las reformas educativas en Educación Básica (EB) y en las Escuelas Normales (EN), se desarrollan en tiempos distintos, por ejemplo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en 1992 tuvo como consecuencia en la formación inicial, cinco años después, la implementación del Plan de Estudios 1997 para la Licenciatura en Educación Primaria. Otro ejemplo se encuentra en la publicación de la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB), iniciada en 2009, que obtuvo respuesta con la aplicación del Plan de Estudios 2012 para la Licenciatura en Educación Primaria.

El gobierno Peñista, impulsó un Nuevo Modelo Educativo indicando que una transformación profunda tendría que considerar a la formación inicial docente, tan importante como la continua (DOF, 2017). Por primera ocasión, los cambios curriculares en EB y en EN, se darían al unísono, así lo anunció la Secretaría de Educación Pública (SEP). Pero la promesa no se cumplió, el tiempo fue su principal enemigo porque al ser parte de una Política Gubernamental, el Modelo Educativo y su proyección sólo fue vigente mientras estuvo el gobierno en turno.

La formación en las EN persigue a la realidad de EB, los docentes en formación se preparan en modelos educativos que no se aplican al concluir sus estudios e incorporarse al magisterio, esto representa un verdadero desafío para las propuestas que se pretendan desarrollar en el ámbito educativo de ahora en adelante. Es momento de desechar la idea de espacios fragmentados y comenzar a construir vínculos.

La formación docente tendría que significarse como un proceso único, visualizarse como una trayectoria, es decir, un camino en construcción permanente (Nicastro, 2012), cuyo objetivo es desarrollar el perfeccionamiento docente. La llegada a la formación continua, requiere de un compromiso profesional que se va desarrollando desde la formación inicial, esta última considerada como un elemento insustituible porque es el primer punto de acceso al desarrollo profesional docente (Marcelo y Vaillant, 2009).

Desde esta misma lógica Villar (2004), indica que el conocimiento tiene una forma de espiral donde la regresión a ciertos estadios es inevitable. El maestro que se encuentra en ejercicio profesional, recurre a sus experiencias iniciales que pueden ser aprendidas incluso, desde su biografía escolar (Alliaud, 2011). El conocimiento traducido en experiencia es un vínculo entre la formación inicial y continua del maestro, la formación es entonces un proceso sin interrupción y de secuencia de abordaje conceptual y metodológico desde la formación inicial, como producto de la reflexión del docente (Villar, 2004).

La primera tarea dentro del proyecto de la cuarta transformación, en la idea de vincular la formación inicial y continua, será identificar la relación entre los procesos formativos que se origina por la imbricación entre la teoría y la práctica. Durante la formación inicial el futuro maestro tendrá que obtener los conocimientos teórico-metodológicos que le lleven a entender la dinámica de su labor, sin la necesidad de transitar por un abismo al no encontrar sentido a lo que aprende (Korthagen, F., Melief, K. y Tigchelaar, A., 2010).

Es así como la aseveración de que el maestro se encuentra con la realidad escolar, hasta que entra al ejercicio profesional, debe ser desechada. El maestro requiere cohesionar los elementos teóricos y prácticos, para alcanzar una formación realista, donde la teoría y la práctica poseen una relación dialéctica y de interdependencia, pues, no posee sentido una sin la otra (Korthagen, F., Melief, K. y Tigchelaar, A., 2010). Es indispensable establecer nexos para que el docente en cualquier fase de proceso, encuentre significado a lo que aprende y a lo que hace.

3. LA FORMACIÓN COMO PROCESO DE PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

El maestro adopta distintos roles de acuerdo al momento político, económico e histórico en que se encuentra. Puede transitar por ser un agente de transformación social, como en la época de la modernización si así se le requiere, o por ser un empleado en el que se gasta gran parte del presupuesto público en su salario, como se le reconoció durante el sexenio anterior. Esta situación lleva a pensar que, tal como lo afirma Mireles (2007), la tarea docente

atraviesa por una proletarización y una desvalorización, que no permiten visualizar a la docencia como una profesión y el proceso de profesionalización, se ve truncado.

La docencia se transforma constantemente, debido a la dependencia que aún tiene con el Estado, y además por razones económicas y políticas que intervienen en su definición. Además, atraviesa por tensiones derivadas del credencialismo y de disputas sindicales. El docente no se asume como profesional de la educación haciéndole falta la formación de una identidad propia, cuestión que no se facilita porque la sociedad no se la otorga (Mireles, 2007).

Con la reforma de 1984, en las Escuelas Normales, el Estado mexicano pretendió responder a la demanda de profesionalización de los sujetos que deseaban ser maestros, pues, uno de los requisitos para que la docencia sea considerada como profesión es la obtención del grado de licenciatura. Sin embargo, el grado sólo es un requisito, pero no el único.

Según Gimeno y Carbonell (2004), la docencia puede entenderse como una semiprofesión que avanza por una desprofesionalización. La docencia atraviesa por diversos obstáculos que no permiten considerar que se habla de una profesión, la múltiple carga de tareas que antes no correspondían a la escuela y al maestro provoca una falta de claridad acerca del papel docente que se propone seguir; si bien el maestro requiere una preparación sólida y un conjunto de conocimientos de carácter académico, ésta caduca y se vuelve inservible en lo inmediato; las demandas que se hacen para la formación de un maestro ideal inducen a pensar que este cada vez será más difícil de encontrar, pues, se exige una gama de cualidades y virtudes que no necesariamente obtendrán una remuneración personal, social y económica equiparable (Gimeno y Carbonell, 2004).

Se habla de la docencia como una semiprofesión o profesión indefinida porque los conocimientos que se requieren para su implementación provienen de distintos medios, en especial de la *sabiduría artesanal* como una forma de transmisión de tipo generacional donde los profesores con mayor antigüedad conceden un cúmulo de estrategias y de experiencias a los docentes noveles. Así también los conocimientos para acceder a la profesión suelen ser preestablecidos, es decir, ya están allí incluso antes de que el maestro se integre a la escuela, esto como parte de un currículum definido y que el maestro no puede pasar inadvertido.

Visto de esta manera, el maestro se encuentra en un proceso de lucha por legitimar su papel en la educación y recobrar su estatus en la sociedad a través de su mejor arma que es la creatividad, conservando el sistema de producción,

pero ahora será de la de significados y la reestructuración de la enseñanza. El docente y su profesionalización son *la segunda tarea* impostergable para la cuarta transformación.

La postura entonces, será la de reivindicar a la docencia como una profesión, que requiere un conocimiento teórico-práctico para poder ejercerse, además de un título profesional lo que no hace falta en el desarrollo de un oficio. Considerar la docencia como una profesión obliga a profesionalizar al maestro, hacerlo competente de una actividad intelectual bien remunerada. Al hablar de un profesional se hace referencia a un sujeto que posee "una ética y un compromiso derivado del dominio de las habilidades especializadas, las cuales pueden ser de tipo cognitivo, intelectual, técnico o físico" (Rosales, 2009, p. 25).

Para que el maestro sea reconocido como un profesional, Tenti (2011) agrega un elemento, el conocimiento disciplinar, que por sí mismo no garantiza el buen ejercicio de la docencia. Sin embargo, un docente adquiere mayor grado de profesionalidad cuando posee una formación pedagógica específica, es decir, una especialización que permita un desarrollo permanente en el maestro tendiente a resolver los desafíos que la complejidad de las aulas y de la sociedad le imponen. En concordancia con Tenti, Sereno (2006), dice que el dominio de contenidos disciplinares son un referente indispensable en la docencia, pero también el uso de una metodología y de la ciencia, los que tienen que observarse en su trabajo, pero además en el logro educativo de sus alumnos, es decir, que la profesionalización docente va ligada al desarrollo de la calidad de los aprendizajes en los educandos.

La profesionalización será alcanzada por el maestro desde la formación inicial y se desarrollará posteriormente con la formación continua, sólo si el educador adquiere compromiso y realiza su trabajo con eficiencia y con eficacia. Si, además, atiende las demandas sociales con estrategias innovadoras, y despliega distintas capacidades tales como la resolución de problemas y el uso del lenguaje (Sereno, 2006).

La tarea de profesionalizar al docente corresponde a las instituciones formadoras, las Escuelas Normales, las cuales, por cierto, el Gobierno Federal anunció que serán las primeras en recibir atención. También corresponde esta tarea a las instituciones que ofrecen capacitación y actualización al magisterio. Según Sereno (2006) la profesionalización docente se alcanza cuando se posibilita que el maestro desarrolle su trabajo en forma reflexiva y cuando se le ofrece un cúmulo de conocimientos científicos, culturales, contextuales y pedagógicos.

4. EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE FORMACIÓN DE MAESTROS EN SERVICIO

La política de formación de maestros tiene un carácter de exteriorización en la que no se contempla al sujeto y su interioridad, se ve obstaculizada al virar su rumbo cada vez que cambia el gobierno en turno, y depende de la visión de la institución formadora que no es compartida con otras organizaciones que ejercen la misma tarea. La formación del docente en servicio, según Ducoing, no es vista como un proceso que se desarrolla a lo largo del ejercicio profesional y que se prolonga durante toda su vida del maestro, al pasar del tiempo se convirtió en un medio para que obtenga un incremento salarial o un ascenso vertical, de tal suerte que existen cursos de actualización docente que otorgan un mayor puntaje en el sistema de incentivo docente, que a un programa de posgrado (Ducoing, 2009).

> Cruz (2009), realizó un estudio acerca de las políticas de formación docente en México, en el encontró que existen dos actores primordiales en su diseño e implementación: El sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). La formación docente, se caracterizó por una relación de articulación y antagonismo entre el SNTE y la SEP, donde el primer actor posee una visión de la formación en términos de encontrar una mejora salarial y laboral de sus agremiados y el segundo se enfoca en la gestión y administración de la formación. En el primer caso, Arnaut (2004) advierte:

En el campo de la formación permanente del magisterio, el principal reto es asegurar que los diversos programas de actualización y mejoramiento profesional del magisterio no caigan en la danza de las credenciales, que están mucho más ligadas al imperativo del mejoramiento salarial que también es importante que al de mejorar la calidad de la enseñanza (p. 39).

Lograr hacer una conjunción entre estos actores es lo que llevó a un estancamiento en los procesos formativos, además incide en el menoscabo de otros aspectos de la educación tales como la búsqueda de la calidad educativa, el desempeño y evaluación del docente. La relación que se desprende del SNTE y la SEP, según Cruz (2009), es una práctica discursiva porque con posturas distintas se encaminan a condicionar cómo debería ser la formación de docentes, al tiempo que buscan atender propuestas de actores externos tales como el Banco Mundial (BM), sin perder su identidad.

Cada reforma educativa trae consigo una fase de capacitación, que no es lo mismo que la formación, esto parte de la idea de que los docentes son aplicadores de Planes y Programas de Estudios y que son los traductores del currículum en turno. Este apartado implica la elaboración de un ejercicio retrospectivo, que

sirve para entender el camino que siguieron los últimos tres procesos de formación continua masivos para los docentes en servicio de educación básica: (1) el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNap); (2) el programa de capacitación para la Reforma integral de la Educación Básica (RIEB); y (3) La capacitación docente para la Reforma educativa 2012 -2018.

1) En relación al ProNap, Martínez (2008) reflexiona acerca de la dificultad que presentó su diseño e implementación como política educativa. El ProNap, se constituyó como una opción de formación de los maestros que se requerían en el país, fue un programa masivo destinado a atender a maestros con formación inicial docente y no docente.

La implementación del ProNap fue adaptándose a los cambios educativos, en un inicio una de sus acciones fue la difusión de la reforma de 1993, después se encaminó a subsanar las carencias detectadas en los maestros a raíz de la aplicación de los exámenes nacionales. Así también, se estimó importante desarrollar competencias de lectura y escritura en los maestros, esto como una forma de impactar en el aprendizaje de los alumnos, en este sentido se proponía que tanto maestros como alumnos fueran sujetos de aprendizaje permanente (Martínez, 2008).

La política de formación docente en México, a través del ProNap, tuvo diversas problemáticas, entre las que destacan la desconexión entre las necesidades que se perciben en los docentes y la oferta que ofrecen las instancias de actualización (Tolentino, 2009). Se reconoce que la participación en los Cursos por parte de los profesores tiene un vínculo directo con programas de incentivación económica como fue el caso de Carrera Magisterial (CM), esto provocó que la asistencia estuviera supeditada a la obtención de puntos.

Los cambios que se esperan de la política de formación docente son múltiples, por ejemplo, el tiempo que se destina a la actualización del maestro es un factor que incide en su desarrollo de competencias por ende en su enseñanza y en la apropiación de aprendizajes de sus alumnos. Además, la preparación de los formadores de docentes se torna necesaria, establecer un perfil para los asesores posibilitaría que la conducción de los cursos fuera asertiva; en este sentido la formación continua de los maestros tendría que asumirse como un apoyo al colectivo docente y no como la suma de cursos (Tolentino, 2009).

2) En el caso de la RIEB, como política de formación docente, su ejecución responde a una intención política derivada del Plan de Desarrollo 2007-2012 y del Plan Sectorial de Educación de la misma fecha (Ruíz, 2012).

> Su principal objetivo fue elevar la calidad en la educación y el logro de aprendizajes en los alumnos. La RIEB se dio a la par de una revisión al del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFCySPMS), que a partir de ese momento se enfocaría en la actualización de los maestros para la mejora de su práctica y de los resultados de sus alumnos.

Ruíz (2012) manifiesta que la RIEB otorgó un papel clave a los docentes, pues, este se volvía el protagonista de la Reforma y el medio para que esta llegara a buen fin. Con respecto a este argumento Robalino (2005) sostiene que "sin docentes, los cambios educativos no son posibles. Esta parece ser una de las certezas derivadas de las reflexiones y conclusiones de los balances de las reformas educativas" (p. 7). De esta manera uno de los mayores impactos en la RIEB, fue que los profesores tuvieron que cambiar sus creencias y prácticas para poder dar cuenta del enfoque basado en competencias que se argüía como el estandarte de la reforma.

En 2012, Ruíz describe los desafíos con que se enfrentó la aplicación de la RIEB en el país, entre los que destacan: la solicitud a los maestros de la aplicación de competencias adicionales a las aprendidas en su formación inicial; la ejecución de nuevas teorías de enseñanza; la desigualdad socioeconómica en los grupos de alumnos; el tamaño del sistema educativo mexicano que complica la aplicación de cualquier medida educativa; las deficientes estrategias de formación y acompañamiento a los docentes. Al no existir una pronta solución a estos desafíos, los alcances de la reforma no fueron visibles en un corto plazo y la RIEB corre el riesgo de pasar inadvertida (Ruíz, 2012).

En 2014, Fortoul también hizo un análisis de la RIEB en la que encontró algunos desafíos, uno de los más importantes fue el cambio de atención hacia el aprendizaje por encima de la enseñanza, situación que lleva a que las prácticas docentes se modifiquen y para ello encuentra a la formación docente como indispensable. Como política educativa encuentra una un nexo en las reformas de educación preescolar en 2004 y de educación secundaria en 2006, sin embargo, admite que existe un desfase entre la reforma curricular para la educación básica y las que se implementan en las licenciaturas en para la formación inicial de profesores.

Fortoul (2014) criticó la falta de articulación en las tareas relativas a la formación de docentes para la puesta en marcha de la RIEB, indica que no hay vestigios de que a lo largo de los años los maestros de los distintos niveles de la educación básica, cuenten con el mismo lenguaje de la reforma cuestión que provocó confusiones. También argumentó que la reforma puso énfasis en el ámbito psicopedagógico en demérito del papel social, epistemológico y filosófico

de la educación, razón por la que el maestro a pesar de su relevancia para el cumplimiento de la RIEB, adquiere una visión instrumentalista.

Cruz (2011), coindice con Ruíz (2012) al citar que la RIEB fue producto de la política educativa del gobierno en turno y requería de distintas acciones para cumplir con sus objetivos, de las cuales la formación de los docentes fue una prioridad, así como el involucramiento de los distintos actores educativos. Propuso considerar las experiencias de los maestros para reconocer los factores que favorecen o limitan a la RIEB, el docente como actor primario puede dar cuenta de los elementos susceptibles de ser mejorados, lo que hace Cruz es recuperar la voz de los maestros (como lo hace Medina, 2005) con base a su valoración acerca de la reforma.

Los hallazgos se encaminaron a definir los principales retos para que la reforma se realice en las mejores condiciones: existe un desconocimiento de los enfoques para la enseñanza que paradójicamente son menos relevantes que los estilos de aprendizaje de los alumnos, pero para el maestro sigue representando una necesidad; el cambio en las práctica del maestro son un proceso que no puede tener efectos inmediatos; la traducción de la reforma por los docentes es diversificada interviniendo para ello su grado de estudios, su antigüedad y demás; la formación incipiente que reciben los profesores les lleva a pensar en carácter de control que hay en la RIEB, situación que desestima su creatividad y autonomía (Cruz, 2012).

3) Por último, en el caso de la Reforma Educativa del sexenio 2012 – 2018, la oferta de formación continua quedó a cargo de la Dirección General de Formación Continua (DGFC), La propuesta de capacitación se concentró en 3 aspectos:

   a) Formación para el proyecto de enseñanza y los proyectos correspondientes a la figura educativa, en los mecanismos de permanencia y promoción del SPD.
   b) Atención al personal educativo que participa en los mecanismos de evaluación, así como en tutoría y Servicio de Asistencia Técnica (SATE) en el marco del SPD.
   c) Formación continua en temas prioritarios del Modelo Educativo, así como temas relevantes de la Educación Básica.

En resumidas cuentas, la formación que se otorgó al maestro durante la reforma educativa, se concentró en prepararlos para una evaluación, o mejor dicho para aprobar un examen que aseguraría su permanencia en el servicio. Muy parecido a lo que sucedió en la formación inicial.

La tercera tarea, entonces es, relativa al desarrollo de una política de formación docente que enfatice el papel del Estado tal como indica Ducoing (2009). El proyecto estatal es el que necesita definir el escenario en que se presenta la formación de los maestros y el impacto que tendrá en el aprovechamiento de los alumnos, de no ser así se ocasiona el desvanecimiento del Sistema de Enseñanza. Es conveniente que la formación que se ofrece al maestro tenga sentido, sin que llegue a ser la yuxtaposición de propuestas sin articulación y que difieren de las necesidades de los maestros (Tolentino, 2009).

Se torna indispensable considerar al docente como un sujeto de aprendizaje también debe comprendérsele como un sujeto con ideología propia, que requiere estar inserto en la en la toma de decisiones, en los acuerdos y programas producto de los cambios educativos y de las necesidades para realizar su trabajo, de los requerimientos para el desarrollo de su tarea (Rosales, 2009).

En este sentido, se enfatiza que, si bien las necesidades son individuales, el trabajo para subsanar las carencias debe ser colectivo y desde la escuela, sólo de esta manera es que se posibilitaría la transformación de la práctica docente y por ende el avance en el aprendizaje en los alumnos (Martínez, 2008).

5. EL VÍNCULO ENTRE LA FORMACIÓN Y SUBJETIVIDAD DOCENTE

La subjetividad del maestro es el mejor medio para poder entenderlo, pues, es allí donde están sus creencias, valores y reflexiones, y en donde se refleja su condición de docente (Tenti, 2011). Sin embargo, la construcción de la subjetividad, está determinada por el trabajo en conjunto con otros actores educativos, es decir, es una creación social que se da con el otro.

El significado que los docentes otorgan a su formación durante la construcción de su subjetividad y experiencia, data de su paso por la docencia y antes de su ingreso, sólo así puede entenderse cómo evoluciona y entiende su formación. El maestro hace una reflexión sobre su práctica y la construcción sociohistórica de sus saberes, sacando a flote creencias y valores que le permiten enfrentarse a la incertidumbre que trae consigo la docencia (Vergara, 2005).

Con las modificaciones en educación, la incertidumbre se vuelve un nuevo rasgo de la formación del docente, quien se formará para lo que sabe sucederá, pero también para lo que no sabe, es decir, lo imprevisto. Hargreaves (2012) presenta un acercamiento a los cambios que se producen en educación y de cómo estos afectan el sentir del docente. La formación docente transita por un

periodo de readaptación en concordancia con cambios políticos, económicos organizativos y sociales. Es menester del docente hacer frente a los cambios educativos porque él también presenta cambios en el ámbito personal, esto se vislumbra en su autonomía, emociones e identidad.

El trabajo de maestros y maestras cambia junto con los cambios sociales, no es estático y presenta una profunda conexión con el tema de la incertidumbre, con el sentido de la escuela y el impacto de su quehacer con el aprendizaje del alumno; el trabajo de los maestros atraviesa por una disminución del tiempo dedicado a la enseñanza y un aumento del orden burocrático, por ello concibe que una de las mayores demandas del magisterio es tener tiempo (Hargreaves, 2012).

Justo el tiempo, es un factor que el maestro no controla, lo pierde y el currículum y poco a poco de su propia autonomía, se corre el riesgo de vender su alma como lo hizo Fausto, lo que pone al maestro en una constante batalla para no perder su identidad como profesional de la educación. Son las culturas del trabajo de las enseñanzas, las condiciones de interacción entre los sujetos los que van generando símbolos compartidos para entender la docencia.

Ahora bien, los saberes y creencias del docente, se sitúan como elementos clave para la construcción que el maestro hace de su formación, Jacobo (2006) considera además la necesidad de entender al *yo* como el *otro* y el *nosotros* como los *otros* como una forma de humanizar la docencia. La formación docente se encuentra relacionada con temas de incertidumbre y emergencia, como la tecnología e innovación, y de cómo influyen en los hábitos de pensamiento del sujeto (Jacobo, 2006).

Medina (2005) define a la voz del maestro como el medio para reconocer la realidad educativa, concibe que es el momento de escucharlo para saber lo que él como actor dice, reconocer su subjetividad a través de los significados que genera dentro de su proceso formativo en la modalidad de acompañamiento para socializar el conocimiento y conocer el trabajo que desempeña como sujeto. Es a través del acto de comunicación que el profesor otorga sentido a su formación, entonces al interpretar lo que dice el sujeto hace una revisión retrospectiva de sí.

Es la experiencia del docente el punto de partida para identificar el sentido que el docente otorga a su carrera y a su formación, el maestro es el vehículo para entender cómo se forma su identidad profesional y de esta manera cómo hace frente a la incertidumbre y complejidad de una sociedad en constante cambio (Vergara, 2005 & Jacobo, 2006).

Con respecto a la interacción de los sujetos-maestros como una forma de compartir saberes, Flores (2009) dice que los maestros no cuentan con espacios

para poder interactuar con sus colegas a diferencia de otras profesiones donde se organizan encuentros incluso dentro del horario laboral, el intercambio académico sólo es posible dentro del espacio escolar o con la asistencia a cursos de actualización docente, lo que a decir de Flores, carecen de eficacia a pesar de su alto costo en planeación y ejecución. La propuesta es que se establezcan nuevos espacios para los docentes para que exista una transformación en su formación y las condiciones en las que se desarrolla.

La tesis de Flores (2009) es que la interacción en la formación de maestros es indispensable, pero que el maestro no lo ve así, el maestro prefiere trabajar en condiciones de aislamiento o en solitario, cuando decide hacerlo en equipo lo hace de forma selectiva y condicionado por las situaciones que se le presentan. Cuando en los programas de actualización participan autoridades sindicales y educativas, se genera en el maestro la predisposición de saber qué va realizar en los programas formativos, perder su identidad (Flores, 2009).

El maestro eficaz requiere de una flexibilidad en las propuestas de formación, en el sentido de que pueda tomar decisiones y elecciones que se ajusten a lo que realmente quiere, cumplido este factor existe otro que es la variedad de recursos disponibles, cuestión que no aparece en la dinámica de los cursos propuestos por las autoridades educativas los que regularmente cuentan con materiales homogéneos concentrados por lo regular en guías o antologías de estudio. El maestro tiene la necesidad de ser reconocido y considerado a la hora de diseñar las propuestas de formación que están dirigidas para el mismo, creer que tiene la posibilidad de elección, que no es una obligación asistir a los programas de formación sino una necesidad (Flores, 2009).

En 1995, Barabtarlo advierte que la subjetividad es un asunto que puede tratarse desde la formación docente a través de la biografía, la autobiografía, la conversación, escritura, correspondencia y problematización. Los desarrollos de estas estrategias llevan al sujeto a comprenderse a sí mismo por medio de un ejercicio retrospectivo que lo lleva a retornar sobre sí, al hacerlo puede transformarse y a transformar sus acciones. Cuando el sujeto-maestro es capaz de volver sobre sí, es posible que comprenda porqué hace lo que hace y cómo lo hace, que justifique las acciones que emprende para dar respuesta a situaciones problemáticas, las que seguramente tienen relación con su historia personal.

El conocimiento de sí mismo está mediado por el conocimiento del otro, porque las experiencias que se desprenden de las relaciones con los otros son las que sirven para que el sujeto se conozca. La formación docente adquiere relevancia al tener la tarea de presentar escenarios culturales relevantes al maestro, espacios que le permitan generar experiencias gratificantes y que además posibiliten que aprenda a lo largo de la vida (Barabtarlo, 1995).

En cambio, cuando el maestro es sometido al escrutinio público, evidenciado por sus malos resultados, cuenta con un desprestigio social que ha ido acrecentándose en los últimos tiempos (Nieto, 2006). Las condiciones en que trabajan los maestros no son óptimas, por esta razón existe una deserción en la docencia, Nieto indica que alrededor del 20% de los profesores de nuevo ingreso renuncia al no encontrar en la docencia un crecimiento económico y un mejor estatus social. Además, según Nieto (2006) dentro de los centros escolares no existe el apoyo entre los propios maestros, los de mayor experiencia no comparten sus saberes con los más noveles, estos a su vez no cuentan con los elementos suficientes para ejercer la enseñanza, factores que hacen de la docencia una tarea individualista y de resistencia. Los centros de trabajo se visualizan como espacios inflexibles donde el trabajo se desarrolla a puerta cerrada y paradójicamente se convierten en los lugares donde la sociedad democrática se puede lograr.

Lo anterior es motivo para indicar *la cuarta tarea* a la cuarta transformación. Tal como cuestiona Nieto (2006) es indispensable reflexionar ¿por qué a pesar de las condiciones que vive el maestro siguen en la profesión, por qué no se ha ido? Es justo aquí donde reaparece el tema de la subjetividad, y con ella los sentimientos y creencias de los maestros, quienes afirman que ven en la docencia una forma de preservar el futuro, de impactar en el otro (alumno) y de formar parte de la enseñanza como una tarea útil.

El maestro encuentra en la docencia una visión esperanzadora y de alegría frente a las situaciones de abandono y complejidad, son los *docentes eficaces* los que van contra corriente, son perseverantes, comprometidos, se preocupan por lo que hacen, es indispensable rescatar cómo lo hacen para hacerlo visible a los demás maestros y se contagien de su entusiasmo lo que los ha llevado a seguir en el profesorado (Nieto, 2006). Es así como el nuevo proyecto en educación requiere ver al maestro, como un sujeto transformador que va más allá de lo dado.

La construcción de la subjetividad por medio de la formación lleva al maestro a una toma de consciencia, donde éste debe ocuparse de sí mismo, tarea de la cual se responsabiliza a lo largo de su actuar docente e incluso fuera de este, se trata de que el maestro piense acerca de las verdades que construye y al paso del tiempo y de cómo los escenarios y tiempos contribuyen para configurarlas (Barabtarlo, 1995). En otras palabras, es aprender a escucharse a sí mismo para construirse como sujeto, pero al mismo tiempo ser escuchado por él y los otros; el Estado entonces está obligado a escuchar al docente para trabajar de forma dialéctica.

Como afirma Nieto (2006), el papel del maestro es indispensable, el éxito de los alumnos va ligado a una buena experiencia, un buen recuerdo, a una

buena enseñanza por parte de alguno o algunos de sus maestros que dejaron huella en su camino. El maestro encuentra sentido a lo que hace gracias a las experiencias que obtiene de la enseñanza, al amor que le dedica a esta tarea y al reconocimiento que busca al desarrollarla. Es el profesor un sujeto con deseos y miedos, con frustraciones y logros, que le permiten configurarse como un sujeto en aprendizaje continuo.

REFLEXIONES FINALES

En México como es sabido, no se desarrollan políticas de Estado sino de carácter Gubernamental. Esta situación ocasiona que no se tenga claro hacia dónde se quiere o puede ir. La invitación para publicar en este libro trajo consigo momentos de incertidumbre por no saber qué compartir, compartir un espacio con compañeros sociólogos, politólogos, doctores, especialistas en el tema educativo, llevó a conjeturar la forma en que se participaría. Así que se creyó que lo más conveniente era hacer una búsqueda exhaustiva de argumentos con referencia a la formación docente y poder exponerlos a manera d diálogo entre autores. Esto con la finalidad de esbozar hacia tópicos de relevancia en torno al tema.

En total fueron cuatro aspectos los que se encontraron como relevantes, y a cada uno de ellos se le asignó una tarea, cuestión que no se relaciona con recetas o con situaciones imperativas; al contrario, son invitaciones que se cree, podrían abonar mucho a la formación de los maestros, en especial de educación básica. Al no tener claro cuál es el panorama que se avecina, justo es alzar la voz y hacer escuchar un mensaje de asistencia para los maestros, sujetos que vienen de ser aporreados por una política de persecución contra ellos y que encuentran en la cuarta transformación, un respiro, una esperanza al pensar que su formación se puede transformar.

Con respecto a la vinculación de la formación inicial con la formación continua; se identificó la importancia de establecer una profunda relación entre los procesos formativos que se origina por la imbricación entre la teoría y la práctica. La conjunción de estos dos aspectos desde el inicio de la formación traerá como resultado un impacto positivo en los beneficiarios finales del trabajo del maestro.

En cuanto a la formación como proceso de profesionalización docente, es posible entender que es una tarea impostergable y que le corresponde al Estado direccionarla. La formación a pesar de la intromisión del mercado, sigue siendo una tarea del Estado, le corresponde a este brindar los insumos para su pleno desarrollo. Son las instituciones formadoras de docentes las responsables de lograr su profesionalización de allí el énfasis que la cuarta transformación

decide otorgarla a las Escuelas Normales, que por primera vez en muchos años dejan de ser amenazadas por el gobierno con su posible cierre.

El desarrollo de políticas de formación de maestros en servicio requiere de una planeación prospectiva, para que sus efectos se perciban más allá de lo que dura el gobierno en turno. La política como toma de decisiones, debe considerar las necesidades reales de los formadores y los formandos, hacer hincapié en que los aprendizajes que se adquieran rebasan fronteras espaciales y temporales. Contar con una política de formación es la manera clara de comprender hacia dónde irá la tarea del maestro durante la cuarta transformación.

Por último, en cuanto al vínculo entre la formación y subjetividad docente, se vuelve urgente la tarea de reconocer quién es el maestro como persona y como profesional. Cuáles son sus sueños, sus miedos, emociones y/o sentimientos, pues, al ser un sujeto cuneta con una subjetividad que le pertenecen y que lo llevan a entender su profesión y el compromiso que requiere. El maestro, encuentra en la docencia una visión esperanzadora y de alegría frente a las situaciones de abandono y complejidad, son los *docentes eficaces* los que van contra corriente, son perseverantes, comprometidos, se preocupan por lo que hacen, es indispensable rescatar cómo lo hacen para hacerlo visible a los demás maestros y se contagie.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alliaud, A. & Antelo, E. (2011). *Los gajes del oficio. Enseñanza, pedagogía y formación.* Buenos Aires: Aique Educación.

Arnaut, A. (2004) El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio. *Cuadernos de Educación* 17. México: SEP.

Barabtarlo, A. (1995). *Investigación acción: una didáctica para la formación de profesores.* México: UNAM-Castellanos editores.

Cruz, O (septiembre, 2009). Las políticas de formación del profesorado: la SEP y el SNTE ¿un juego cínico o la perversidad simbólica? En *Memoria del X Congreso Nacional de Investigación Educativa.* México: COMIE.

Cruz, X. (noviembre, 2011). La Reforma Integral de Educación Básica –RIEB-: Una mirada de sus docentes en escuelas de organización multigrado. En *Memoria del XI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. México: COMIE.

DOF. (2013). *Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente.* México.

——————— (2017). *Acuerdo número 07/06/17 por el que se establece el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Básica: Aprendizajes clave para la educación integral*. México.

Ducoing, P. (noviembre, 2007). Una lectura sobre las políticas y estrategias de formación de maestros. En *Memoria del IX Congreso Nacional de Investigación Educativa.*

Flores, Ma. del C. (2009). Retos y problemáticas en la formación de docentes de educación básica un acercamiento a los procesos cognitivos. En *Memoria del X Congreso Nacional de Investigación Educativa.* México: COMIE.

Fortoul, B. (2014). La reforma integral de la educación básica y la formación de maestros. *Perfiles Educativos* vol. XXXVI, núm. 143. México: IISUE-UNAM.

Gimeno, J. y Carbonell S. (Coords.) (2004). *El sistema educativo: una mirada crítica*. Barcelona: Praxis.

Hargreaves, A. y Shirley, D. (2012). *La cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.

Hernández, S. (2016). El docente como sujeto de formación. En *Temas de formación docente: reflexiones, diálogos y propuestas*. México: CAPUB.

Jacobo, H. (2006). *Educación y formación de profesores. Complejidad cognitiva y entorno global.* México: Ediciones Pomares.

Korthagen, F., Melief, K. y Tigchelaar, A. (2010). Aprender de la práctica. En O. Esteve, K. Melief y A. Alsina (coords.), *Creando mi profesión. Una propuesta para el desarrollo profesional del profesorado*. Barcelona: Octaedro.

Marcelo, C. y Vaillant, D. (2009). *Desarrollo profesional docente*. Madrid: Narcea.

Martínez, A. (2008). El caso del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio 1995-2006. En *Seminario Internacional Profesionalizar a los profesores sin formación inicial: puntos de referencia para actuar. Instituto internacional de planeamiento de la educación.*

Medina, P. (2005). *Voces emergentes de la docencia. Horizontes, trayectorias y formación profesional*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Mireles, I. (2007). *La profesionalización docente. Motivos de formación y actualización docente.* México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Nicastro, S. (2012). *Entre trayectorias. Escenas y pensamientos en espacios de formación.* Buenos Aires: Editorial Homo Sapiens.

Nieto, S. (2006): *Razones del profesorado para seguir con entusiasmo.* Barcelona: Octaedro.

Robalino, M. (2005). ¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente. En *Revista Proyecto Regional de Educación para América Latina* (pp. 6 – 23), No. 1.

Rosales, M. (2009). *La formación profesional del docente de primaria*. México: Plaza y Valdés.

Ruíz, G. (2012). La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente. En *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado,* vol. 15, núm. 1, 2012, pp. 51-60.

SEP. (2019). Los primeros pasos hacia la Nueva Escuela Mexicana. En *Hacia una Nueva escuela mexicana, taller de capacitación*. México: SEP.

Sereno, T. (2006). *La formación del docente y los procesos de profesionalización para construir competencias para la enseñanza*. Buenos Aires: Congreso estatal de investigación educativa.

Tenti, E. (2011). *Los docentes mexicanos: Datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. México: Siglo XXI Editores.

Terigi, F. (2009). Carrera Docente y políticas de desarrollo profesional. En Veláz de Medrano y Vaillant, T. (ed) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: Fundación Santillana.

Tolentino, J. (2009). Diagnóstico de la actualización de los docentes de educación primaria. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa. México: COMIE.*

Vergara, M. (2005). Significados de la práctica docente que tienen los profesores de educación primaria. En *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (pp. 685-697), Vol. 3 (No. 1).

Villar, C. (Coord.). (2004). *La formación de docentes investigadores: Fundamentos y aplicaciones de un Dispositivo Tutorial*. Sevilla, España: Díada Editora.

II Parte

Educación y reforma: asuntos colaterales

La obligatoriedad de la educación inicial en México: un escenario poco probable

Claudia Alaníz Hernández

1. INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene como propósito analizar las implicaciones de la reforma al artículo tercero constitucional de mayo de 2019 en lo concerniente al reconocimiento de la obligatoriedad de la Educación Inicial, lo cual constituye un parteaguas con respecto al abandono y desinterés hacia la primera infancia mostrada a lo largo del siglo xx. Recordemos que la obligatoriedad del nivel preescolar aprobada en 2002 no fue suficiente para expandir y garantizar la atención de los niños desde los 3 años de edad, como dicta el precepto constitucional, logrando prácticamente la universalización de sólo un año de preescolar previo al ingreso a la primaria. El reto de garantizar la atención de infantes de 0 a 3 años sigue pareciendo inconmensurable.

¿Qué implicaciones tiene la obligatoriedad de la Educación Inicial? ¿Cuál es la magnitud del reto asumido?¿Cuál es la situación de los niños menores de 3 años de edad en nuestro país y cuál es la importancia que otorga a la infancia la autollamada *Cuarta transformación* (4T)? Estas cuestiones son las que sirvieron de guía para el presente texto organizado en cuatro apartados, que inician con la revisión del *panorama de la primera infancia* en nuestro país (donde se hace una breve caracterización del grupo etario); el segundo ofrece un acercamiento a la situación de *los derechos de las niñas y niños,* tomando como punto de partida el marco legal para su cuidado y atención. El tercer apartado corresponde a la *atención en Educación Inicial previa a la 4T,* y tiene como propósito dimensionar la magnitud del desafío que implica alcanzar la cobertura universal de Educación Inicial a partir de los avances en la expansión de dichos servicios educativos hasta el año 2018 (inicio de la 4T). El apartado cuatro, denominado *¿Infancia o juventud? prioridades de la 4T,* explora cómo el

eje de la política educativa de la 4T se orientó primordialmente a la expansión de la Educación Superior, en la cual se implementaron estrategias desde el primer mes de gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En último lugar, se incluyen algunas reflexiones a modo de conclusiones.

2. PANORAMA DE LA PRIMERA INFANCIA

El principal problema para analizar el panorama de la primera infancia en México es que se encuentra invisibilizada por y para el Estado, es decir el Estado *no ve a las niñas y niños* como sujetos con derechos humanos, los concibe en el ámbito de la propiedad privada de la familia, y por tanto, no diseña políticas integrales para su cuidado y resguardo.

Prueba de ello es la falta de información específica durante los primeros años de vida de los niños. Su registro en las estadísticas demográficas oficiales prácticamente inicia a partir de los 3 años. En algunas dependencias gubernamentales se habla de manera global de la primera infancia como el periodo de 0-6 años, en otras de 0-5 años, algunos referentes estadísticos ubican como menores de edad a los mexicanos de 0 a17 años. Para las instancias internacionales México reporta información infantil de 0-5 años. Lo anterior habla de la necesidad de construir bases de datos geo referenciados de la ubicación y condición de las niñas y niños de 0-3 años. Una vez hecha esta consideración se presentan los datos que dan cuenta de las características sociodemográficas de la primera infancia en nuestro país.

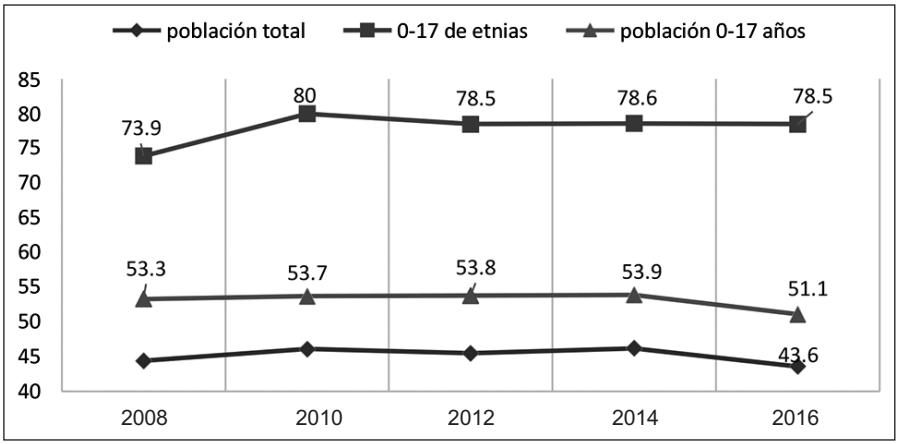
a. Caracterización sociodemográfica

Quizá el dato más grave y determinante del acceso a los derechos de la infancia en México sea la condición de pobreza. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 66.9% de los hogares mexicanos que se encontraban en situación de pobreza habitaban niños de 0-5 años de edad (2010). Según el Censo Nacional de Población de 2010 los estados más pobres concentraban también la mayor población infantil (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2010). La situación no se ha modificado de manera sustantiva, a pesar de los diferentes programas de política social implementados en las últimas décadas desde SOLIDARIDAD (1988), su tránsito a PROGRESA (1997)-OPORTUNIDADES (2002) hasta PROSPERA (2014), vigente hasta 2019.

En el reporte de 2016, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) se observó que el porcentaje de población infantil (0 a 17 años de edad) en situación de pobreza es mayor que la proporción de población general en dicha condición, según se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 1

Población en situación de pobleza



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL (2016).

Es decir, 20.7 millones de niños y adolescentes menores de 17 años de edad viven en situación de pobreza según las mediciones oficiales. En México existen factores básicos que reproducen la condición de pobreza infantil, tales como el lugar de nacimiento, la ubicación urbana/rural y la pertenencia étnica. Por ejemplo, el estado de Oaxaca concentra la mayoría de los 276 municipios del país donde el 95% de los niños se ubican en situación de pobreza, además en 87% de los municipios rurales se encuentra el 60% de las niñas y niños en pobreza extrema (INEGI, 2015). Las grandes zonas metropolitanas no están exentas pues en los últimos años se ha incrementado la pobreza extrema en zonas urbano marginadas. La región centro reúne poco más de la mitad de los niños y niñas pobres del país (Tabla 1).

Tabla 1

Población infantil en situación de pobreza por zona geográfica (%)

Zona	Noroeste	Noreste	Centro	Occidente	Sureste
% Infantil en pobreza	32.9	33.0	56.6	46.0	68.9

Fuente: CONEVAL (2016).

La situación no ha mejorado recientemente pues, en el reporte 2018 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país ocupa el 6º lugar de mayor pobreza infantil: la condición de pobreza de los adultos impacta en detrimento de la calidad de vida de los niños, por lo que se requieren políticas integrales para garantizar el derecho de los menores

a una vida digna. La miseria también incide la situación de salud de los niños y condiciona su nivel nutricional. Estos dos factores (salud y nutrición) determinan el adecuado desarrollo de las capacidades cognitivas y repercutirán en las posibilidades de aprendizajes posteriores.

Almond, Edlund, Li y Zhang (2007) ya han demostrado la vinculación entre las condiciones de alimentación en la infancia y sus repercusiones en el analfabetismo y empleo adulto; también que los programas sociales contra la pobreza (Oportunidades o la Cruzada contra el hambre) no han tenido un impacto significativo. En el mismo tenor, los estudios de Campos-Vázquez, Chiapa, Huffman y Santillán (2013) y de Campos-Vázquez, Domínguez y Velez (2014) concluyen que un hogar en condición de pobreza en zona rural requeriría recibir los apoyos entre 24-32 años para superar dicha circunstancia, lo cual habla de su escaso impacto.

También respecto al tema de la salud como mecanismo de protección infantil, los datos de 2016 confirman que en México no se ha garantizado la supervisión médica desde la gestión, 82.5% de las mujeres sí tuvieron cuidado prenatal desde el primer trimestre del embarazo, mientras que 98.5% de las mujeres entre 15 y 49 años con un nacido vivo en los 2 años anteriores a la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015 (UNICEF 2016) afirma que fueron atendidas al menos una vez durante todo su embarazo por alguna persona de salud capacitada.

De acuerdo con la misma encuesta, solamente 34.3% de los niños y niñas entre 24 y 35 meses recibieron oportunamente todas las vacunas recomendadas en el plan nacional de vacunación, pero casi un tercio de los niños y niñas de 0 a 5 años padece algún tipo de desnutrición.

En el aspecto educativo, el que quizá es el de mayor rezago, menos del 60% de las niñas y niños de 36 a 59 meses en el año 2015 fue atendido dentro de algún programa de educación infantil temprana. De los menores entre 36 a 59 meses, 82.2% presentan desarrollo adecuado en al menos 3 de los siguientes 4 ámbitos: alfabetismo-conocimientos numéricos, físico, socio-emocional y dominio del aprendizaje. De los insumos básicos en casa se destaca que 34.9% de los hogares encuestados en 2015 cuentan con 3 o más libros infantiles en casa. Pero el cuidado infantil se mantiene como una actividad propia de las mujeres y la participación del padre sigue siendo reducida: la encuesta señala que entre los padres de niños de 36 a 59 meses que en los últimos 3 días habían realizado cuatro o más actividades para promover el aprendizaje de sus hijos y prepararlos para la escuela, corresponde a los hombres 14.4% en comparación de 61.9 % de las mujeres

En el mismo tenor, el informe de UNESCO (2015) sobre el caso México destaca: "La población de entre 0 y 5 años no alcanza a recibir todos los servicios para gozar de un desarrollo integral óptimo, pues al no asistir a la escuela es compleja la provisión de los bienes y servicios necesarios al respecto" (p.11). Los problemas de agravan por la maternidad precoz, la pobreza, la marginalidad y la pertenencia étnica.

3. LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos el Artículo 1º señala: "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución" (Diario Oficial de la Federación, 1980 s/p.), y no en estricto apego a los tratados internacionales. En materia educativa, el Art. 3º caracteriza los niveles que integran el sistema educativo nacional; hasta el año 2018 la obligatoriedad solo incluía desde la educación preescolar hasta bachillerato, sin reconocerla como derecho humano. Desde 2012 se incorporó la atención a la primera infancia como una de las atribuciones del Estado Mexicano:

> Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la Educación Inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; (Diario Oficial de la Federación 2012, Fr.V)

La Carta Magna en su Artículo 4º reconoce la igualdad ante la ley y la reforma del año 2011 incluyó el interés superior de la niñez como principio rector de dicha igualdad en todas las decisiones y actuaciones del Estado para "velar y cumplir" sus derechos:

> Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez… Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios (DOF, 2011).

Pero la Constitución preservó un bajo compromiso del Estado en su cumplimiento al afirmar que: "otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez" (DOF, 2000), sin asumirse como garante de ellos. Por ello, la mejor forma de avanzar en el sentido

de la Convención de los Derechos de los Niños sería una reforma al art. 4º constitucional para incluir la obligación del Estado de garantizar los derechos de la niñez (y no sólo señalar su interés superior o algunos de ellos).

México firmó la Convención de los Derechos de los Niños (1990) pero realizó acciones en dicho sentido hasta 1999, con la instalación de organismos estatales para verificar su cumplimiento, acción que nada más se concretó en 7 de los 32 estados (Colima, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Guerrero e Hidalgo). El derecho la identidad se incluyó en l constitución en 2014 (Art.4), pero no suscribió la Convención contra la Discriminación Educativa de 1960, que lo obligaría a tomar medidas más eficaces para garantizar la atención de toda la población en edad escolar desde los 3 años.

El gobierno mexicano identifica los siguientes compromisos a favor de la primera infancia:

- Declaración de Panamá de la X Conferencia Iberoamericana de Educación "La Educación Inicial en el Siglo XXI (2000)
- Conferencia: "Niños pequeños, grandes desafíos. La Educación y el cuidado de la infancia temprana" (2001)
- Observación General No. 7 "Realización de los derechos del niño en la primera infancia" (2005)
- Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (2007)
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)
- Banco Interamericano de Desarrollo Una Agenda para el Cambio (2017)
- OCDE, Starting Strong (2017)

Cabe señalar que se observan mayores acciones pero se limitan al marco jurídico a partir del año 2000, cuando México ratifica su compromiso con la Convención y crea el *Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia a la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez*. Dicho sistema supondría la creación de 32 organismos estatales y uno federal, operados a través del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), objetivo que en casi dos décadas no se ha cumplido. En el mismo año se incorpora a la Convención un artículo donde el Estado otorga facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

El avance más significativo en el marco jurídico en lo que va del presente siglo es la aprobación de la *Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (LGDNNA) en el año 2014, que busca cambiar el enfoque asistencial en las Políticas de Atención y Educación a la Primera Infancia (PAEPI) al reconocer a los niños y niñas como sujetos de derecho. También se anunció el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (2016), pero no se concretó en ninguna estrategia nacional de atención al respecto. Dicha ley reconoce a los niños y niñas como titulares de derechos, rescatándolos del ámbito privado de la familia. Pero al "establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración" se escuda de hacerlos exigibles al Estado. (Art.1 FR. V)

A partir de la LGDNNA (2014) se modificaron las atribuciones del DIF y se creó la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Los cambios al Estatuto Orgánico (2 de abril de 2015), llevaron a la creación del *Sistema Nacional de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescente* (SIPINA), con el propósito de cumplir compromisos internacionales del Estado Mexicano en el sentido de garantizar los derechos de los niños.

De acuerdo con dicha reglamentación, el organismo a cargo de vigilar que la LGDNNA sería el Sistema Local de Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y la defensoría nacional de la infancia quedaría en manos de la Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia de la CNDH. Lo anterior supondría una reorientación de las PAEPI y la creación de mecanismos institucionales coordinados entre autoridades, sociedad civil y el sector privado; pero, a cuatro años de su promulgación, no se observan avances al respecto.

3.1 Programas específicos de atención

De acuerdo con la información de la UNICEF, México reportó en 2012 acciones de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) para niños y niñas de 0-5 años, para referirse de manera indistinta a políticas, programas, talleres o pláticas (en Pirozzi, 2013), además en el plano local se realizaron 60 acciones estatales sobre las que no existen evaluaciones ni información suficiente, por lo que es prácticamente imposible hacer su seguimiento, a pesar de todo, se pueden clasificar (de acuerdo con Pirozzi, 2013, p. 4) en la atención de 4 derechos básicos:

- Desarrollo: incluye educación, deporte, recreación y cultura.
- Supervivencia: engloba acciones en pro de la salud, incluyendo, alimentación y nutrición.

- Protección: contra el abuso, violencia, explotación y discriminación.
- Participación: información, medios de comunicación y participación ciudadana.

Las acciones reportadas ante UNICEF por el país, se concentran en los rubros de salud y educación, y dependen de 7 instancias del gobierno federal:

- Secretarías de Educación Pública (20 programas 2 de ellos en el CONAFE).
- Secretaría de Salud (11 programas).
- Secretaría de Desarrollo Social (6 programas incluyendo guarderías).
- SEMARNAT (1 programa).
- DIF (6 acciones).
- IMSS (centros de atención infantil y sistema de guarderías).
- Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (2 acciones)
- 45 programas federales (21 en atención directa a niños/as y 18 con algún agente).

En términos de inversión, México destina menos recursos a la atención de los niños de la primera infancia (0 a 5 años), en comparación con los recursos destinados a la infancia tardía (6-17 años de edad), según se puede apreciar en la siguiente tabla. Como es evidente, los niños pequeños nunca han estado entre las prioridades del gasto educativo.

Tabla 2
Inversión pública federal en la infancia por ámbito de derecho (2012)

Derecho	Ámbito	0- 5 años	6-17 años
Supervivencia	Salud	8.2%	91.8%
	Nutrición y Alimentación	37.6%	62.4%
	Asistencia Social	83.5%	16.5%
Desarrollo	Educación	10.4%	89.6%
	Deporte, Recreación y Cultura	0.0%	100%
Protección	Contra Abuso, Violencia, Explotación	16.6%	83.4%
Total		14.4%	85.6%

Fuente: O'Donoghue (2016,p. 84).

Cabe destacar que dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, el programa Oportunidades (2002) en sus sucesivas denominaciones, constituyó la política intersectorial más importante en los últimos años, al articular los componentes de salud, educación y alimentación en los hogares en situación de pobreza alimentaria. A pesar de carecer de un padrón exacto (según los datos de la CEPAL), Oportunidades sí llegó a los niños y niñas en condiciones de mayor vulnerabilidad en comunidades rurales (Giacometti y Pautassi, 2014).

El componente de salud para la atención a la primera infancia incluye:

- Paquete básico de servicios de salud (13 servicios de acceso gratuito), dirigidos a mujeres embarazadas, lactantes y niños/as menores de 5 años.
- Controles médicos.
- Asistencia a sesiones de orientación en salud.

Respecto al programa Oportunidades, el estudio de Giacometti y Pautassi establece que:

> Si bien el programa se caracteriza por abordar integralmente la pobreza, incorporando distintas modalidades de intervención, es preciso destacar que, como en otros programas de transferencias condicionadas, las mujeres son consideradas solo en su rol de corresponsables del cuidado de la infancia y la adolescencia. Las transferencias —administradas por mujeres— pueden o no impactar en las relaciones de género, pero a todas luces no son suficientes (2014, p.63)

Durante las últimas décadas se ha experimentado un avance conceptual en relación con la importancia que reviste la construcción de políticas públicas integrales, tendencia impulsada a partir de la Cumbre de Desarrollo Humano y la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicha orientación ha ido encontrando eco en los pronunciamientos y programas en varios países de América Latina. Sin embargo, en otros (como el nuestro) la falta de articulación de acciones obstaculiza y fragmenta la atención a la primera infancia.

La política social en México desde hace varias décadas se ejecuta bajo el principio de focalización y no de derecho universal. En ese sentido, el Programa Próspera (antes Oportunidades) fue uno de los más significativos en lo que se refiere a transferencias condicionadas que llegaba a los niños de primera infancia. La población objetivo son las familias urbanas, periurbanas y rurales en condiciones de marginalidad y que viven en contextos de pobreza severa. Se complementó con el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que pretende mejorar la alimentación de las familias, tiene su foco de atención en los menores de 0-5 años y las mujeres embarazadas o en período de lactancia.

Uno de los programas centrales, junto con Prospera entre 2006 y 2018 fue el de *Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras,* para brindar servicios de cuidado y atención infantil. Fue dirigido a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos, absorbió el mayor gasto destinado a los menores de 0 a 3 años.

3.2 Situación de los derechos de la primera infancia

En la Conferencia Mundial de Educación para Todos de 1990 en Jomtien, Tailandia se plantearon dos premisas fundamentales: que el aprendizaje comienza con el nacimiento (y no con la escolarización), y la necesidad de establecer políticas de atención de la primera infancia. Una década después en la reunión de Dakar (2000), se fortaleció dicha idea al considerar la atención a la infancia desde una perspectiva integral, especialmente para los niños y las niñas más vulnerables y desfavorecidos. Para el año 2010, la UNESCO propuso aumentar la consciencia mundial para reconocer la Atención y Educación en la Primera Infancia (0-5 años) como un derecho humano fundamental.

En México tradicionalmente, la atención a la infancia es calificada como una prestación de las madres trabajadoras, por lo que no se ha posicionado su atención adecuadamente en el marco de los derechos de la niñez. Como consecuencia del modelo económico neoliberal del país, la educación se concibe como un servicio ofrecido por el Estado. La atención los bebés (0-1 año), infantes (1-2 años) y las niñas y niños pequeños (2- 3 años) se enmarca en las políticas de combate a la pobreza bajo estrategias de focalización y no con el principio de atención universal.

En el caso de los menores de 3 años prácticamente no existen políticas universales e integrales para su atención, pero la medición multidimensional de la pobreza permitió identificar un área de oportunidad para atender a la primera infancia desde el componente educativo. Por ello se han observado algunos avances en las últimas décadas en la inclusión de los niños dentro de los programas de política social.

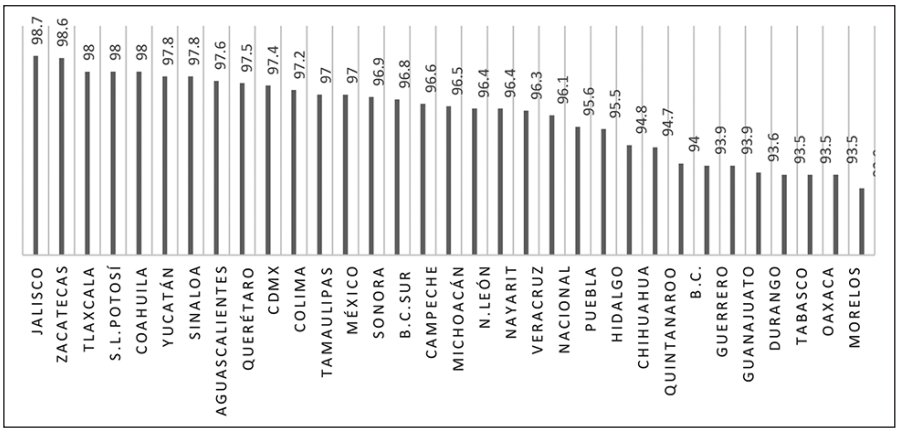
Como se mencionó al inicio de este trabajo, la condición de pobreza en la que nacen los niños en México determina la posibilidad de acceso y disfrute de otros derechos, por ejemplo, el derecho a una identidad. Según los datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015), solamente 82.7% de las niñas y niños que nacieron entre 2008-2014 fueron inscritos ante de Registro Civil antes de cumplir los seis meses de edad. El registro no sólo implica la obtención de una identidad (nombre, fecha de nacimiento, sexo y nacionalidad), sino también la posibilidad de acceso a los servicios y programas para desarrollarse de manera integral.

> Los derechos derivados del registro de nacimiento facilitan su inclusión en la vida económica, política y cultural del país, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, educación, cuidado y protección. Por ello, una de las mayores muestras de exclusión que sufren los niños y las niñas en todo el mundo es la de no ser registrados al nacer y, en consecuencia, carecer de identidad legal y acceso a sus derechos (INEGI, 2018, s/p)

La decisión del gobierno mexicano a partir de 2014 de otorgar de manera gratuita la primera acta de nacimiento al hacer la inscripción en el Registro Civil, permitió avanzar hacia la universalización. A pesar de esta facilidad, solamente 96.1% de los niños son registrados de manera oportuna (antes de cumplir un año de edad, de acuerdo con el estándar internacional) y 12 estados se ubican por debajo de la media nacional (ver gráfica 2).

Gráfica 2

Niñas y niños nacidos vivos (2008-2013) con registro oportuno (%)



Fuente: elaboración propia con datos de la Datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, (ENADID 2014).

Lo anterior significa que más de 760 mil niñas y niños nacidos entre 2008 y 2013 fueron registrados de manera extemporánea; peor aún: más de 378 mil niñas y niños nacidos en dicho periodo no tenían registro de nacimiento al año (ENADID, 2014).

Al respecto, las condiciones socioeconómicas vuelven a jugar un papel importante para alcanzar el registro universal de los infantes mexicanos en tiempo oportuno. Por ejemplo, existe una correlación entre la menor escolaridad de la madre y el registro extemporáneo. Otro factor a considerar es el embarazo adolescente o joven: el registro oportuno se correlaciona con madres mayores de 25 años y entre las más jóvenes hay mayor incidencia de registro tardío.

Las niñas y niños también tienen derecho a vivir con sus padres, pero las condiciones sociales de México lo hacen uno de los países latinoamericanos con altos niveles de familias desmembradas por migración, violencia, desplazamiento forzado, abandono, maltrato, abuso o explotación infantil. Dichos fenómenos dejan a los pequeños en una condición carente de cuidados parentales, donde la instancia encargada de su atención (el DIF) resulta insuficiente para ofrecer una solución institucional que garantice el derecho de pertenencia a una familia, tal como ocurre en otros países latinoamericanos (en Chile, Colombia y Costa Rica), o bien una solución temporal como en República Dominicana, Cuba, Argentina, Honduras y Venezuela.

Al respecto, Mattiolo (2019) identifica dos modalidades prevalentes para la atención de los niños y niñas sin cuidado parental por parte del Estado en los distintos países de América Latina:

> Por un lado el alojamiento de carácter convivencial (con diferentes niveles de… especificidad de acuerdo a las características de la población) en las cuales… cumple con su función productora del servicio; y otra… basada en el cuidado familiar (familias de acogimiento, sustitutas o amigas)… transitorias hasta la resolución del conflicto en la familia de origen o la adopción de los niño…(donde) el Estado cumple una función regulatoria y terciariza a las familias la producción de los bienes y servicios requeridos para el desarrollo de los niños y niñas (p. 32).

Pero México no posee programas similares o integrales como los antes enunciados, sólo los tradicionales derivados de la judicialización de la condición de violación de los derechos o de la explotación y abuso infantil.

Otro derecho de las niñas y niños corresponde a la protección contra el trabajo infantil. La Constitución mexicana lo prohíbe de forma explícita hasta los 14 años de edad y la *Ley Federal del trabajo* extiende la prohibición hasta los menores de 16 años cuando no hayan concluido su educación obligatoria. UNICEF señala las afectaciones al desarrollo infantil:

> Cualquier actividad laboral a temprana edad tiene un efecto negativo en el desarrollo físico, psíquico, educativo y social de las niñas y niños, pues constituye un obstáculo para el disfrute de sus derechos, entre ellos y de gran trascendencia, el de la educación (UNICEF-CONAETI, s/f, s/p.)

No obstante lo anterior, Brasil, México y Perú encabezan las estadísticas de trabajo infantil en números absolutos en América Latina, según los datos de la CEPAL (2019). En esta medición solamente se considera a los niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad y en México el trabajo infantil afecta al 11% (2.3 millones de niñas, niños y adolescentes), según datos del INEGI (2019).

Sin embargo, estas mediciones excluyen a los menores de 5 años que son explotados por sus familias al obligarlos y/o exponerlos a la conmiseración para mendigar, limpiar, vender o acompañar a otro niño o adulto que lo hace. Dicho fenómeno está asociado a la situación de pobreza que ha crecido en las zonas urbanas, mientras que el trabajo infantil en zonas rurales tradicionalmente ha sido común porque ha sido percibido positivamente, como parte de la "colaboración familiar". La situación de bebés (0-1 año), infantes (1-2 años) y niños pequeños (2-3 años), se ha invisibilizado por su condición de calle o indigencia de los adultos u otros niños que los llevan consigo. También al exhibirlos durante sus jornadas de trabajo informal (malabaristas, artistas callejeros, vendedores de dulces o alimentos, limpiaparabrisas o limosneros).

El trabajo infantil en niñas y niños menores de 5 años ha empezado a ser estudiado en los últimos años (Orraca 2014 y Sandoval 2007). Los resultados de sus investigaciones en la capital del país, evidenciaron que las niñas tienen menor edad que los niños que trabajan en la calle. Por otro lado, la investigación de Pinzón-Rondón, Briceño-Ayala, Botero, Cabrera y Rodríguez (2006) relacionan el trabajo infantil con el retraso escolar, pues encontraron que "los infantes pequeños, por lo general, pedían limosna o acompañaban a un adulto. Los niños menores de un año y los mayores de 15 estaban presentes en la calle durante un lapso mayor" (p.367). Su estudio aporta evidencias de vinculación al trabajo y explotación de bebés y niños menores de 5 años. Si bien son diversas las actividades que ejecutan para obtener dinero, las principales que realizan los infantes que participaron en el estudio en la Ciudad de México son vender, pedir, limpiar y acompañar a artistas callejeros o limosneros.

Del derecho a la educación hablaremos en las páginas siguientes, cerramos el presente apartado con el panorama de los derechos de las niñas y los niños, en el cual sin duda influyen las condiciones de desigualdad, pobreza y violencia que vive el país.

El lento avance para garantizar los derechos de las niñas y los niños en México es reflejo de la complejidad, no sólo de las desigualdades en el país sino de la falta de coordinación de los distintos niveles de gobierno, desde el federal, pasando por el estatal y hasta el municipal. Para agosto de 2018, 15 estados no habían armonizado sus constituciones locales al 100% con el marco de los derechos humanos. Las peores condiciones para la infancia se viven en Chiapas, Chihuahua, Morelos y Sonora (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018).

4. LA ATENCIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL PREVIA A LA 4T

Al analizar las PAEPI en México debemos aceptar que el establecimiento de la obligatoriedad de la educación preescolar en el año 2002 marcó la estrategia

Tabla 3

Panorama de cumplimiento a los derechos de las niñas y niños en México

Derecho humano infantil	Situación en México
I. Derecho a la vida y supervivencia	Mortalidad infantil 1.2%1 niño<1año muere por homicidio c/2 días (Santibañez, 2016).
II. Derechos a la Prioridad.	Hasta 2014 se decretó la Ley de protección a los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.
III. Derecho a la Identidad.	79.4% de los niños de 1 año de edad cuentan con acta de registro civil
IV. Derecho a vivir en familia.	Sin programas específicos.
V. Derecho a la Igualdad Sustantiva.	51.9% viven en condición de pobreza y sus consecuencias en desigualdad de acceso a sus derechos.
VI. Derecho a No ser Discriminado.	33% niños indígenas con desnutrición
VII. Derecho a Condiciones de Bienestar y Sano Desarrollo Integral.	18% tiene nivel inadecuado de desarrollo en lenguaje, numérico, socio-emocional o de aprendizaje.
IX. Derecho a la Salud y Seguridad Social.	13.6% (1.5 millones) padece desnutrición crónica; 9.7% tiene obesidad o sobrepeso y 23% anemia.
X. Derecho a la Inclusión (discapacidad)	1.4% de los niños viven con alguna discapacidad.
XI. Derecho a la Educación	48% de los niños de 3 años de edad asisten a la escuela (nivel obligatorio constitucionalmente).
XII. Derecho al Descanso, Esparcimiento y Juego	Sin efectiva protección de la explotación y trabajo infantil.

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI (2019).

de atención educativa para la primera infancia. Con ello, la Educación Inicial en su último año (3-4 años de edad) se empalmó con el primer año del preescolar (3-5 años) y se mantuvo dentro de esquemas menos formales de atención dentro de los centros de atención infantil.

En el país, las diferencias de acceso escolar se agravan por nivel socioeconómico, zona geográfica y origen étnico. Somos uno de los 4 países latinoamericanos con mayor concentración de población indígena (los otros 3 son Perú, Bolivia y Guatemala). En dicho sector se concentran las desigualdades, generando mayor vulnerabilidad en el reconocimiento jurídico en general y de la población infantil en particular. Hasta el año 2018, México y

Perú coincidían en plantear la obligatoriedad desde los 3 años de edad, pero lo cierto es que la universalidad de atención se observa a los 5 años en la región, por lo que lograr la obligatoriedad de la Educación Inicial parece una odisea.

Cabe mencionar, que la Educación Inicial ha sido un componente especial de atención dirigido a pueblos indígenas a través del CONAFE, pero se invisibiliza la integración y derecho a hablar en su lengua materna a los niños y niñas indígenas en contextos urbanos.

De manera general, el tipo de atención a la primera infancia puede dividirse en dos modalidades: la formal (escolar) y la no convencional, que se concentran en los siguientes servicios:

Tabla 4
Programas públicos de atención educativa de la 1ª Infancia en México:

Estancias Infantiles para Madres trabajadoras (finaliza 2019)
Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil CADI (DIF)
Centros de Asistencia Infantil Comunitario CAIC (DIF)
Protección y Desarrollo de la Infancia
Acciones Compensatorias para Prevenir el Rezago Educativo (CONAFE)
Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil (SEP, IMSS, ISSSTE, CONAFE, DIF, UPN, Presidencia)
Oportunidades de Aprendizaje
Educación Inicial en Centros de Desarrollo Infantil, 0 a 4 años (IMSS)
Educación Inicial CENDI (SEP)
Educación Inicial para Población Rural e Indígena (SEP)
Programas públicos de vinculación con padres de familia
Programa de Educación Inicial no Escolarizado (CONAFE)

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (2020).

I. Modalidad formal o escolarizada (CENDI, Centros de Atención Infantil y Guarderías)

Este primer tipo paulatinamente se ha adecuado a un currículo nacional. Sin embargo, su carácter no obligatorio ha permitido que coexistan programas o modalidades de atención diferenciadas, pretendiendo la homogeneidad de cuidado infantil. Algunos de estos centros infantiles están orientados a la atención

de necesidades básicas (servicio asistencial) y otros, con enfoques más integrales (educativos), encuentran articulación con los campos de formación de la educación básica. La agrupación general de los niños/as es en secciones de Lactantes (menores de 18 meses), Maternales (1.6 a 3.11 años) y Preescolares (3-5 años)[1].

Por el tipo de sostenimiento de los establecimientos, también se pueden clasificar en:

a) Escuelas de propiedad y financiamiento públicos, administradas por las instancias federales, estatales o municipales (SEP, CONAFE, IMSS, ISSSTE y otras dependencias de gobierno).

b) Centros particulares subvencionados, de propiedad privada y que se financian a través de la subvención estatal (Guarderías subrogadas de SEDESOL e IMSS). Este subsidio finalizó a principios de 2019, porque el nuevo gobierno dispuso retirar el recurso a las guarderías y entregarlo directamente a los padres.

c) Centros privados sin subsidio del Estado, que operan con el cobro directo a los padres.

Una diferencia fundamental entre estos centros de atención infantil es que los primeros son los que cuentan con la infraestructura adecuada para promover un desarrollo integral de los niños desde un enfoque de atención pedagógica.[2] Los segundos cumplen preponderantemente la función de resguardo mientras las madres trabajan por lo que presentan un enfoque de atención asistencial con componentes de socialización básica.[3] Para el caso de los últimos, la falta de regulación permite que operen en un abanico amplio de oferta entre las tres funciones (asistencial, socializadora y pedagógica). Por no ser un nivel educativo

---

1 Es común que los CENDIs brinden servicio preescolar principalmente para los niños de 4- 5 años.

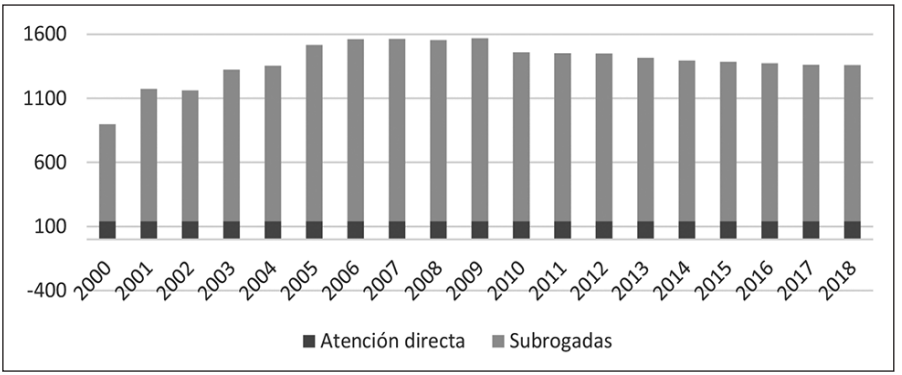
2 Los CENDI ofrecen la versión más completa de atención al cubrir las 3 funciones (asistencial, socializadora y pedagógica). Se integra con los servicios Médico, Nutricional, Odontológico, Psicológico, Trabajo Social y Pedagógico. Además, cuentan con instalaciones óptimas de infraestructura: 2.34m2 en aula x niño y 3.44m2 x niño en patio de juegos.

3 Las guarderías subrogadas reciben $900.00 mensuales por niño de 1 a 3.11 años y $1800 por niños de 4-5.11 años más un apoyo inicial $70,000.00 para adecuar el espacio. Prácticamente son casas o bodegas adaptadas, sin infraestructura adecuada, ni personal calificado.

obligatorio, hasta 2019, la Educación Inicial no cuenta con indicadores para evaluar los servicios de sus diferentes modalidades de atención.[4]

Los centros de recursos públicos en atención directa han mantenido su número de centros y disminuido paulatinamente la matrícula de inscripción. En cambio, la modalidad subvencionada es la que ha expandido la cobertura de servicios, con un ligero decremento en 2009 después del trágico deceso de niños en la guardería ABC de Sonora (gráfica 3 y 4).

Gráfica 3
Número de guarderías del IMSS (2000-2018)



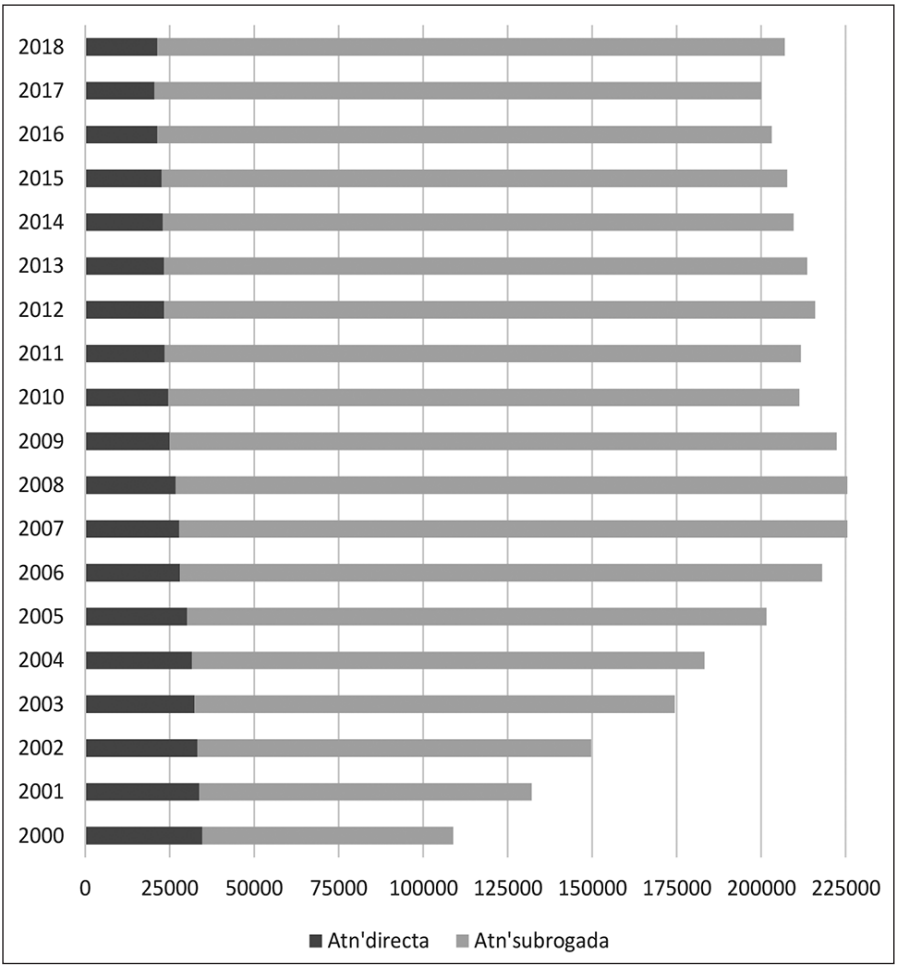
Fuente: elaboración propia con datos de INFOMEX (2019).

En la modalidad de atención formal, los CENDI de las dependencias federales siguen el modelo educativo, lineamientos de infraestructura y perfil del personal que atiende a los niños y niñas; la mayoría (90%) cuenta con clave de centro de trabajo (CCT) ante la SEP, que los acredita.

El problema es que las dependencias federales que brindan estos servicios en condiciones adecuadas no han expandido su oferta. Está el ejemplo del IMSS, que ha mantenido su oferta de 142 centros los últimos 20 años (Ver gráfica 5); en cambio, observamos una ampliación importante de la cobertura bajo el modelo subrogado de la misma dependencia, que llegó a mil 218 guarderías subrogadas en el mismo periodo.

[4] Nos referimos a estándares de supervisión de los siguientes aspectos: infraestructura (condiciones generales de los espacios, peligros potenciales y saneamiento); equipamiento educativo, de salud, alimentación; recursos humanos; estrategias y servicios (ambiente afectivo, educación, salud y nutrición) entre otros.

Gráfica 4
Matrícula atendida educación inicial IMSS

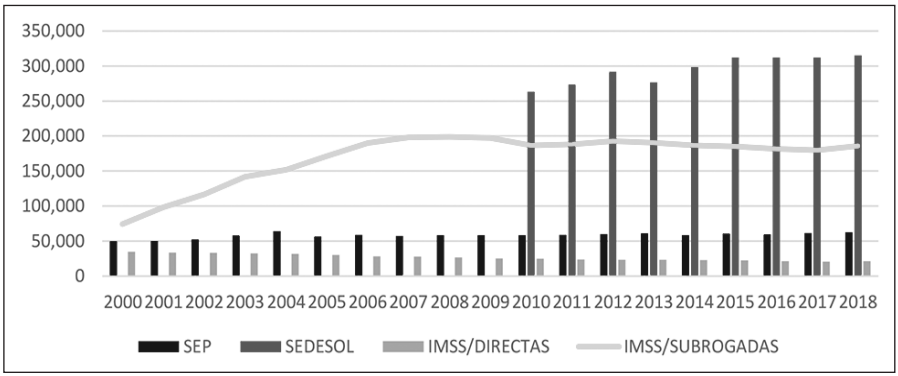


Fuente: elaboración propia con datos de INFOMEX (2019).

El programa de guarderías de SEDESOL también permitió ampliar la cobertura de atención de manera constante hasta 2018 gracias al subsidio de recursos públicos, pero con una oferta de servicios en condiciones precarias. La siguiente gráfica nos muestra la tendencia de expansión de los servicios a la primera infancia. La gráfica 5 muestra los altibajos, en particular se observó un descenso después del caso de la Guardería ABC (aunque pertenecía al sistema subrogado del IMSS).

Gráfica 5

Total niños atendidos (0-3) por dependencia

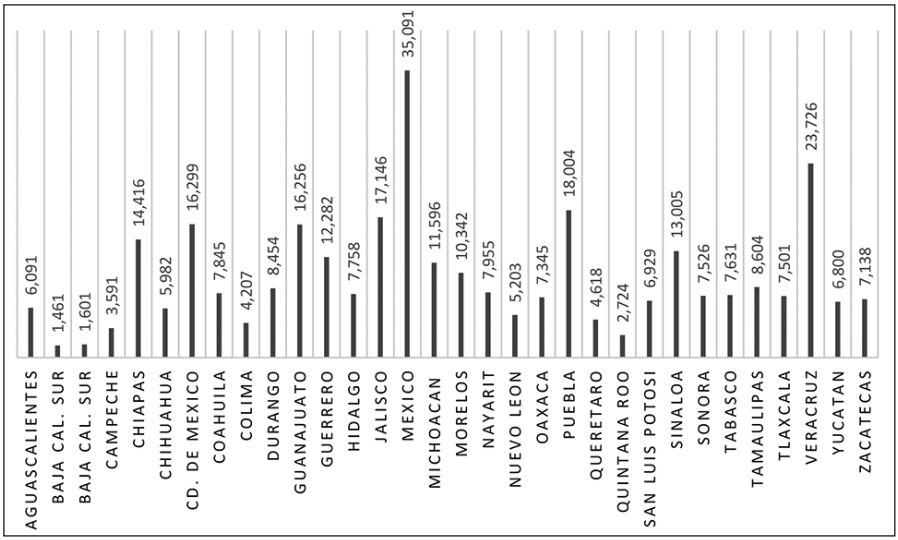


Fuente: elaboración propia con datos de INFOMEX (2019).

La expansión de las Guarderías de SEDESOL observó una correlación directa con la densidad demográfica (Puebla concentra un elevado índice de población infantil), y no necesariamente con los estados más pobres. Ello nos permite afirmar que la dispersión poblacional dificulta el acceso educativo en las entidades más pobres del país (gráfica 6).

Gráfica 6

Población atendida en estancias (2018)



Fuente: elaboración propia con base en solicitud INFOMEX (2019).

II. Modalidad no convencional (Talleres, tutorías, asesoría de crianza, etc).

Este segundo tipo de oferta suele ser atendida por promotores, voluntarios o agentes de la comunidad (es común encontrar la figura de madres cuidadoras, becarios, prestadores de servicio social o voluntarios). Opera a través del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PACAREIB) del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y del DIF.

Ambos buscan difundir prácticas positivas de crianza para niños y niñas menores de 4 años. Se enfoca en la atención de comunidades rurales y de alta y muy alta marginación mediante la realización de pláticas y talleres de crianza cotidiana, para que las madres puedan generar situaciones de aprendizaje.

Las pláticas de buena crianza se realizan 2 veces por semana de octubre a junio. El taller en su conjunto permite revalorar el potencial educativo de los materiales y actividades cotidianas. Incluye estimulación para el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional desde una perspectiva de género.

Durante el ciclo 2016 -2017, el CONAFE benefició a 199 mil 681 niños, 196 mil 196 niñas y 409 mil 353 padres y madres de familia en 27 mil 756 acciones en esta modalidad de Educación Inicial.

Los datos revisados confirman que en México las posibilidades de acceso a Educación Inicial (y a los demás niveles educativos) se relacionan directamente con la condición geográfica y económica de las familias. Chiapas, Guerrero y Oaxaca concentran niveles elevados de pobreza extrema y población indígena. Dichos sectores incluyen también la mayor proporción de pobreza infantil y solamente son atendidos a través de cursos/talleres comunitarios pues sus comunidades no tienen infraestructura para la atención en centros convencionales (CENDI o guardería). Durante el ciclo escolar 2016-2017 representaron el 12% de la población atendida.

Es innegable el valor asistencial y de resguardo de los niños mientras las madres trabajan, pero la evaluación de los servicios de atención a la primera infancia denota las deficiencias que presentan. La primera se refiere a la carencia generalizada de personal profesional para su atención: entre 2000 y 2018, menos de 300 profesoras se formaron como licenciadas en educción inicial (tabla 5).

Con la reforma constitucional al Art. 3 se requiere formación de licenciatura para la atención de la Educación Inicial, pero se puede anticipar que continuará siendo cubierta, como desde hace décadas, por personal habilitado, con perfiles de educación secundaria, técnico y bachillerato. Las docentes con licenciatura

Tabla 5
Tituladas Licenciatura en Educación Inicial (2000-2018)

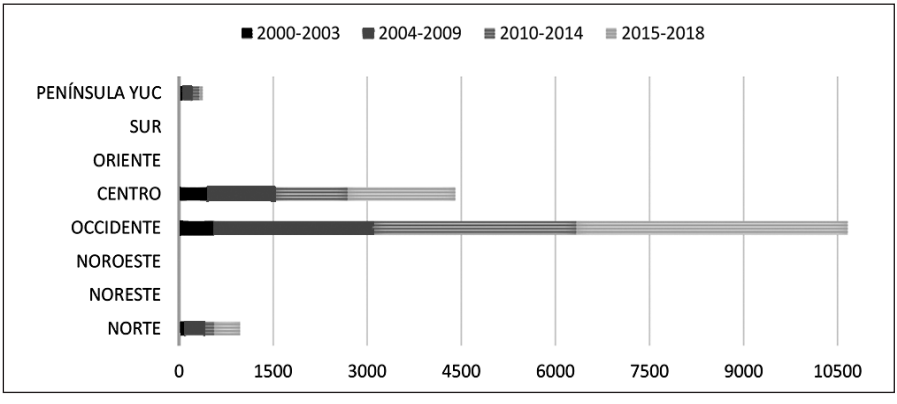
Escuela Normal de Aguascalientes	39
Instituto Superior de Educación Normal(Colima)	19
Universidad Pedagógica Nacional	2
Normal Superior De Especialidades(Jalisco)	120
Normales de Puebla	46
Total	226

Fuente: elaboración propia con datos de SEP (2019).

se destinan casi exclusivamente para los grupos del último grado de preescolar, donde pueden acceder a mejores remuneraciones. Por regla general, los docentes de Educación Inicial ganan menos que sus colegas de educación básica y cubren horarios más amplios, por lo que no se percibe como una actividad atractiva en el mercado laboral a nivel profesional, pero sí a nivel técnico.

En el mismo periodo (2000-2018) se formaron 16 mil 418 puericultistas a nivel técnico (gráfica 6), pero ambos sectores (profesionales y técnicos) son insuficientes para la atención de centros infantiles. Aunado a ello, no cubren todo el territorio nacional y se concentran en la región occidente (principalmente en Jalisco y Nayarit), y no en las zonas de alta concentración infantil, lo cual resulta exiguo para atender a casi 9 millones de niños.

Gráfica 7
Técnico-puericulturista por región



Fuente: elaboración propia con datos de INFOMEX (2019).

Otra falla se refiere a las medidas sanitarias. La evaluación externa realizada por el CONEVAL (2012) indicó que los niños y niñas que asistían a las estancias de SEDESOL se enfermaban con mayor frecuencia en comparación con los meses previos a su ingreso. Tampoco existía un efecto significativamente positivo en la estimulación del desarrollo (componente educativo), en comparación con los niños que no asistían.

La evaluación de política social en México (CONEVAL-UNICEF, 2016) estableció las siguientes recomendaciones para optimizar la atención en el programa de guarderías de SEDESOL, que hasta 2018 constituyó el sistema de atención de niños de 0-3 años más grande en el país:

a) Obtener información más fina para la formulación de PAEPI.
b) Fortalecer la universalización de atención.
c) Homologar la formación de recursos humanos especializados en preescolar, estancias y equivalentes en las escuelas formadoras (Normales e IES).

Dicha evaluación también concluyó que en México existe una preocupación mayor por la incorporación de la población de 3-5 años a la educación preescolar, que por la atención integral de los infantes de 0-3 años, pero que es posible empezar a corregir los servicios de atención a la primera infancia.

5. ¿INFANCIA O JUVENTUD? PRIORIDADES DE LA 4T

En el marco de la autonombrada *Cuarta Transformación,* la presidencia de Andrés Manuel López Obrador se comprometió con los sectores de población más desfavorecidos por los gobiernos de corte neoliberal y estableció un programa de gobierno para promover el bienestar social. Uno de los ejes prioritarios de su política fue el impulso de la educación pública, por ello una de las primeras acciones después de la toma de posesión en diciembre de 2018 fue instituir un programa de becas (para el estudio o la capacitación laboral) destinado a los jóvenes y crear un Sistema de Universidades para el Bienestar Benito Juárez (un conjunto de cien nuevos centros para afianzar la obligatoriedad de la educación superior). Lo anterior responde a la necesidad de atender un grupo vulnerable invisibilizado en sexenios anteriores al naturalizar la falta de empleo y cobertura educativa, los llamados "ninis" (jóvenes que no trabajan ni estudian), y que en el 2018 representaban el 22% de la población joven del país, cifra superior al promedio de 15% entre los miembros de la OCDE (de la cual México forma parte). Cabe mencionar que, en el país, los jóvenes también representan el 87% de la población en condición de pobreza (extrema y moderada) y vulnerabilidad (Diario Oficial de la Federación, 2019).

Desde los primeros días del gobierno de López Obrador se lanzó la convocatoria de registro en el programa *Jóvenes construyendo el futuro,* un ambicioso esquema de becas de $3,600 pesos mensuales y seguro médico para la capacitación laboral, destinado a los jóvenes de entre 18 a 29 años de edad que no estudian ni trabajan. El proyecto reclamó la colaboración de la iniciativa privada, instituciones públicas y organizaciones sociales para fungir como tutores al brindar capacitación laboral a lo largo de un año; se propuso como meta alcanzar la atención de 2 millones 300 mil jóvenes y en las primeras 51 semanas de aplicación recibió 900 mil solicitudes y 170 mil 470 centros laborales obtuvieron su certificación para participar en el programa (Secretaría del trabajo y Previsión Social, 2020).

El segundo eje de atención para los jóvenes fue la expansión de la educación superior: se planteó como meta del sexenio crear cien nuevas universidades en 31 entidades (con excepción de Baja California Sur), priorizando la ubicación de los planteles en zonas de alta y muy alta marginalidad rural y urbana en todo el país (Ver tabla 6).

Tabla 6
Proyección de Universidades para el Bienestar

Estado	No. de Planteles	**Estado**	No. de Planteles
Aguascalientes	2	Nayarit	1
Baja California	1	Nuevo León	1
CDMX	10	Oaxaca	11
Campeche	3	Puebla	3
Chiapas	6	Querétaro	1
Chihuahua	2	Quintana Roo	2
Coahuila	2	San Luis Potosí	2
Colima	1	Sinaloa	2
Durango	2	Sonora	3
México	3	Tabasco	2
Guanajuato	2	Tamaulipas	3
Guerrero	4	Tlaxcala	2
Hidalgo	3	Veracruz	8
Jalisco	3	Yucatán	3
Michoacán	5	Zacatecas	3
Morelos	4	Total	100

Fuente: Universidades para el Bienestar Benito Juárez (2020)

Los estudiantes de este sistema de universidades reciben una beca mensual de $2,400 pesos (cantidad que casi triplica lo que reciben los estudiantes por las becas de manutención PRONABES), con una oferta de 36 carreras que pretender ser pertinentes a las problemáticas de las comunidades y municipios en que se ubican. Lo anterior denota una estrategia planificada con antelación y apuntalada con recursos suficientes, que priorizaba una rápida inclusión de los jóvenes en condiciones de mayor vulnerabilidad en las políticas sociales.

Por otro lado, el panorama respecto a la atención de la primera infancia no es el mismo que se observa para la atención de los jóvenes. Una de las primeras declaraciones de AMLO respecto a la Educación Inicial fue desafortunada (por decir lo menos) al ordenar en sus primeros días de gobierno la suspensión del subsidio al programa de guarderías infantiles de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por presuntas irregularidades y por su manejo corporativo o clientelar.

El programa de estancias constituyó una vía de mercantilización de los servicios educativos para la primera infancia creada en la presidencia de Felipe Calderón, y que entre 2010- 2018 fueron manejadas por el DIF sin que el gobierno se preocupara de la supervisión pedagógica, asistencial o sanitaria que ofrecían. La federación entregaba a través de la SEDESOL un apoyo inicial de $70,000.00 para que los particulares interesados en abrir una guardería pudieran realizar las adecuaciones necesarias al inmueble, posteriormente el propietario recibía un apoyo mensual de $900.00 por cada menor de entre 1- 3 años 11 meses de edad, o $1800.00 si el infante entre 1 año y 5 años 11 meses padecían alguna discapacidad.

El esquema fue aprovechado por organizaciones civiles, funcionarios y partidos políticos para lucrar con la infancia sin escrúpulo alguno, por la gestión, autorización y apertura de centros, aunque los espacios fueran inadecuados y no contaran con personal capacitado. Baste de ejemplo un caso en Campeche:

> Las irregularidades se dan en tres etapas: en la gestión, pues Jorge León pedía moches de 30 mil a 70 mil pesos a los interesados en dar de alta una estancia infantil, a cambio de apoyarlos a tramitar los permisos necesarios ante Protección Civil y otras autoridades, la capacitación del personal y la acreditación del inmueble, así como a gestionar las pólizas de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros; así como en la habilitación y equipamiento de las guarderías, pues a través de terceros les vendía cunas, mobiliario, colchonetas y demás enseres para la atención de los niños; y durante la apertura y funcionamiento, pues una vez que eran autorizadas éste les clavaba de dos a seis niños adicionales que eran "fantasma", ya que sólo existían en el papel. (PorEsto**!**, 2019, s/p.)

Al inicio de su gobierno, el presidente López Obrador fue fuertemente cuestionado por el anuncio de eliminación del subsidio a las guarderías, y a pesar de las protestas, amparos y el exhorto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante tal medida que restringía el derecho a la educación y sano desarrollo, el recurso fue suspendido en enero de 2019. La nueva secretaria de Bienestar (antes SEDESOL) argumentó ante la Cámara de Diputados que el cambio en el modelo obedecía a "problemas de corrupción de los funcionarios de SEDESOL, porque ellos definían a quiénes se les otorgaba el apoyo y no había proceso de focalización" (Montiel, 2019, s/p).

El auspicio al programa se sustituyó a partir del mes de abril del mismo año por una trasferencia directa a las madres de $900.00 mensuales (equivalente a U$45), por niño o niña para que *resolvieran de manera individual* el cuidado de los menores que asistían a dichas estancias. La medida representó por la vía de los hechos un ahorro de 50% de los recursos federales destinados al programa en 2019, que pasó de 40 mil 70 millones en 2018 a 2 mil 41 millones de pesos en el presupuesto federal 2019. La medida implicó el cierre de casi la mitad de los centros que no lograron sobrevivir solo con las cuotas privadas.

Seis meses después de la reforma constitucional al Artículo tercero para establecer la obligatoriedad de la Educación Inicial se entregó en el Senado la *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia,* la cual se organizó en cuatro ejes principales:

- Salud y nutrición
- Educación y cuidados
- Protección
- Bienestar

Tales ejes constituyen el piso mínimo de atención para garantizar condiciones para el ejercicio efectivo de sus derechos a la supervivencia, desarrollo integral y prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia, atendiendo las brechas de desigualdad (social, regional, geográfica y de géneros). Con ello se pretende gradualmente superar las dificultades de dispersión poblacional y precarización que se han generado por la segmentación del sistema educativo en modalidades y subsistemas para atender a los grupos de mayor pobreza y vulnerabilidad (Secretaría de Educación Pública, 2019).

Si bien se busca armonizar el tránsito por los distintos niveles del sistema educativo atendiendo la diversidad (territorial y cultural) e inequidad, no hay

una ruta que permita concretar en acciones en el corto plazo los discursos para la atención de la primera infancia, como ocurrió en la estrategia para jóvenes, que desde los primeros días del sexenio contó con recursos y estableció criterios previos para atender a los grupos de mayor pobreza y vulnerabilidad con gestiones inmediatas.

Para la primera infancia se han tendido canales de comunicación entre la Secretaría de Gobernación, el SIPINNA, la Secretaría de Salud, organizaciones no gubernamentales, el Pacto por la Primera Infancia y el grupo Save the Children, a través de la comisión de Primera Infancia de la UNESCO, la UNICEF y el BID. Pero sin una estrategia de acción, las declaraciones y acuerdos no se traducirán en recursos, acciones contundentes y compartidas desde una perspectiva integral e intersectorial en los distintos niveles de gobierno.

México ha sido inconsistente en la atención de su primera infancia en comparación de otros países latinoamericanos, cuyas estrategias de protección y cuidado como Argentina, Chile y Colombia por citar algunos, que parten de la noción de *prioridad* sustentada en el reconocimiento y protección de los derechos humanos de la infancia, y no de un principio *reactivo* como en nuestro país, donde se responde al problema con una oferta paliativa.

La perspectiva histórica peyorativa y asistencial del cuidado de la infancia ha prevalecido, a pesar de los avances en los últimos años, ampliando la gama de actividades que se ofrecen a los niños menores de 3 años para propiciar su adecuado desarrollo continúa siendo insuficiente para compensar las carencias de aquellos en condiciones desfavorables. Por otro lado, la incorporación de las mujeres al mercado laboral demanda la expansión de una oferta de servicios educativos que no necesariamente ha contado con la participación o supervisión de parte del Estado. Por ello, la instalación de un currículum nacional con el programa *Un buen comienzo,* no es una medida suficiente para garantizar la implementación de una oferta educativa adecuada, si no se acompaña con otras medidas.

Priorizar la primera infancia y sus derechos supone una perspectiva holística de atención intersectorial que en los últimos años empieza a observarse en otros países de la región, por ejemplo: *Primeria Infancia Mejor* (2002) y *Brasil Cariñoso* (2012)*, Chile Crece Contigo* (2006), *Creciendo con Nuestros Hijos* (Ecuador 2006) *Programa Nacional Primeros Años* (2006) y *Creciendo Juntos* de Argentina (2007), *Colombia por la primera Infancia* (2007) y *Uruguay Crece Contigo* (2008) por mencionar los más significativos. La simultaneidad en que surgen confirma una preocupación regional y global por el cuidado de la infancia desde la gestación y hasta los cuatro años como medida indispensable para asegurar el sano desarrollo integral.

> Los Programas de Desarrollo en la Primera Infancia constituyen una manera eficaz en función de los costos de reducir la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe a mediano y largo plazo […] Los datos empíricos… demuestran que las intervenciones en la primera infancia son eficientes en términos económicos y tienen mayor rentabilidad que las inversiones que se hacen con posterioridad en jóvenes desfavorecidos (Banco Mundial, 2009, s/p).

Hablar del desarrollo integral va en dos sentidos. Por un lado, hace explícito el reconocimiento de la transcendencia de la atención física, biológica, cognitiva, emocional y social durante los tres primeros años de vida y las secuelas que genera en etapas posteriores. Por otro lado, expresa la necesidad de diseñar políticas integrales de articulación intersectorial para garantizar el bienestar de los bebés (0 a 1 año), infantes (1 a 2 años) y niños pequeños (2 a 3 años), que al ser multifactorial requiere coordinar estrategias de salud, educación, combate a la pobreza y laborales, todas ellas con perspectiva de género, tendencia que va avanzando a nivel internacional.

Ya en otros países se observan dos tendencias en las PAEPI que responden a distintas tradiciones en la política educativa y contextos socio históricos: "rendición de cuentas basado en estándares" y "rendición de cuentas profesional-comunitario" (Falabella, Cortázar, Godoy, González y Romo 2018). México ha observado una tendencia acorde con los modelos apegados a estándares desde la implementación de sus políticas educativas modernizadoras que iniciaran en 1993, con la firma del Acuerdo, pero es necesario que la 4T clarifique su posición al respecto. También en relación a tres ejes básicos:

a) Estructura: precisar en modelos escolarizados cuál será el número de niños y niñas por grupo, el nivel de preparación de quienes los atiendan y el ambiente físico (de infraestructura, espacios y materiales pedagógicos). Además, es necesario clarificar los esquemas propuestos para modalidades no escolarizadas. Diversos estudios como los de Mathers, Singler y Karemaker (2012), Barnett (2008) Burchinal, Roberts, Riggins, Zeisel, Neebe y Bryant (2000) han demostrado que componentes como infraestructura y capacitación docente son determinantes en la posibilidad de ofrecer experiencias de aprendizaje para el desarrollo cognitivo, de lenguaje, lúdico, social y emocional de niñas y niños.
b) Acompañamiento y supervisión: hacer explícita la definición, frecuencia, características y perfiles de quienes lo realizan y el uso de las evaluaciones. Este factor posibilita retroalimentar y mejorar de manera continua el proceso pedagógico que realizan los centros infantiles y promover la rendición de cuentas en servicios públicos y privados. Al respecto, el trabajo de Falabella, Cortázar, Godoy, González y Romo (2018), da cuenta del impacto del uso de los resultados desde el nivel institucional hasta el comunitario.

c) Socialización primaria en el núcleo familiar. Es indispensable reconocer que se requiere potenciar las habilidades de quienes están a cargo de las niñas y niños sobre la importancia de mejorar las estrategias de cuidado, protección, crianza y educación, a través de prácticas igualitarias, inclusivas, equitativas y afectivas desde el núcleo familiar. Lo anterior implica el diseño de una estrategia de difusión que atienda la diversidad cultural y se apoye en abordajes multidisciplinares en modalidades informales y no escolarizadas: "Se trata de intervenciones…ligadas a recuperar y valorizar conocimientos y saberes locales…las creencias y experiencias con el fin explícito de *apuntalar, fortalecer*, *construir*, *fomentar* y configurar lo que se entiende como *entorno protector y/o seguro*" (Santillán, 2016, p 230).

Es importante abrir la posibilidad de atención y educación infantil bajo una concepción no escolarizada donde la familia o cualquier cuidador en cualquier espacio estén preparado para generar condiciones adecuadas para el desarrollo infantil, tal como se refiere O'Donoghue a la idea de las comunidades de aprendizaje:

> Va más allá de la concepción tradicional de un lugar que se llama escuela y personas con roles como maestros y alumnos; es un espacio que puede ser un centro educativo formal o no, creado por personas que pueden tener roles institucionalizados o no. Cuando se trata de nuestras niñas y niños más pequeños, por ejemplo, las personas dentro de las familias llegan a tener especial relevancia como miembros de una comunidad de aprendizaje (2016, p.80).

Sin la pretensión de copiar modelos, se puede recuperar la experiencia regional para acelerar la adecuada atención de la infancia; por ejemplo, México y Chile comparten un modelo de atención inicial altamente desregulado y subvencionado. Pero en el segundo, a partir de la promulgación de la Ley de Aseguramiento de la Calidad (2011), inició un proceso de supervisión, evaluación y clasificación de centros de atención infantil públicos, privados y subvencionados para generar, por un lado, una elección informada de los padres sobre la oferta educativa para sus hijos y, por otro, para transitar hacia la mejora de los servicios de Educación Inicial y Básica independientemente de la modalidad de atención. En cambio, en México la mayor preocupación de regulación es los centros infantiles cubran los lineamientos de protección civil y la reforma de 2014 que llevó la calidad a rango constitucional, se focalizó en la evaluación docente y no en la oferta educativa. Ello abre una ventana de oportunidad al actual gobierno para romper con el enfoque neoliberal en la educación y generar una auténtica transformación.

CONCLUSIONES

El gobierno de López Obrador introdujo la obligatoriedad de la Educación Inicial y superior, pero la revisión de las estrategias de atención para ambos denota un desentendimiento del primero y la priorización del segundo. Por lo pronto, con la revisión del panorama de la primera infancia se pueden puntualizar dos retos: universalizar los derechos de la infancia y articular intersectorialmente las políticas de atención infantil.

Pero todo parece indicar que se avizora un camino complicado para alcanzar la obligatoriedad de la educación inicial pues la 4T parece más interesada en la atención de los 2 millones de jóvenes que en los casi 9 millones de niños pequeños.

En un país con los niveles de desigualdad y pobreza como lo es México, es necesario lograr la articulación de políticas intersectoriales para garantizar las condiciones óptimas (o mínimas) para toda la primera infancia, pues de ello depende la posibilidad de desarrollo a lo largo de toda la vida, la experiencia internacional ha demostrado que la inversión en la adecuada atención y desarrollo de la infancia es menos costosa que corregir sus deficiencias en etapas posteriores.

Ante la imposibilidad de generar en el corto plazo una infraestructura de espacios adecuados en todo el país para la atención en modelos escolarizados de los casi 9 millones de niños menores de 3 años, que se encuentran además en condiciones de vulnerabilidad, diversidad y desigualdad en nuestro país, quizá el gobierno de la 4T debería voltear la mirada a otras experiencias (como Brasil, Colombia e Italia). En ellas el énfasis se encuentra en la alta capacitación del personal que trabaja en Educación Inicial, con el propósito de lograr niveles de bienestar y desarrollo infantil con un adecuado involucramiento de los padres de familia y las comunidades en modalidades y condiciones de atención diversas (escolarizadas y no escolarizadas). Continuar con un modelo orientado a la evaluación de estándares de "calidad" sería un error, cuando se ha demostrado la imposibilidad de responder a la diversidad cultural y socioeconómica del país con ese enfoque.

Además de mejorar sus condiciones sanitarias y pedagógicas, es necesario procurar un círculo virtuoso alrededor de los CENDI y Guarderías: si las mujeres encuentran una opción adecuada de cuidado infantil se facilita su inserción al mercado laboral y empoderamiento; mejoran los ingresos familiares y con ello la compra de alimentos (que con una orientación adecuada que puede impartir también la escuela puede guiar hacia superiores contenidos nutricionales). Además de favorecer la salud, la nutrición y el desarrollo infantil, la creación de guarderías es un elemento fundamental para el empoderamiento de

la mujer, su acceso al mercado laboral y romper con las prácticas culturales que la reducen irremediablemente al cuidado familiar.

Se debe apostar por el desarrollo profesional de la docente en la Educación Inicial, no solo para revertir el histórico proceso de precarización que sufrió en el siglo XX , sino como factor clave para asegurar el "bienestar y adecuado desarrollo" de la infancia mexicana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almond, D., Edlund, L., Li, H., y Zhang, J. (2007), L*ong-Term Effects of the 1959-1961 China Famine: Mainland China and Hong Kong.* Working Paper 13384, nber.

Banco Mundial (2009), *Documento Programas de desarrollo en la primera infancia.*

Barnett S.W. (2008), Preschool Education and its Lasting Effects: Research and Policy Implications, Boulder y Tempe: *Education and the Public Interest Center/Education Policy Research Unit*, disponible en: http://epicpolicy.org/publication/preschool-education

Burchinal, M.R., J.E. Roberts, R. Riggins, S.A. Zeisel, E. Neebe y D. Bryant (2000), "Relating Quality of Center Child Care to Early Cognitive and Language Development Longitudinally", *Child Development*, 71(2), pp. 339-357.

Campos-Vázquez, R., Chiapa, C., Huffman, C., y Santillán, A. (2013), "Evolución de las condiciones socioeconómicas de los hogares en el programa Oportunidades", *El Trimestre Económico*, 80(1), 77-111.

Campos-Vázquez, R.; Domínguez, C. y Velez, R. (2014), "Movilidad social e intervenciones tempranas" en Santibañez, L y Calderón, D., *Los invisibles-las niñas y los niños de 0 a 6 años*- Disponible en: https://www.mexicanosprimero.org/images/stories/losinvisibles/Los- Invisibles_estado-de-la-educacion-en-mexico_2014.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010*, División de Desarrollo Social de la CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019), Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/7/S1900433_es.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018), *Principales preocupaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW derivadas del Noveno Informe Periódico de México (70º Periodo de Sesiones, del 2 al 20 de julio del 2018).* México, CNDH. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-CEDAW-2018.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social - UNICEF (2016), *Pobreza infantil y adolescente en México 2008-2016.*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2012) *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE).* Disponible en: http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/mex._evaluacion_acciones_com pensatorias_rezago_educativo_2011-2012.pdf

Diario Oficial de la Federación (1980), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México. Revisada y reformada 2000, 2011, 2012, 2014.

Diario Oficial de la Federación (2012), *Ley General de Educación.*

Diario Oficial de la Federación (2014), *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,* México, 04/12/14.

Diario Oficial de la Federación (2019), Lineamientos para la operación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro,28/06/2019. Disponible en: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/

Falabella, A., Cortázar, A., Godoy, F., González, M. y Romo, F. (2018), "Sistemas de aseguramiento de la calidad en Educación Inicial Lecciones desde la experiencia internacional", *Gestión y política pública,* vol.27 no.2 México jul./dic. 2. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405- 10792018000200309 &script=sci_arttext&tlng=pt

Giacometti, C. y Pautassi, L. (2014), *Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado de cinco países latinoamericanos*. Serie Políticas Sociales, Número 214.CEPAL-UNICEF. Base de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Disponible en: http://dds.cepal.org/bdptc/

INFOMEX (2019), Solicitud de información *1236000018518.*

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010), *Censo Nacional de Población*. México. INEGI. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/71

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015), Encuesta Intercensal.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2018), Comunicado de prensa Núm. 167/1827de Abril de 2018, página 1/7comunicación Socia l "Estadísticas a propósito del Día del Niño (30 de Abril)" Datos Nacionales. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/nino2018_Nal.pdf

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2019), *Estadísticas a propósito del día mundial contra el trabajo infantil* (Datos nacionales). Comunicado de prensa 312/19. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/infantil2019_N al.pdf

Mathers, S., R. Singler y A. Karemaker (2012), *Improving Quality in the Early Years: A Comparison of Perspectives and Measures*, Oxford: University of Oxford.

Mattiolo, M. (2019), *Los servicios de atención y educación a la primera infancia en América Latina,* UNICEF.

Montiel, Ariana (2019), "Cambió entrega de recursos para estancias infantiles," Boletín 1240, Comunicación social, 12 de marzo. Disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/ 12/1240-Cambio-entrega-de-recursos-para-estancias-infantiles-por-corrupcion-en-Sedesol-subsecretaria-Ariadna-Montiel

O'Donoghue, J. (2016), "Gastar para aprender. Un primer acercamiento al gasto en la primera infancia" en Mexicanos Primero, *Los invisibles- las niñas y los niños de 0 a 6 años-.* Disponible en: https://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en- mexico/nuestra-opinion/item/infancia-invisible

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018), *Mejores políticas para una vida mejor.* Recuperado de: http://www.oecd.org/centrodemexico/Índice%20para%20una%20Vid1a%20Mejor%20resu men_130529.pdf

Orraca, P. (2014), "El trabajo infantil en México y sus causas", *Revista Problemas del Desarrollo*, 178 (45), julio-septiembre.pp-113-137. Disponible en: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301703614708788

Pinzón-Rondón, A., Briceño-Ayala, L., Botero, J.C., Cabrera, P. y Rodríguez, N. (2006). "Trabajo infantil ambulante en las capitales latinoamericanas" *Salud pública de México,* Vol. 48 (5), p.363-372. Disponible en: www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342006000500002&Ing=es&nrm=iso

Pirozzi, G. (2013), *Informe anual UNICEF México,* Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFReporteAnual_2013_final.pdf

PorEsto! (2019), "El gran negocio y la corrupción detrás de las estancias infantiles de la ex Sedesol" 11/02/2019), Disponible en: https://www.poresto.net/2019/02/11/el-gran-negocio-y- la-corrupcion-detras-de-las-estancias-infantiles-de-la-ex-sedesol/

Sandoval, A. (2007) "Trabajo infantil e inasistencia escolar" *Revista Brasileña de Educación,* vol.12 no.34 Rio de Janeiro Jan./Apr.Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413- 24782007000100006&script=sci_arttext&tlng=es

Santibañez, L. (2016) "El interés superior de la infancia" en Mexicanos primero, *Los invisibles-las niñas y los niños de 0 a 6 años-.* Disponible en:https://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/nuestra-opinion/ item/infancia-invisible

Santillán, L. (2016), "Las iniciativas en primera infancia bajo análisis. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, año 12, nro. 11, vol. 2, julio a diciembre. Páginas 217- 235.

Secretaría de Educación Pública (2017), *Estadística e indicadores educativos por entidad federativa*. Recuperado de: http://www.snie.sep.gob.mx/Estadistica.html

Secretaría de Educación Pública (2019), *Estrategia Nacional de Educación Inclusiva, Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y la Estrategia Nacional de Mejora de las Escuelas Normales.* Publicada 13/11/2019.

Secretaría del trabajo y Previsión Social (2020), *Jóvenes construyendo el futuro en datos,* Disponible en: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (2020), *Sistema de Información sobre la Primera Infancia: México*. Disponible en: http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/pais/441/mexico

UNESCO (2015), *México.* Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos.html

UNICEF (2016). *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México*. Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_ENIM2015.pdf

UNICEF, CONAETI, Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social. (s/f). *Despertando conciencia junto a la sociedad civil para la prevención y erradicación del trabajo infantil.* Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/despertando_conciencia.pdf

Universidades para el Bienestar Benito Juárez (2020). Disponible en: https://ubbj.gob.mx

Formas de inclusión y exclusión en el programa de educación de calidad[1]

Raúl Zamorano Farías
Elia Gutiérrez Martínez

INTRODUCCIÓN

En este mundo no existen las explicaciones sencillas,
y la realidad muy bien puede ser contraria a lo que se cree…

H. Mankell

Para la arquitectura de la Teoría General de los Sistemas Sociales (TGSS) propuesta por Luhmann, producto de la evolución y diferenciación, el sistema social es concebido como un sistema compuesto por subsistemas, independientes los unos de los otros, que a la vez fungen como entorno recíproco, y cuyo vínculo fundamental consiste en la comunicación (Luhmann, 2007).

Luhmann sostiene que el entorno del sistema es siempre más complejo que el sistema. Sin embargo, entre sistema/entorno se genera un movimiento dialéctico, pero no en el sentido hegeliano de la determinación causa/efecto; sino en el sentido operativo irritación/motivación. Por ello las diferencias y distinciones son siempre operativas y actúan por inclusión/exclusión. Por lo tanto, todo sistema al estabilizar un tipo específico de comunicación (código), reduce complejidad, pero al reducir la complejidad del entorno, aumenta la complejidad con el mundo que incluye.

[1] Este trabajo se inscribe en el *Programa de Investigación Sistemas sociales de la periferia de la sociedad moderna* (*) y el *Programa de Investigación El Sistema Educativo* (**). Estos problemas se discutieron en el Seminario sobre *La Reforma Educativa en México* (Universidad Pedagógica Nacional, septiembre 2019), y parte de la investigación ha sido aceptada para su publicación en la *Revista MAD* (2020).

Para reducir complejidad se debe seleccionar, y toda selección es contingente (se decide porque no se puede decidir), de forma tal que para resolver el problema de la contingencia (elección) se establece un tipo de comunicación específica, dando así origen a un sistema (derecho, política, educación, ciencia, arte, etcétera). Lógicamente un sistema es, entonces, una contingencia estabilizada, cuyo correlato –semántica histórica– es la civilización e institucionalización de las expectativas que operan como referentes para las personas.

Es claro que el devenir evolutivo del proceso de diferenciación de la sociedad trae como resultado que en la sociedad se generen conflictos, demandas, exigencias y expectativas que no siempre se cumplen y que producen nuevas exigencias y expectativas en función de esas prácticas, y también diferentes formas de inclusión y exclusión (Luhmann, 2007; 1998; Zamorano Farías, 2017).

1. EL PROBLEMA OPERATIVO DE LA FORMA INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN

Es frecuente que en cierta parte de la literatura sociológica y de la gestión pedagógica se analicen de modo separado y se confronten los conceptos inclusión y exclusión en torno al problema educativo, también es frecuente que estos conceptos sean observados con un sesgo valorativo (*deber ser*), que apela a la igualdad — contra la desigualdad — solo que sin definir qué es lo que se está indicando y, además, sin observar que 'toda' igualdad produce desigualdad.[2]

En esta lógica, desde donde se observa la exclusión como una imagen dual de la sociedad en la que existe un sector "integrado" y otro "excluido" (Tezanos, 1999: 12), los excluidos no participan en lo social, lo cual es "injusto y malo", no se analiza o se oblitera el hecho de que, justamente, en la realidad social se establecen paradójicas relaciones de inclusión y exclusión (*como unidad de la diferencia*), así como tampoco sin tener en cuenta que en su devenir la forma inclusión-exclusión evidencia un fenómeno que opera

[2] Por ejemplo, la inclusión puede ser vista como sinónimo de "justicia en la educación", la cual debe seguir los intereses de los menos favorecidos (Connel, 1997: 25), mientras que la exclusión es entendida — comúnmente — como "aquello que está fuera del sistema". Es decir, "la exclusión social implica una cierta imagen dual de la sociedad, en la que existe un sector "integrado" y otro "excluido" (Tezanos, 1999: 12). Al respecto, Pedreño (2008: 9) señala que la exclusión no es un estado, sino un proceso que afecta de diferente modo a cada individuo dependiendo su potencial personal y del contexto en el que se desarrolle. Tal que al ser la exclusión un fenómeno multidimensional y multifactorial es difícil conceptualizarlo. Luhmann indica –por el contrario– que, en todo proceso de decisión incluye y excluye; el caso del derecho, toda producción de derecho genera un no derecho (Luhmann, 2005).

independientemente del significado moral que se le atribuya, porque incluso quien logra definir un lado de la forma inclusión no toma en consideración formas y estructuras sociales que operativamente limitan la 'inclusión total'.[3]

Desde la arquitectura conceptual de la Teoría General de los Sistemas Sociales (TGSS), Luhmann (1991; 2005; 2007) señala que la inclusión puede ser expresada desde su correlato: la exclusión. Para Luhmann "nadie está fuera del sistema" porque la sociedad misma es autorreferencial, lo que en ella sucede no puede estar fuera de su acontecer, la sociedad es constreñida a reflexionar su operación y las consecuencias que se producen en su interior a través de los sistemas parciales que la integran. Así, inclusión y exclusión social son 'dos caras de la misma moneda'; no existe inclusión sin exclusión: al ser la unidad de la diferencia, la inclusión es posible porque también lo es la exclusión, tal que no es dable entender una sin la otra (Luhmann, 2007: 492).

Al respecto, huelga señalar que las diferencias que se generan en la sociedad son propias de un tipo específico de orden social: cada sociedad produce sus propias diferencias. No obstante, en la sociedad moderna tales diferencias se observan también de modo distinto. En *la modernidad de la sociedad moderna*, esas diferencias provocan "ruido", "indignación" "resonancia", de modo que la sociedad (a través de los sistemas parciales) actúa para controlar sus propios efectos, pero no de modo definitivo, pues la sociedad construye su propio futuro, solo que no puede determinarlo, si lo hiciera se autobloquearía (De Giorgi, 1998: 20).

Si en la sociedad moderna las diferencias raciales, económicas, culturales, políticas, de género, requieren ser justificadas, de ahí que se intervenga, se pugne o actúe sobre ellas, ya sea desde la protesta social (tematización de lo político), el sistema de la política o a partir del sistema jurídico (leyes). Así, en el proceso de *autorreflexión* de la sociedad moderna, la exclusión es un fenómeno que ella misma genera y regenera contemporáneamente con la tentativa de limitarlo. Pero la exclusión no es posible de "erradicarse", de modo que los sistemas parciales de la sociedad pueden seguir operando incluso con las diferencias y exclusiones que ellos mismos producen. Evidentemente esto trae consecuencias: conflictos, demandas, nuevas exigencias y expectativas que no siempre se cumplen, pero que producen reivindicaciones y expectativas

[3] En donde "incluir significa, además de discriminar entre los diferentes discursos que se entretejen alrededor de ese término, reunir los esfuerzos de distintos sectores de la sociedad para brindar una educación sensible a las necesidades específicas de cada sector, compensando las desigualdades, facilitando el acceso, la permanencia y el progreso a aquéllos que más lo necesiten, desde una lógica de la redistribución, en un sentido económico y del reconocimiento, en un sentido cultural" (Nadorowski, 2008: 5; UNESCO, 2007, 2015).

también en función de nuevas formas de inclusión y exclusión (Luhmann, 2007; 1998: 172).[4]

En concreto, en el sistema educativo –como cualquier otro sistema– se producen comunicaciones para su propio funcionamiento y de ese modo poder generar nuevas comunicaciones que serán relevantes para la propia evolución de la sociedad. De esta forma, en el sistema educativo las formas de inclusión/exclusión hacen referencia a la probabilidad/improbabilidad de generar expectativas en torno a la función del sistema: educar/no educar (Luhmann, 1993; 2007). Justamente los programas que surgen de la política educativa son un ejemplo concreto de la construcción de expectativas en torno al futuro de la educación; expectativas sobre la base de la experiencia para proyectar metas de acción que posteriormente serán evaluadas, reformadas y nuevamente aplicadas a otros contextos de modo recurrente.[5]

Operativamente, se trata de incrementar las probabilidades de aceptación de la comunicación mediante la reducción de operaciones (comunicaciones), que al mismo tiempo incremente el enlace de las mismas –de modo que no tengamos que estar definiendo o aclarando, por ejemplo, el sentido de cada concepto toda vez que lo utilizamos y, en el caso del sistema educativo, aumentar las posibilidades de que haya aprendizaje–. Así, los sistemas operan con medios de comunicación simbólicamente generalizados, que permiten condensar y generalizar una propuesta de sentido en diversos contextos para condicionar o coordinar, mediante códigos de valores opuestos (o esto/o-lo-otro) en referencia al código operativo de cada sistema, las preferencias por un sentido y con ello posibilidades de aceptación y rechazo (Luhmann, 2007: 45-248).

Los medios de comunicación simbólicamente generalizados "se hacen cargo de la función de hacer esperable la aceptación de una comunicación en aquellos casos donde el rechazo es lo probable" (Luhmann, 2007: 245). Por

4 Para Luhmann, en la operatividad del orden social, la inclusión considera desde un contexto comunicativo a los seres humanos al tomarlos en cuenta, pues "se trata del modo y manera en que los seres humanos son tratados como personas". Las personas son equivalentes a *direcciones comunicativas* bajo las cuales se pueden construir o negar las expectativas (Corsi, 1998: 31). Las personas no deben observase como individuos o masa biológica (cuerpos), toda vez que la masa biológica constituye el presupuesto del ser humano. En términos de la TGSS, se incluye a las 'personas' en cuanto se construyen o se niegan expectativas respecto a determinado tema que se considera relevante socialmente. Por lo tanto, la inclusión no se plantea en términos individuales sino sistémicos.

5 En la recursividad de las expectativas políticas, "se espera que para el año 2015 se logren los seis objetivos de Dakar, en los cuales 140 países se comprometieron a incluir a todos y elevar la calidad de la educación…" (UNESCO, 2013; 2015).

ejemplo, para el sistema económico este medio es el dinero, para el de la ciencia lo son las teorías, para el derecho las leyes, etcétera (Luhmann, 2007: 248). Sin embargo, para el caso del sistema educativo, no existe un medio de tales características que garantice dicha aceptación, más bien ésta se juega y decide en la interacción orientada por la intención pedagógica del maestro. De este modo, la interacción resulta ser el equivalente funcional de los medios de comunicación simbólicamente generalizados para orientar, mediante la didáctica, ciertas selecciones. Al respecto. es importante señalar que la motivación –como la irritación– para aceptar la intención pedagógica será siempre automotivación (Luhmann, 2010: 122-123), en tanto que, tras la interacción, es el sistema psíquico quien decide aceptar o no la intención pedagógica (Corsi, 2002; Luhmann, 1993).

Por lo tanto, desde la perspectiva de la TGSS nadie está excluido de la sociedad, incluso quien está potencialmente excluido en algún área de la sociedad, es susceptible de ser incluido al figurar como plausible dirección comunicativa. Es decir, aquellos que factualmente están excluidos de algún espacio o lugar no están total –o definitivamente– excluidos en cuanto forman o formarán parte de nuevas comunicaciones y expectativas (sin olvidar que no hay expectativa sin decepción posible) (Corsi, 2002).[6]

Potencialmente siempre se tiene entonces la posibilidad de ser incluido/excluido de algún o algunos subsistemas, y el estar incluido en uno hace más factible ser también incluido en otro. Por ejemplo, si se es incluido en la educación es posible (mas no necesariamente) ser incluido, en el mundo laboral (sistema económico, además de estar incluido en tanto ciudadano, en el sistema del derecho). Por lo tanto, desde este punto de vista, no existe un mundo de "incluidos" y otro mundo de "excluidos", ambas son siempre posibilidades por las cuales se transita irremediablemente.

Bajo esta premisa, operativamente en la sociedad moderna no puede existir ni la inclusión plena, ni la exclusión total, más bien y de forma contingente se generan paradójicas relaciones de *inclusión en la exclusión* o de *desigual-*

[6] A la sazón, los procesos para ingresar a las universidades son un ejemplo concreto en el que todos los participantes son incluidos como parte de una dirección comunicativa que crea expectativas, pero al mismo tiempo se producirá selección y consecuente exclusión de aquellos que no logren ingresar. Aun así, los que no ingresan, estimulan nuevas comunicaciones en el sistema educativo que generará otras posibilidades. Piénsese en las soluciones que han dado las universidades ante la imposibilidad de incluir a todos de modo presencial y se han creado en su defecto otras formas de inclusión: carreras a distancia o semi-presenciales que utilizan las tecnologías (TIC) como medio de inclusión, aunque también la mercantilización de la educación superior, en donde el caso de Chile sigue siendo paradigmático.

dad en la igualdad que deben ser analizadas, pero no cimentadas *a priori* de manera determinista.

Precisamente porque no es posible la inclusión plena, es que existen las políticas inclusivas como una proyección, una "expectativa" que generará nuevas expectativas. En ese contexto, al señalar aquello que es incluido se observa también aquello que no lo está, inclusive cuando se niegue o se intente 'excluir a la exclusión' desde demandas y expectativas políticas totalizantes, porque y más allá de la 'buena' disposición que se tenga se desconoce que aislar a la exclusión no es posible sólo por el simple hecho de diseñar estrategias políticas para evitarlo. Más bien, al demandar la inclusión "total", y excluir la exclusión, la política se enfrenta con sus propios límites. Lo anterior queda de manifiesto cuando se afirma que "si existe exclusión en un sistema educativo, éste no puede ser considerado un sistema educativo de calidad" (UNESCO, 2012: 1).[7]

2. POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA

Si bien existen diversas definiciones sobre el concepto política pública (Oszlak y O'Donnell, 1995; Kraft y Scott, 2006), en general se denota como un conjunto de estrategias de acción colectiva, deliberadamente diseñadas y calculadas, en función de determinados objetivos, cuyo fin es proyectar una serie de decisiones y acciones que se consideran contundentes y eficientes para producir la configuración social deseada que puede ser de varios tipos: fiscal, industrial, habitacional, social, educativa, para la salud (Aguilar, 1992: 25, 26).

La política pública identifica entonces el/los problema (s) y busca solucionarlos, diagnostica las causas y realiza una síntesis de todas las perspectivas que pueden existir sobre el tema. Este procedimiento permite producir información relevante acerca de las condiciones que dan origen al problema a través de un balance –diagnóstico– general.

En el caso concreto de la *política educativa*, su papel es elaborar planes de acción (internacionales y/o locales) para orientar el desarrollo de proyectos educativos con distintos objetivos; por ejemplo, "mejorar la calidad de la educación", "generar inclusión de los grupos minoritarios de la sociedad", "lograr la equidad de género", entre muchos otros.

[7] Si bien la política educativa promovida por la UNESCO (2000–2015) *Educación de calidad para todos*, ha sido un ejemplo concreto de inclusión, generando direcciones comunicativas que orientaron el logro de expectativas independientemente del resultado que se haya obtenido, su implementación produjo nuevas comunicaciones, las cuales se proyectaron hacia otras expectativas a futuro. Tal es el caso de la versión actual del programa *Educación para todos*, firmada recientemente en Incheon, Corea, con miras hacia el año 2030.

En esta lógica, la política educativa contiene implícita o explícitamente tres elementos capitales: 1) la *justificación* del problema por abordarse, 2) el *propósito* a ser logrado por el sistema educativo y 3) un *marco teórico-metodológico* que dé cuenta cómo serán logrados tales objetivos (Espinoza, 2009: 5).

Como se ha señalado, la política pública en general y la educativa en particular, operan sobre la base de programas de fines/metas que están orientados hacia el futuro. Se trata de proyecciones que deben seleccionar las metas que buscan ser alcanzadas y los medios con base en los cuales se espera llegar a ellas (visión, misión en la terminología de la *management*).[8] Es decir, se expresan en términos que apelan a un "debe ser" y que además se enuncian, necesariamente, desde una semántica 'positiva', porque presentan "la solución" a partir de diversas propuestas a las numerosas problemáticas que irremediablemente surgen en la sociedad. Así, fenómenos sociales como la desigualdad o la exclusión, son vistos como áreas de "oportunidad", "retos", "desafíos por vencer", todos ellos posibles de "erradicar" o al límite, "prohibir".[9]

La política, sin embargo, tiene su razón de ser precisamente porque en la sociedad no es posible la inclusión plena o la igualdad total. Los procesos excluyentes y de desigualdad que se producen en la sociedad moderna son inevitables, no pueden eliminarse bajo principios político-axiológicos, aun cuando la exclusión y la inequidad sean áreas paradójicamente problemáticas y conflictivas que orienten la acción de la política en general.

¿Es posible entonces 'excluir' la exclusión e incluso prohibirla, bajo principios políticos y morales, para que ésta desaparezca?

---

8 De modo general, en la TGGS se distinguen dos tipos de programas: de fines y condicionales. Los programas de fines están orientados hacia el futuro. En las organizaciones y con el objetivo de operativizar los *programas de fines* (el *qué*), se construyen *programas condicionales/decisionales* que indican el *cómo* (Luhmann, 2010: 307). En la semántica de la teoría de los sistemas sociales, los programas condicionales son conjuntos de condiciones que hacen referencia al código binario de un sistema. Es decir, en el caso del sistema del derecho, la Constitución forma parte de un programa condicional que posibilita que el sistema decida entre su codificación legal/ilegal. De este modo, los programas permiten acrecentar la complejidad en tanto que permiten a las operaciones observarse a sí mismas y a su entorno, así como criterios *extraños* del entorno a fin de estructurar su proceder. Además, es destacable señalar que en tanto que los códigos permanecen inmutables, lo que permite dotarles contenido y es siempre variable son los programas (Corsi, Esposito y Baraldi, 1996: 84; Luhmann, 2005: 263-265).

9 "Los tratados internacionales de derechos humanos *prohíben* toda forma de exclusión o limitación de las oportunidades educativas en virtud de diferencias socialmente atribuidas o percibidas (raza, sexo, condición socioeconómica, etcétera) (UNESCO, 2012: 5).

Espinoza (2009: 3) siguiendo a Ball argumenta que "las políticas representan la declaración operacional de los valores de una sociedad que busca definir y prescribir determinadas líneas de acción". El problema es que no hay un consenso respecto a cuáles son los valores 'necesarios' o 'deseables' en una determinada sociedad, de ahí que el campo de la política sea una zona de evidentemente conflicto y, por ende, sus declaraciones operativas no son definitivas, pues las valoraciones morales no pueden generalizarse. Piénsese en el concepto "calidad educativa", calidad que puede ser entendida desde una visión gerencialista de la educación, o bien desde una lógica integral que apele a elementos como la relevancia del conocimiento, su pertinencia, la equidad, la eficiencia y eficacia (UNESCO, 2007). Es claro entonces que no hay un consenso general del término calidad educativa, éste, al igual que otros conceptos es una noción que no puede expresarse consensualmente de una vez y para siempre, tal que el concepto calidad (cualidad) se enuncia necesariamente desde las expectativas que en determinado contexto social e histórico se consideran relevantes.

Si el papel de la política educativa es trazar metas de acción para la resolución de problemas y generar decisiones colectivamente vinculantes, sus límites se presentan justamente en cuanto ésta intenta "eliminar" o "prohibir" los efectos excluyentes o de desigualdad que acontecen, en este caso, al interior del sistema educativo. Su probabilidad en cambio está en crear estructuras operativas para disminuir sus efectos, lo cual tendrá también efectos contingentes no contemplados.

Si bien, el programa "Educación de calidad para todos", expresa una idea de *inclusión total* que apela a la educación como un *derecho social*,[10] esta apelación considera que con la intervención de la política se lograrán solucionar o eliminar los problemas que subsisten en la educación y en caso de no conseguirlo, será necesario hacer un "re-ajuste" al diseño de la política en cuestión para lograr un determinado objetivo el cual pueda reducir los efectos excluyentes, pero no su erradicación (*síndrome de la reforma* señala Corsi, 2002). Al construir una semántica 'positiva', la política observa a la inclusión plena como deseable y posible —siempre con miras al futuro—, lo cual abrirá nuevas expectativas y también consecuencias en ese futuro. De ahí la idea de observar a la política educativa como una 'utopía' que instala temas a seguir, los cuales independientemente de que se cumplan o no, orientan el rumbo de la educación. Solo que operativamente es dable observar que toda política (y

[10] "Las personas y colectivos más vulnerables se encuentran en una situación de desigualdad en lo que se refiere al acceso, a la continuidad de estudios y a los logros de aprendizaje. Esto muestra la necesidad de *mejorar los diseños de las políticas públicas* y desarrollar acciones específicas para lograr una educación de calidad para todos" (UNESCO, 2007: 5, subrayado propio).

también toda reforma) enfrenta límites y posibilidades, probabilidades e improbabilidades que en el inevitable devenir de la contingencia es imposible definir o determinar *a priori*.

Aunque la UNESCO reconoce incluso que la calidad educativa va más allá del *acceso* y la observa como un conjunto de elementos *cualitativos*: equidad, pertinencia, eficacia, que evidentemente introducen soluciones para alcanzar a futuro la inclusión social, al mismo tiempo oblitera el hecho que esas 'soluciones' generarán en el futuro nuevos problemas de acceso, equidad, pertinencia y eficacia, los cuales paradójicamente generan nuevas expectativas y en otras formas de diferenciación educativa toda vez que "la educación produce las propias diferencias como contribución a la selección social y no como reproducción de las injusticias de la sociedad" (Corsi, 2002: 172). Por ejemplo, se puede estar dentro de la escuela, pero no aprender lo necesario para continuar en la carrera educativa, reproduciendo el proceso de inclusión en la exclusión o exclusión en la inclusión (Gutiérrez Martínez, 2017).

Parte de ello se observa en los resultados de la evaluación del programa citado, en el cual el objetivo central (acceso y calidad) no se consiguió. "El logro académico de los alumnos de la región es preocupante en la mayoría de los países para los que se cuenta con información. Aproximadamente un tercio de los alumnos en primaria y casi la mitad en secundaria no parecen haber adquirido los aprendizajes básicos en lectura, y en matemáticas los resultados son incluso menos satisfactorios" (Bellei *et al*, 2013: 25; UNESCO 2015a). Al respecto, resulta ilustrativo como el programa de educación de calidad para todos, más que contribuir a garantizar la equidad para una educación inclusiva, ha promovido prácticas como las pruebas estandarizadas, que reproducen y radicalizan la desigualdad social para los grupos históricamente vulnerados (Plá, 2018).

Evidentemente, la UNESCO reconoce que no basta con estar dentro de la escuela para adquirir los conocimientos pertinentes y necesarios, porque "una educación es de calidad si ofrece los recursos y ayudas que cada quién necesita para estar en igualdad de condiciones y de aprovechar las oportunidades educativas para ejercer el derecho a la educación" (UNESCO, 2007: 7), pero este desafío se ha visto mermado en la región latinoamericana por los elevados niveles de inequidad, pobreza, marginalidad social y la diferenciada inversión en la educación (Bellei *et al,* 2013: 36-37). Por lo tanto, se confronta una lógica incluyente de la política en un entorno en donde existe una significativa carencia de estructuras sociales disponibles que potencien estas probabilidades, no obstante, se deposita la responsabilidad al sistema educativo el cual sobrecargado de expectativas más bien se autobloquea.

En consecuencia, el concebir a la calidad educativa a partir de elementos cuantitativos y cualitativos es una orientación de la política equitativa (diferencial) e incluyente desde una lógica integral, que introduce al mismo tiempo elementos que pueden derivar en nuevas formas de desigualdad y de exclusión. "A la demanda permanente de escolarización se agrega la demanda por el aprendizaje […]. La exclusión del conocimiento es un fenómeno más complejo que la exclusión escolar. En ambos casos el problema no se resuelve únicamente expandiendo la oferta escolar, como lo hacía la política educativa tradicional" (Tenti-Fanfani, 2008: 45).

Es importante, sin embargo, observar que los efectos excluyentes que pueden surgir no son en sí mismos un "defecto" de la política en cuestión, los cuales puedan luego resolverse con una versión "mejorada" de ésta. En la sociedad moderna el sistema de la política, al introducir nuevos elementos incluyentes, simplemente eleva sus expectativas y al hacerlo también aumentan las probabilidades de que sus objetivos no logren cumplirse plenamente.

Recordemos que, en tanto síntoma inequívoco de un sistema moderno que busca controlar los efectos de las desigualdades sociales existentes, fue en el año de 1948 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas (Art. 26), reconoció a la educación como un derecho humano fundamental.[11] Por lo tanto, la educación en cuanto derecho social no puede distinguir o excluir a nadie de tal beneficio. Empero, cabe preguntarse si ¿apelar a la inclusión plena en la educación a partir de la exigencia de este derecho lo garantiza?

El problema deviene cuando un determinado derecho puede o no ser ejercido en un contexto social específico, porque "los derechos sociales son sensibles al desarrollo económico y de la cultura de cada país, [y esto] no niega que exista la escasez, de hecho, la supone, justamente sólo porque hay escasez los derechos sociales tienen sentido, en tanto forma de enfrentarla y administrarla, si no hubiese escasez no se requeriría hablar de derechos sociales" (Átria, 2014: 787). Por lo tanto, afirmar que algo es un derecho, no implica que su potencialidad inherente al portador de ese derecho sea realmente efectiva en la práctica, más aún "la accionabilidad de los derechos sociales están sujetos a las reglas constitucionales [y a compromisos políticos], pero los derechos sociales no son judicialmente exigibles. Por tanto, el problema para los gobiernos será la distribución de los recursos disponibles y la producción de expectativas (estructuras) normativas.[12]

---

11 "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental. La instrucción elemental será obligatoria…" (Declaración Universal de los derechos Humanos, 1948: 36).

12 La *expectativa cognitiva* significa que se puede estar dispuesto a aprender, mientras que en la *expectativa normativa* se refiere a que se puede decidir no aprender;

De modo que, en tanto expectativa cognitiva, si *todos* potencialmente gozamos del derecho a la educación (cualidad inmaterial e intrínseca), lo cierto es que en la práctica no todos lo ejercen en su sentido fáctico. Esto no exime la cualidad del derecho a la educación (expectativa normativa). En ese tenor, incluso con las diferencias que subyacen al interior del sistema educativo, éste puede seguir operando, pues se generan posibilidades de inclusión al observar los procesos excluyentes en algún área de la sociedad, y ése es justamente el papel y la posibilidad de la política educativa y de sus programas condicionales en pos de definir la probabilidad de aquello que es improbable.

Con ese objetivo, los programas condicionales deben indicar el *cómo* y serán concebidos como modelo de operación, lo cual constituye una de las premisas organizacionales más importantes del orden social diferenciado, aun cuando puedan ser establecidos con carácter general sin comunicar ninguna predicción precisa de la cantidad de detalles en las situaciones en las cuales se aplicará. Precisamente, los programas funcionan como mecanismos para evaluar la adecuación situacional de las decisiones, en donde la regulación alcanzada indica aquello que debe y no debe de hacerse ante determinadas situaciones. Los programas condicionales especifican entonces las condiciones que deben satisfacerse para que se desencadene un determinado procedimiento. En este sentido se delinean por la forma *solo si-entonces* (Luhmann, 2010: 307).[13]

Las políticas educativas tendrán entonces la tarea de observar y evaluar cómo operan esas estructuras. Cómo en la expectativa comunicativa que condensa sentido (la cual se espera como necesaria aunque no sea realizada) se presentan los fenómenos de exclusión, para diseñar de nueva cuenta políticas (re)inclusivas (Zamorano Farías, 2017: 62), por ejemplo mediante la "discriminación positiva, cuestión que sin duda planteará otros desafíos, 'discriminaciones' y nuevos problemas para problematizar: "Determinar quién experimenta exclusión es también un paso esencial para formular estrategias y medidas destinadas a superar la exclusión educativa que afecta a esas personas". Meta que se vuelve relevante cuando se observa a la educación como una necesidad a lo "largo de toda la vida" (UNESCO, 2012: 4).

---

así por ejemplo, mientras el derecho se orienta a las expectativas normativas; la ciencia lo hace hacia las expectativas cognitivas (Corsi, Expósito, Baraldi, 1996: 79; Luhmann, 2010b).

13 En el sistema del derecho –por ejemplo– el programa condicional establece las condiciones de las que depende si algo es conforme a derecho o no conforme. Esto permite que en la sociedad se establezcan acoplamientos fijos o regulaciones normativas, las cuales sobreviven a las diferenciaciones que se presentan en la sociedad [contexto] (Luhmann, 2005: 255-256).

3. EL SISTEMA EDUCATIVO

Como se indicó, para la TGSS (Luhmann, 1991; 1993; 2007) cada sistema parcial de la sociedad es autónomo y ejerce una función específica a través de sus propios códigos de operación,[14] por lo tanto, lo que no le es propio es *entorno*. Cada sistema parcial organiza sus operaciones de forma cerrada (clausura operativa), y sobre la base de la unidad de su diferencia, en tanto código operativo, cada sistema decide finalmente sobre su función específica: educar/no educar, legal/no legal, gobierno/oposición, etcétera.[15] Por lo tanto, los fines de la política y sus productos (agendas, programas, planes, reformas) representan el entorno del sistema educativo. Desde esta perspectiva teórica el sistema educativo es autoconstitutivo y no una red abierta de determinaciones fundadas u orientadas por el entorno; es decir, como sistema funciona con sus propios elementos y código. Sin embargo, el sistema educativo requiere del entorno para poder evolucionar.

Esto significa que los subsistemas (político, económico, jurídico, científico), que observan como entorno al sistema educativo, no pueden percibir la dinámica específica del sistema educativo y tampoco pueden operar con su código: educar/no educar. Para ellos son las 'urgencias' de ese entorno y no el tiempo propio de lo educativo lo que tiene relevancia.

Desde la política educativa se demanda –sin embargo– que todos estén incluidos, pero finalmente son las organizaciones educativas (escuelas, universidades en tanto organizaciones formales), las que incluyen/excluyen de modo limitado y condicional. Es decir, son éstas quienes toman sus decisiones sobre la base de su propia organización y de sus programas condicionales; pues resulta evidente que no pueden hacer miembros a todos. Esta distinción entre el sistema parcial y una organización formal es uno de los rasgos característicos de la sociedad moderna, donde es posible la unidad de la diferencia (Luhmann y Schorr, 1993) así como la permanente operatividad de mecanismos de inclusión/exclusión pero que no está determinada *a priori* o definida sobre una base axiológica.[16]

---

[14] Es importante dar cuenta que, desde esta perspectiva teórica, los códigos no establecen valores morales en los sistemas. En otras palabras, no observan a los procesos que suceden en su interior desde una postura del *deber ser* (bueno/malo; mejor/peor; justo/injusto).

[15] "Un sistema es autónomo cuando está en condición de reproducirse autopoiéticamente; la autopoiesis no es más que el lado de identidad de un sistema e indica, en exclusiva, el nivel operativo elemental, son sistemas capaces no sólo de autorreproducirse, sino de observar la realidad, de trazar distinciones y producir informaciones sobre sí mismos y su ambiente" (Corsi, 2002: 158).

[16] Desde la perspectiva de Luhmann (1998, 2007), los sistemas parciales de la sociedad dan preeminencia al entorno (lo cargan de juicios morales: educación

La relación que se establece entre sistema educativo y sistema político es posible entonces mediante el *acoplamiento estructural.* El "entorno" produce "ruido" y "estímulos" sobre el subsistema en cuestión, pero no lo determina, porque los sistemas son operacionalmente cerrados en la producción de sus componentes, y estos se determinan así mismos, lo cual no niega la apertura e incorporación temática del ruido que genera el entorno. En otras palabras, el sistema de la política estimula al sistema educativo, pero es éste el que finalmente se autodetermina. El sistema educativo (como cualquier otro sistema parcial), reflexiona sobre sí mismo, se *autoobserva,* y al hacerlo distingue los fenómenos que se producen en su interior: inclusión/exclusión; igualdad/desigualdad.

La organización escolar (escuelas) funciona entonces con sus propias reglas de operación. Éstas al ejercer sus procesos, definen y seleccionan quiénes pueden ser incluidos y, en consecuencia, quienes quedan excluidos de su organización. Justamente las organizaciones escolares son selectivas por definición, incluso cuando la selección quiere evitarse por motivos y acciones ajenas a la propia organización escolar,[17] apelando para ello una carga de juicios morales que son ajenos a los códigos de operación del sistema educativo. Evidentemente es aquí cuando los fines abstractos de la política se enfrentan con límites concretos de las organizaciones formales. Por ejemplo, la implementación de una determinada reforma educativa que lejos de cambiar a las escuelas puede ser resistida, ignorada o incluso trasformada por los propios actores sociales (Tyack y Cuban, 2001; Fullan, 2002; Tenti-Fanfani, 2008; Plá, 2018).

Tal que, en los hechos, los efectos de exclusión y desigualdad no se pueden evitar, más bien requieren justificarse, tematizarse y en consecuencia actuar en favor de su disminución. Mientras que la inclusión o la igualdad no requieren justificación, sólo su organización (Luhmann, 1998; Corsi, 2002).

No obstante, el sistema de la política considera que los problemas subyacentes en la sociedad, tales como la exclusión social, se solucionarán a partir

justa/injusta), no obstante, las perturbaciones (irritación) del entorno, generan una dinámica de evolución en el sistema educativo (Luhmann 1998; Luhmann y Schorr, 1993).

17 Piénsese en los procesos de evaluación pedagógica en el cual, mediante exámenes, trabajos, notas, etcétera, logra estimular y determinar el desempeño escolar, el cual al final del proceso enseñanza-aprendizaje, deviene en *selección escolar* que el propio sistema educativo estimula y no puede evitar. La selección es por lo tanto un proceso inherente al sistema escolar que –más allá del plano valórico–, produce diferencias y también derivado de estas posibles exclusiones. Ahora, no evaluar atentaría contra el propio sistema educativo, por lo tanto, esta no es una solución ante la selección escolar. Tal y como señala Corsi, "selección y educación son las dos caras de una misma moneda y justo la intención de educar (…), implica inevitable y necesariamente que se seleccione" (Corsi, 2002: 164).

de apelar a políticas de "inclusión total", negando y desconociendo que los procesos de diferenciación social subsisten pese a cualquier intento de control total. Como se indicó, el fenómeno de la exclusión desde la semántica de la política se presenta como un problema "pasajero" o en "vías de solución" o como dificultades que pueden ser 'resueltas' desde el diseño de una política adecuada, solo que sin considerar que son los fenómenos sociales excluyentes los que permiten que la política educativa (en este caso), ponga el foco de atención para generar posibilidades de acción, y de ese modo disminuir los efectos excluyentes –generar estructuras y posibilidades– pero no su eliminación.

4. UNESCO: *EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS*

El programa "Educación de calidad para todos: 2000–2015 (ECT)", surge en el marco de acción política en Dakar Senegal, en él se establecieron dos metas, una cualitativa y otra cuantitativa: lograr la inclusión plena en la educación con calidad. Esta política reconoce que no basta estar dentro del sistema educativo para obtener los conocimientos pertinentes y necesarios a lo largo de la vida, de modo que el acceso es un primer paso para ejercer el derecho a la educación, pero su pleno ejercicio exige que "ésta sea de calidad [es decir], promover el pleno desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, con aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los individuos y de los contextos en los que se desenvuelven" (UNESCO, 2007: 27-28).

Para lograr esta meta se establecieron seis objetivos de acción, los cuales de modo sintético se orientan a:

> 1) Ampliar la atención integral a la primera infancia para los niños más vulnerables y desfavorecidos; 2) Velar por que todos los niños pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen; 3) Ampliar las oportunidades educativas de jóvenes y adultos, en particular mujeres; 4) Reducir a 50% el analfabetismo adulto; 5) Asegurar la equidad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, garantizando a las niñas un acceso pleno; 6) mejorar la calidad de la educación de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales (Bellei *et al*, 2013: 19-20).

Estas seis metas incluyen un universo muy amplio de actores sociales y su objetivo se orienta principalmente a lograr la equidad, poniendo mayor énfasis en el género, la etnia y el nivel socioeconómico de la población objetivo. La equidad en la educación es el medio para lograr la igualdad. Se trata de ofrecer a todos los alumnos las mejores oportunidades de alcanzar todo su potencial y

de tomar medidas para abordar las situaciones de desventaja que limitan los logros en materia de educación (UNESCO, 2017). Con lo anterior se reconocen las diferencias sociales preexistentes, y en consecuencia se actúa desigualmente para lograr la igualdad por medio de la discriminación positiva o bien desde la "justicia distributiva": "La educación debe tratar de forma diferenciada lo que es desigual en el origen para llegar a resultados de aprendizaje equiparables y no reproducir las desigualdades presentes en la sociedad" (UNESCO, 2007: 9).

Pese a estas orientaciones y objetivos de la política, la desigualdad se produce al interior de los sistemas, de modo inevitable. Aun cuando la política educativa sea por definición inclusiva y actúe en favor de quienes ella observa como excluidos, justamente porque ofrecer un trato diferencial, más allá de la orientación valórica, es una pauta que generará otro tipo de desigualdad bajo efectos secundarios no esperados (contingencia).

Si uno de los ejes de acción de la política a través del programa ECT, tuvo como objetivo lograr la paridad entre los sexos, en consecuencia y siguiendo esta lógica diferencial se brindó más apoyo a las mujeres apelando a que históricamente han tenido menos oportunidades para ingresar a las escuelas. En términos simples, ésta fue una política exitosa al lograr mayor inclusión femenina en la educación, sin embargo, la exclusión se presentó en el caso de los varones. Tal como señalan Bellei y colaboradores, "la región [latinoamericana] ha alcanzado índices comparativos muy satisfactorios de acceso de las niñas y jóvenes mujeres a la educación primaria y secundaria; [empero] en la enseñanza secundaria muchos países presentan tasas de paridad de género que muestran una mayor exclusión de los hombres, quienes son mayormente afectados por el trabajo infanto-juvenil, y problemas de disciplina y rendimiento que desembocan en deserción escolar" (Bellei *et al*, 2013: 28).

En este sentido es interesante advertir que toda intervención política introduce posibilidades, pero también riesgos, tales como los efectos secundarios y contingencias que no están ni pueden ser contempladas *a priori*. De ahí que sea importante observar que siempre es posible producir mayor igualdad/desigualdad, así como también mayor inclusión/exclusión, porque ambos son la unidad de la diferencia. Lo anterior no significa en caso alguno que si se 'aumenta' de un lado va necesariamente a 'disminuir' del otro', porque este no es un proceso mecánico ni causal (sino más bien casual). De ahí también las expectativas frustradas en los diferentes ámbitos de la política en su intento de eliminar la exclusión y desigualdad.

Al respecto, Tenti-Fanfani (2008: 48) ilustra esto en tanto da cuenta cómo las *políticas compensatorias* en Argentina que buscaban la equidad en los más desfavorecidos derivaron en nuevas formas de discriminación, estigmatización

y polarización social por clase social, y de cómo en ese marco surgen paradójicamente las "escuelas marginales" o "escuelas para pobres".

Como indica Tenti-Fanfani, si bien se produjo por un lado más inclusión y equidad social, a su vez se derivó en procesos de mayor diferenciación mediante mixturas paradójicas de inclusión en la exclusión o de igualdad en la desigualdad; una situación 'similar' a la que se produjo en Chile con el esquema de educación estatal, subvencionada y privada, que introdujo un esquema diferencial de educación, el cual generó un incremento de la polarización, estratificación, segregación y *ghetización* social, derivando en un modelo de educación dividido en lo fáctico por un esquema de "clase social" (Bellei, 2013; Gutiérrez Martínez, 2017). Más aún, pese a los esfuerzos por eliminar estos efectos, "las políticas compensatorias de subsidio diferencial derivaron en desafíos más grandes que sus primeros resultados". Esta política educativa en el caso de Chile dio cuenta que "educar niños y niñas en contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica es más complejo y caro y se asume entonces que el Estado debe poner más recursos ahí donde más se necesita" (Raczynski, Muñoz, Wieinstein y Pascual, 2013: 166).

En ese mismo sentido, la aplicación de la política educativa de la UNESCO, al intentar incluir a *todos,* parte de un principio de igualdad, dentro de una sociedad heterogénea en donde los resultados muestran cómo las diferencias persisten, más allá de las buenas intenciones de la política. Tal como señala Bellei *et al* (2013: 17), "América Latina tiende – en conjunto– a mostrar mejores logros en aspectos básicos de la educación, cuando se toman en cuenta las diferencias de contexto de los países [sin embargo], los logros mencionados no se replican en todos los países: las diferencias al interior de la región son marcadas y varios de ellos están muy lejos incluso de las metas básicas de Dakar (…), las desigualdades internas son muy agudas en prácticamente todos los países de la región, siendo la clase social, la condición indígena y la zona de residencia los vectores principales por donde pasan dichas inequidades".[18]

Lo anterior permite observar cómo un principio unitario de la política no puede 'erradicar' las diferencias intrínsecas, por el contrario, solo evidencia como se establecen diferencias comparativas entre los países: es decir, de quienes estuvieron más cercanos a las metas establecidas por el programa ECT y quienes están aún lejos de ellas.

[18] Más bien "la persistencia de elevados niveles de inequidad y pobreza, y la alta proporción de población viviendo en zonas rurales, ofrecieron dificultades adicionales a la expansión de una educación de calidad en la mayor parte de la región" (Bellei *et al*, 2013: 22).

Quizás un caso particularmente paradigmático sea Cuba, único país de la región que hizo un notable aporte a la educación, mayor que cualquier otro país latinoamericano. Este pequeño país caribeño invirtió un 12% de su PIB para la educación básica, situación que lo llevó a ser el único país (de un total de 140) que logró cumplir los objetivos de Dakar para el año 2015 (UNESCO, 2015b: 1). En contraste hubo países que no lograron superar un gasto en educación más allá del 3% de su PIB, tales fueron los casos de Ecuador y República Dominicana (Bellei *et al*, 2013).

Este trasfondo empírico permite reparar en las diferencias que se producen tanto al interior, cuanto al exterior de los países, observando que, aunque la política apele a la inclusión y a la igualdad, en el proceso de su implementación se producen diferencias y exclusiones de modo inevitable. Parte de ello es, por un lado, el logro para América Latina y el Caribe de aumentar la matrícula escolar e incluir a más niños en la educación primaria, con un total de 93% de alumnos matriculados. Sin embargo, la meta de *universalizar* este nivel educativo no se cumplió en el marco aquí referido, pues casi 58 millones de niños no estaban escolarizados (Bellei *et al*, 2013: 24). Esto generó a su vez otros procesos excluyentes, incluso en algunos países de la región la educación primaria está aún restringida a una minoría de la población, derivando además en procesos de desigualdad en la transición de la enseñanza primaria a la secundaria, como sostiene Bellei.[19]

5. INCLUSIÓN/ EXCLUSIÓN *Y EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS*

Se piensa lo posible a partir de lo imposible.

Norbert Lechner

Sobre la base del resumen de los principales resultados del programa ECT, se puede observar que si bien los objetivos se cumplen parcialmente, las diferencias sociales inherentes en la región representan condiciones estructurales de peso para el logro pleno de las metas propuestas, tal y como reconoce Irina Bokova, directora general de la UNESCO: "A pesar de que no se hayan alcanzado todos sus objetivos en el año límite establecido, 2015, sí se ha logrado que ingresen en la escuela primaria muchos más millones de niños que los que se habrían escolarizado si hubieran persistido las tendencias predominantes en

[19] A modo de síntesis comparativa, el anexo 1 resume los principales resultados del programa ECT (2000- 2015), destacando las metas y los procesos resultantes.

el decenio de 1990. Sin embargo, "el programa de la ECT dista mucho de haberse alcanzado. Para que la universalización de la educación llegue a ser una realidad, es necesario adoptar estrategias específicas y financiarlas adecuadamente para dar prioridad a los niños más pobres, y más concretamente a las niñas, mejorar la calidad de la enseñanza y reducir las diferencias en el grado de alfabetización" (UNESCO, 2015b: 1).

'Saldos pendientes', metas no logradas o medianamente logradas, que no anulan la política educativa y sus reformas, por el contrario, la estimulan para seguir generando nuevas metas o proyecciones a futuro de modo recurrente, y de esta forma un determinado programa será reemplazado por 'defectuoso', lo que permitirá que el proceso continúe permanentemente,[20] e incluso reconocer que la política educativa justamente tiene razón de ser a partir de los problemas que detecta y actúa en consecuencia para solucionarlos (*posibilidad*).

Entonces, si la política transforma las contingencias en posibilidades (con nuevos y "mejores" programas), es precisamente porque la política, en tanto sistema diferenciado de la sociedad, requiere de problemas para generar soluciones, pero no puede solucionar en su totalidad aquello que se propone, pues están implícitas múltiples variables y sobre todo la función propia de los demás sistemas sociales, así como de las organizaciones formales de la sociedad. Ésta es justamente su área de probabilidad de lo *improbable*, en donde es necesario siempre observar que con su intervención la política lo mismo produce reducción de incertidumbre que generación de nuevos problemas y consecuencias no esperadas, sobre todo cuando la política se imposibilita a sí misma, desconociendo la función y los procesos internos del sistema en específico sobre el cual pretende intervenir.

Es decir, cuando se exponen metas que consideran a la *inclusión total* como algo posible, haciendo a un lado su correlato (la exclusión), se simplifica lo contingente a un asunto supuestamente 'controlable' y determinable (como si el futuro se pudiese condicionar y controlar). Al contrario, el considerar únicamente el lado positivo de la forma inclusión/exclusión, la política se confronta con sus propios límites, de ahí que aun cuando sea 'políticamente correcto' devine irónico observar que para la política ECT, la educación de calidad sea sólo aquella en la que no cabe la exclusión.

En este sentido aun cuando la política se presenta ante la sociedad como "políticamente correcta", no es necesariamente posible porque la sola intervención de la política no puede controlar ni determinar por un principio

[20] Piénsese cómo durante la aplicación del programa de *Educación de Calidad para Todos* (cuyos resultados no eran los esperados), ya se estaba proyectando la nueva política con miras al año 2030, considerando los desafíos aún pendientes (UNESCO, 2015c).

unitario o externo (en este caso al sistema educativo), a partir de la buena intención "erradicar" las desigualdades y exclusiones que se producen en su interior, y si bien es posible que estos efectos disminuyan sus consecuencias, no es posible evitar otros efectos contingentes que se derivan de ese proceso.

6. CONCLUSIONES

Si bien la implementación de una determinada política educativa siempre se orientará en sentido positivo –resolución de problemas–, no puede evitarlos, mucho menos eliminarlos, si acaso puede controlarlos o minimizar sus efectos, porque en su operar al mismo tiempo generará también nuevos problemas. De ahí la necesidad de problematizar dicho proceso para observar *cómo* la sociedad produce formas de igualdad/desigualdad de inclusión/exclusión, en donde lo relevante es analizar *cómo se lleva a cabo dicho proceso en lo concreto de cada contexto social* y cuáles son allí las estructuras sociales disponibles para su operatividad.

En el caso específico de la política educativa ECT, ésta se orientó a la toma de decisiones para solucionar algunos de los principales problemas educativos a nivel mundial, implementando metas y programas ya sea a nivel "local" o "universal" para absorber las desigualdades sociales, las mismas que en su operar crearon irremediablemente incertidumbre, porque se proyectan sobre el futuro de la educación que abre expectativas o desafíos los cuales en general no se pueden calcular ni siquiera contemplar.

Aaron Benavot, director del Informe de Seguimiento de la ECT en el Mundo, señala al respecto: "a pesar de los avances logrados por la región de América Latina y el Caribe, especialmente en lo referente a la escolarización de los niños más pobres, el programa de la educación para todos sigue sin cumplirse en gran medida" lo cual constituye un serio problema que la región debe abordar "si desea establecer cimientos sólidos para la educación con vistas a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible que se fijen para el periodo posterior a 2015" (UNESCO 2015b: 1).

Lo anterior ejemplifica cómo la política educativa de la UNESCO toma los resultados "no exitosos" como desafíos por vencer y los transforma en una fórmula de contingencia para seguir operando, mientras que los saldos pendientes (desafíos por cumplirse) generan nuevas expectativas para 'mejorar' y estimular al sistema educativo. Quizás por ello algunos de los discursos de la política educativa atribuyan —históricamente— que las desigualdades sociales puedan ser eliminadas por medio de más *–y mejor–* educación. Sin embargo, la igualdad social no depende únicamente de más escolarización en los individuos y si

bien la educación posibilita la inclusión en otros espacios de la vida social, no los asegura.[21]

Si bien los *programas de fines* son proyecciones que seleccionan objetivos que *deben ser* alcanzados, es claro que la aplicación de políticas homogéneas en realidades heterogéneas deriva en paradójicas relaciones de *igualdad en la desigualdad o de inclusión en la exclusión*. No obstante, estos programas son relevantes para orientar el desarrollo de *programas condicionales*, así como también nuevas expectativas y políticas de *inclusión,* sobre todo de aquellas que articularan las nuevas formas de exclusión.

Pero, además, la problematización de estos problemas obliga al desarrollo de recursos analíticos que puedan ser utilizados como semánticas capaces de proporcionar descripciones adecuadas de las transformaciones que realizan las improbabilidades estructurales de la modernidad de la sociedad moderna.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, Luis (1993). *La implementación de las políticas,* México: Miguel Ángel Porrúa editor.

Átria, Fernando (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago de Chile, LOM-Editores (versión electrónica).

Bellei, Cristian (2013). "El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena", Santiago de Chile, *Estudios Pedagógicos XXXIX*, N°1. Disponible: https://scielo.conicyt.cl/pdf/estped/v39n1/art19.pdf

Bellei, Cristian (Coord.) Ximena Poblete, Paulina Sepúlveda, Víctor Orellana y Geraldine Abarca (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación de calidad para todos*. Santiago de Chile*:* ORELAC-UNESCO.

Connell, R. W. (1997). *Escuelas y justicia social*, Madrid: Ediciones Morata.

Corsi, Giancarlo (1998) "Redes de la exclusión", en Castañeda Fernando; Cuellar Angélica. (Coords). *Redes de Inclusión: la construcción social de la autoridad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel A. Porrúa.

[21] La masificación de la educación superior en diversos países latinoamericanos ha sido un logro y un ejemplo de inclusión en la región, pero que ha devenido en otras formas de exclusión. Por ejemplo, aquellos que no logran su inserción en un mercado de trabajo cualificado, generando resultados no esperados de subvaloración de los grados académicos o de "fuga de cerebros" hacia los centros mundiales de educación, y también otras nuevas formas de estratificación profesional interna: sociólogos de 'primera' (universidades estatales clásicas) y sociólogos de 'segunda' o 'tercera', dependiendo de la universidad privada en donde obtuvieron el título.

Corsi, Giancarlo (2002). *Sistemas que aprenden. Estudio sobre la idea de reforma en el sistema de educación*. México: Universidad Iberoamericana.

Corsi Giancarlo, Expósito Elena y Claudio Baraldi (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann.* México: Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico de Estudios Sociales (ITESO) – Anthropos.

Declaración Universal de los derechos Humanos, 1948. Disponible: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

De Giorgi, Raffaele (1998). "Introducción", en Castañeda Fernando; Cuellar Angélica. (Coords). *Redes de Inclusión: la construcción social de la autoridad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel A. Porrúa.

Espinoza, Oscar (2009). Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional, Arizona, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 17, (enero- diciembre). Disponible: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275019727008>

Fullan, Michael (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación.* Barcelona: Octaedro.

Gutiérrez Martínez, Elia (2017). *El movimiento estudiantil secundario en Chile, 2006-2011. Continuidades y cambios*, Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México.

Kraft, Michael & Furlong Scott (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Washington: CQ Press.

Luhmann, Niklas (1991). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. México: Universidad Iberoamericana– Alianza Editorial.

Luhmann, Niklas (1998). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.

Luhmann, Niklas (2005). *El derecho de la sociedad*. México: Herder-Universidad Iberoamericana.

Luhmann, Niklas (2007). *La sociedad de la sociedad.* México Herder–Universidad Iberoamericana.

Luhmann, Niklas (2010). *Organización y decisión*. México, Herder Editores– Universidad Iberoamericana.

Luhmann, Niklas (2010b). *I diritti fondamentali come istituzione*. Bari: Dedalo.

Luhmann Niklas y Karl E. Schorr (1993). *El sistema educativo. Problemas de reflexión*. México: Universidad Iberoamericana-Instituto de Estudios Superiores de Occidente.

Mankell, Henning (2009). *El hombre inquieto*, ciudad de México. México: Tusquets Editores.

Narodowski, Mariano (2008). "La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans", Madrid, *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 6, núm. 2.

Hernández-Pedreño, Manuel (Coord.) (2008). *Exclusión social y desigualdad*, Murcia: Editorial Universidad de Murcia.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes 2*. Disponible: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

Plá, Sebastián (2018). *Calidad educativa: historia de una política para la desigualdad*. México: IISUE-UNAM

Raczynski, Dagmar, Gonzalo Muñoz, José Weinstein y Javier Pascual (2013). "Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: un intento por equilibrar la macro y micropolítica escolar", Madrid, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 11, núm. 2, *Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar*.

Tenti Fanfani, Emilio (2009). "Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión". Buenos Aires, *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario,* abril. Disponible en: http://www.bcr.com.ar/Secretara%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/20 09/Abril/Notas/Tenti-abril09.pdf

Tezanos, José Felix (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social:* tercer Foro sobre Tendencias Sociales, Madrid: Editorial Sistema.

Tyac David y Larry Cuban (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas Públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

UNESCO, (2007), *Educación de calidad para todos, un asunto de derechos humanos*, París. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>

UNESCO, (2012). *Lucha contra la exclusión en la educación. Guía de evaluación de los sistemas educativos rumbo a sociedades más inclusivas y justas,* Paris. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002170/217073s.pdf>

UNESCO (2015a). *La educación para todos. Logros y desafíos (2000-2015),* París, (Resumen ejecutivo) Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565s.pdf>

UNESCO (2015b). "En América Latina y el Caribe sólo Cuba alcanzó los objetivos globales de la Educación para Todos en el periodo 2000-2015", París. Disponible: <https://es.unesco.org/news/america-latina-y-caribe-solo-cuba-alcanzo-objetivos-globales- educacion-todos-periodo-2000-2015>

UNESCO (2015c). "Equitable and inclusive quality education and lifelong learning for all by 2030. Transforming lives through education", París. Disponible en: https://es.unesco.org/world-education-forum-2015/5-key-themes/equidad

UNESCO (2017). **"**A Guide for ensuring inclusion and equity in education", París. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259592s.pdf>

Zamorano Farías, Raúl (2017). *Observando el orden social en México. El sistema de la política y el sistema del derecho*. México: Juan Pablos Editor.

Anexo 1
Metas y resultados del programa ECP (2000-2015)

METAS	RESULTADOS
Objetivo 1. Atención y educación de la primera infancia; especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos".	Incremento en acceso a la educación preprimaria: 56% a 66%. Existe heterogeneidad entre los países de la región en la priorización de este nivel educacional (Bellei *et al,* 2013: 23). Chile, Ecuador, México y Perú, lograron un índice del 80% o más. Mientras Paraguay y la República Dominicana cuentan con menos de un 40% de escolarizados en este nivel de enseñanza (UNESCO, 2015).
Objetivo 2. Universalización de la enseñanza primaria "Velar porque antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen".	La universalización educación primaria alcanzó el 93%. Sin embargo, para el año 2012 casi 58 millones de niños no estaban escolarizados. En 2012, el 16% de los niños sin escolarizar de toda la región se concentraba en un solo país víctima de un prolongado conflicto: Colombia. Mientras algunos países han alcanzado la universalización, mientras en otros este nivel está restringido a una minoría de la población (Bellei *et al*, 2013: 24).
Objetivo 3. igualdad de oportunidades de aprendizaje y la adquisición de competencias para la vida diaria. "Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa".	Un 13% de los países de la región ha logrado escolarizar a la totalidad de la población en edad de cursar ese ciclo y otro 17% se aproxima mucho a la consecución de este resultado. La desigualdad persiste en los grupos sociales más necesitados y en las zonas rurales. Hay desigualdad en la transición de la enseñanza primaria a la secundaria.
Objetivo 4. Lograr reducción del 50% de los niveles de analfabetismo de la población adulta. "Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente".	Los índices de analfabetismo disminuyeron en un 26% en toda la región, un porcentaje muy alejado del 50% previsto en este objetivo. En el conjunto de la región hay todavía unos 33 millones de personas adultas que carecen de conocimientos básicos de lectura y escritura. El 55% de ellas son mujeres.

METAS	RESULTADOS
Objetivo 5. Suprimir la disparidad entre los sexos y lograr la igualdad entre ellos en la educación "suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento".	El 60% de los países de la región ha logrado la paridad entre niñas y varones en la enseñanza primaria, pero en la enseñanza secundaria ese porcentaje se cifra tan sólo en un 20%. Respecto a la matriculación en secundaria, ALyC es la única región del mundo donde los varones se hallan en una situación de desventaja muy acusada con respecto a las mujeres. Las niñas tienen más dificultad para acceder a los estudios básicos pero que una vez matriculadas, tienen más probabilidades de cursar estudios superiores.
Objetivo 6. Mejorar la calidad de la educación para todos. Obtener resultados de aprendizaje mensurables especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas".	Existen varios indicadores para medir la calidad, dos de ellos son: aprovechamiento aprendizaje y formación docente. En 2006, se registraron disparidades muy importantes entre los alumnos de las zonas rurales y las urbanas en lo que respecta al grado de aprovechamiento en el aprendizaje de la lectura. El 75% de los docentes de esos países no disponen de capacitación según normas nacionales. La situación predominante de la docencia en la región no se ajusta a las características de una profesión de alto estatus: los salarios y las condiciones laborales son deficientes, la formación inicial es de baja calidad, y las oportunidades de desarrollo profesional son limitadas. Un tercio de los alumnos en primaria y casi la mitad en secundaria no parecen haber adquirido los aprendizajes básicos en lectura, y en matemáticas los resultados son incluso menos satisfactorios (Bellei *et al,* 2013: 25).

Elaboración propia, basada en Bellei (2013); UNESCO (2015a).

Hablar de la CNTE a 40 años de su fundación

Mario Alberto Leyva Galicia

El siguiente es un testimonio de la participación que muchos maestros de la Sección X del CNTE, activos y jubilados, hemos tenido en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), a lo largo de sus 40 años de existencia. Vimos nacer la organización y hemos sido testigos, en mayor o menor medida de su trayectoria; desde una instancia prácticamente proscrita por el gobierno de aquellos años, hasta el momento actual en que la CNTE desarrolla una amplia labor de interlocución con el gobierno federal. No ha sido necesario consultar autores. Ha sido básica la introspección de la memoria colectiva de los que participamos en la CNTE. Vaya un homenaje para todos ellos.

El 17 de diciembre de 1979 fue fundada en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la en ese momento llamada Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas. Son ya 40 años, pero en cada uno de ellos, cientos de voces, de lugares y de personas se entreveran para buscar el espacio de la remembranza. Sin duda, la lucha ha ido cambiando, hasta la respuesta del Estado cambió, al producirse el arribo de las fuerzas democráticas al poder político de este país. Pareciera que hoy todo parece políticamente más sencillo, pues de hecho y en los hechos, se están generando cambios en la administración educativa que sin duda reflejan el ideario de varias generaciones de maestros mexicanos que han visto en la CNTE el espacio básico para la manifestación de ideas, planteamientos y propuestas.

Pero no siempre fue así. La larga trayectoria de la CNTE inicia con las movilizaciones que enmarcaron su fundación. Básicamente en entidades donde el rezago y la marginación han sido ancestrales, se producen las primeras manifestaciones de inconformidad magisterial. Así, finalizando la década de los 70s, nos encontramos con una importante movilización que lo mismo

realizaban los docentes de la Montaña de Guerrero, que los de la Región de la Laguna; los compañeros de Tabasco y la recia batalla cotidiana que generaban los maestros y maestras de Chiapas, razón por la que la reunión de la fundación se realizó en las espléndidas tierras de aquellos lares.

Los primeros pasos de la organización magisterial nacional se habían concretizado en forma apoteósica durante el 1er. Foro Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas del SNTE, realizado los días 17 y 18 de diciembre de 1979. Y si bien, durante 1980 se sumó a la CNTE el numeroso contingente de la Sección 22 de Oaxaca, que tuvo que caminar hasta la Ciudad de México para exigir su congreso seccional a la cúpula burocrática del sindicato, tuvimos también una prueba palpable y dolorosamente tangible con los hechos sangrientos que acontecieron en plena movilización general de cuatro estados en lucha ya incorporados a la Coordinadora (Valle de México, Hidalgo, Morelos y Guerrero), que entre 1981 y 1982, protagonizaron una fuerte confrontación con el Estado y el charrismo sindical más recalcitrante, encabezado por Carlos Jonguitud Barrios y *Vanguardia Revolucionaria del SNTE*, grupo de golpeadores que se enquistó en la dirección del sindicato desde septiembre de 1972.

El 30 de enero de 1981, después de su asesinato, el maestro Misael fue trasladado en andas desde la Loma de Tulpetlac, hasta el Templo Mayor del Magisterio en Lucha., nuestra querida Escuela Normal Superior de México (ENSM), Fresno 15. El contingente de compañeros a pie abarcaba varios kilómetros; finalmente llegó a la ENSM y ahí, muchos compañeros nuestros, viejos y jóvenes llorábamos de impotencia y dolor. En lo particular ese fue mi "bautizo de fuego"; ahí asumí que nunca habría de abandonar aquella lucha que por doquier se aparecía, pero que en ese momento adquiría la mayor de las relevancias. Uno de nosotros, la voz más autorizada de la lucha había callado para siempre, pero su ejemplo nos habría de acompañar por décadas. Aún ahora, los más jóvenes nos preguntan quién fue Misael. Y ahí están sus ojos luminosos y su limpia sonrisa, su voz estentórea gritando desde el pasado: **"Maestro consciente, ni se rinde, ni se vende".** Para que no lo olvidemos…

1. SER NORMALISTA. DEL BULLDOG A LA CONCIENCIA

Para los jóvenes más pobres y que difícilmente podíamos estudiar una carrera universitaria en aquel tiempo, la Escuela Normal era una opción inmejorable para obtener un empleo seguro al concluir los estudios. Esto para muchos era un imán. La vocación quedaba de lado, cuando se imponía la necesidad. Pero algunos de nosotros conjuntábamos necesidad y vocación. Era el estado ideal. Y en ese terreno de la idealización, fuimos recibiendo como

bofetadas en pleno rostro la infame realidad en que se debatía el normalismo oficialista a finales de los años 70. Ya desde el sexenio de Luis Echeverría, pero con mayor preponderancia en el de López Portillo, junto con el *boom* petrolero, se intentó demagógicamente dar realce a las carreras vinculadas con el mejoramiento de las clases más desprotegidas. Curioso afán que se tradujo en nuestro caso particular en un faraónico viaje por el sureste para todos aquellos que egresábamos por aquellos años de la Escuela Nacional de Maestros (ENM). En 1978 no se escatimaron gastos para llevar a más de mil nuevos maestros capitalinos a las paradisiacas playas del Caribe Mexicano, con todos los gastos pagados, en los mejores hoteles, y con una presunta ayuda de 10 mil pesos por alumno. Estímulo que nunca vimos, pues todo se lo quedó el ínclito comité ejecutivo de la Sociedad de Alumnos, ente ultra corrupto vinculado directamente con las autoridades de la SEP y los charros de Vanguardia Revolucionaria, a la sazón, la corriente hegemónica dentro del SNTE. Sin embargo, el asco nos llegó finalmente. Era demasiado para nuestras noveles esperanzas, para ese *eros* pedagógico que los idealistas llevábamos dentro. El *bulldog*[1] había muerto sin remedio

La jugada política era soberbia: el charrismo aprovechaba el vínculo oficial para subyugar a los nuevos docentes y detectar a los líderes de la nueva camada, para adiestrarlos en las artes de la mentira y la manipulación y garantizar su permanencia al frente del sindicato más grande de América Latina. No se conformaron con esto. Dieron seguimiento a cada egresado, lo vigilaron, y garantizaron que se uniera de inmediato a las huestes del vanguardismo.

En mi caso particular decidí intentar el ingreso a la ENSM. Era un paso lógico para quienes deseábamos desarrollar genuinamente la carrera dentro del magisterio. Pero fui rechazado mediante un examen amañado que garantizaba el ingreso de muchos recomendados de los charros y la SEP. Opté por unirme a la lucha de rechazados de aquel año (1978) y logré, junto con otros compañeros, ingresar por esta vía a la especialidad de Historia.

En la ENSM comenzó verdaderamente mi formación normalista. Mientras que en la ENM, la institucionalidad y el charrismo asolaban el plantel, los vientos más nobles de la Libertad en todos sentidos, llenaban los espacios en la Escuela Normal Superior. Un nuevo pensamiento, una enorme dosis de dignidad se respiraba en aquellos entrañables muros. Ahí encontré todo cuanto como maestro deseaba encontrar. Catedráticos excelentes que te otorgaban sin más, sus propias visiones de un mundo al que todos aspirábamos. Una sólida formación en los valores más altos de la lucha magisterial. Modesto Sánchez Vázquez, Los Hermanos Nieto, el gran Enrique Ávila Carrillo y el siempre

[1] Mascota del equipo de futbol americano de la Normal.

recordado Jaime Neri Ramírez, único director nombrado por las bases estudiantiles de la ENSM, fueron nuestros maestros, quienes nos crearon la conciencia y el valor como docentes de escuela secundaria.

Mientras estudiábamos, nuestra escuela era el centro de actividades del magisterio organizado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Puede decirse que en la ENSM se ideó y se materializó el proyecto político-ideológico que ha representado la CNTE para miles de maestros a lo largo de sus 40 años de existencia. Y no podía ser de otra forma. En la ENSM existían los cursos ordinarios, que se organizaban en los turnos matutino y vespertino, entre septiembre y junio de cada ciclo escolar, pero en julio y agosto, la ENSM era un enclave fundamental del magisterio, en los cursos intensivos, que durante 6 semanas lograban reunir a maestros de toda la nación.

Era un gusto ver aquella escuela llena de vida y actividades. De hecho, no descansaba, pues a toda hora podíamos encontrar las más variadas y versátiles versiones de la creatividad magisterial. Aparte de los cursos que por norma debía impartir la escuela, existían cursos alternativos, talleres, conferencias, *simposios*, foros, reuniones regionales, encuentros sindicales, ateneos, clubes de todo cuanto se pudiera uno imaginar, y la más amplia y exquisita gastronomía proveniente de los más apartado lugares del país. Pero también las asambleas estudiantiles kilométricas, maratónicas demostraciones de retórica y contenidos que nos proporcionaban invaluables lecciones de política educativa y sindical aplicada, pues menudeaban las marchas de protesta, denunciando la carencia crónica de recursos que debería aportar el Estado, y un sinnúmero de demandas regionales que puntualmente se encontraban sin solución, como una provocación oficial permanente. La responsabilidad nuestra, como alumnos de los cursos ordinarios (septiembre-junio de cada año), era el de darle continuidad a los procesos alternativos que los alumnos de los cursos intensivos impulsaban. Sin aquella enorme capacidad nacional y en un número mucho menor de estudiantes, lográbamos levantar las banderas democráticas en los turnos matutino y vespertino, a través de los organismos estudiantiles y los grupos magisteriales que juntos trabajábamos por elevar el nivel de conciencia política de nuestros compañeros.

Particularmente, para mi generación fue memorable el curso 1981-82. Logramos expulsar a cuatro directores enviados por la SEP, y democratizamos la especialidad de Historia con la salida de 17 charros vanguardistas que se usufructuaban como catedráticos de la especialidad; y aunque tuvimos el curso desconocido oficialmente desde septiembre de 1981 hasta junio de 1982, logramos que se eligiera democráticamente con el voto de toda la Comunidad de la ENSM al Profr. Jaime Neri Ramírez; esto marcaba un hito para la escuela, pero al mismo tiempo, generó una enorme presión por parte de los charros que

vieron en este reconocimiento una afrenta fundamental. Para el siguiente ciclo se presentó lo inevitable. Con el cambio de administración gubernamental, arriba al poder el nefasto sexenio de Miguel de la Madrid, y los acontecimientos se precipitaron. Egresamos en junio de 1982. Y el acoso oficial caracterizó el año 1983, concluyendo con la toma definitiva de las instalaciones de Fresno 15. Las escenas de aquella madrugada del 3 de septiembre de 1983 aún rompen la memoria de quienes ahí contemplamos con impotencia el ultraje que hicieron de nuestra Alma Máter. Como las hordas hitlerianas, como los gorilas de Pinochet exactamente diez años atrás, fuimos testigos desesperados de cómo los acervos literarios de las especialidades de Biología, Geografía, Historia y Literatura, fueron trasladados a la explanada central y convertidos en una enorme pira que se llevaba entre su humareda los sueños y las historias de casi 50 años de existencia fructífera de nuestra ENSM. Cientos de materiales de laboratorio de Física y de Química volaron en mil pedazos y no se recuperaron jamás, como tampoco el edificio que nos albergó, que hasta la fecha está convertido en un complejo de oficinas de la Dirección General de Normales, cubículos y salones donde se imparten decenas de inútiles cursos de las más diversas especies, pero sin trascendencia alguna para el magisterio.

Aquella madrugada del otoño de 1983 vimos morir a nuestra Madre intelectual y nació sin duda el alma rebelde, comprometida y recia del tozudo magisterio democrático que hasta la fecha y por todos estos años, continúa su marcha hacia el Futuro, con la CNTE.

2. LA CNTE

Hablar de la CNTE es un referente obligado en México, para entender la lucha magisterial actual. Los movimientos más amplios y conocidos del magisterio combatiente se remontan, en la época reciente a las manifestaciones organizadas por lo que se llamó Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), fundado por el Profr. Othón Salazar. Era (y es) del dominio de los maestros educados políticamente, que el maestro Othón (como lo conocemos todos) encabezó una fuerte lucha que se enmarcó en lo que sociólogos e investigadores conocen como la Crisis Política de 1958, coyuntura de lucha de un amplio abanico de organizaciones gremiales de la burocracia, pero de los que se distinguen sin duda dos grandes movimientos, el othonista y el ferrocarrilero, ambos con epílogos de represión brutal por parte del Estado encabezado por el "bonachón" Adolfo López Mateos, sujeto demagogo que encarna como ninguno ese rostro de apariencia afable del priísmo, pero capaz de la peores traiciones y acciones represivas. No olvidar que años después (1963), este individuo fraguó y ordenó el asesinato de Rubén Jaramillo, destacado dirigente campesino del Estado de Morelos, junto con el de toda su familia.

A Othón Salazar y a Demetrio Vallejo, a la sazón líderes de los maestros capitalinos y de los ferrocarrileros, les tocó vivir en carne propia las consecuencias del enfrentamiento abierto con el gobierno corrupto de López Mateos. Los ceses entre los rieleros fueron más de 9000, como nos cuenta Aurora Loyo Brambila en su libro sobre el Movimiento, sin opción a reinstalación alguna, y se contaron por cientos los maestros golpeados y cesados entre las filas del othonismo. De esta manera salvaje, con el encarcelamiento de los dirigentes opositores, se cancelaba toda posibilidad de reivindicación gremial en esta etapa.

La huella del othonismo marcó sin duda a las generaciones posteriores de luchadores del magisterio, que casi en soledad, desarticulados de otros maestros y sin más elementos que sus propios argumentos y luchas cuasi particulares, mantuvieron la llama de la resistencia magisterial. Esto se hizo evidente en 1968, cuando, después de la represión del 2 de octubre, un incipiente pero firme movimiento magisterial en el DF, conmovió a decenas de escuelas; la coyuntura represiva era total, y estos heroicos compañeros sufrieron persecución y ceses por su participación.

Para los maestros de la CNTE, el emblema de nuestra organización enmarca la presencia de cuatro grandes figuras del magisterio revolucionario. Ahí encontramos, con el fondo del mapa de la Patria, y el puño combatiente en alto, los rostros inolvidables del maestro Misael Núñez Acosta, del maestro Arturo Gámiz, heroico luchador social, muerto en el conocido Asalto al Cuartel Madera, Chihuahua en 1965; del maestro Lucio Cabañas y del maestro Genaro Vázquez Rojas, íconos nacionales de la lucha guerrillera en los años 70, en el estado de Guerrero; y es también en la década de los 70 que pequeños grupos magisteriales inspirados por las más diversas formas ideológicas, pero inscritas en el rico pensamiento de izquierda militante, no dejaron de trabajar en forma incansable por conservar el espíritu de lucha de los maestros. El movimiento de la tendencia democrática del SUTERM, encabezado por Rafael Galván, concitó el apoyo de muchos de los grupos del magisterio, y servía como una bisagra que iba articulando el descontento que años de prismo corrupto ocasionaba entre amplias franjas de la población nacional. Es sabido que uno de los grandes logros del movimiento de 1968 fue el destruir la máscara del estado seudo benefactor, y la gran masa del pueblo pudo descubrir con fidelidad el rostro de sus verdugos. Este país, desde aquellos días aciagos y luminosos, nunca fue el mismo que añoraban los viejos saurios del oficialismo. Y al magisterio nos llegó la hora de la reivindicación, de la lucha digna e incesante. El llamado *boom petrolero* no garantizó el mejoramiento de las condiciones de la población trabajadora. Y en los estados afectados por este presunto e indeseable desarrollismo, principalmente en el sureste mexica-

no (Tabasco, Chiapas) la situación se tornaba totalmente insostenible. En ambos estados prende un amplio y poderoso movimiento magisterial por reivindicaciones salariales y laborales, que sacude el control vanguardista y trasciende a partir de 1978. Pero es hasta 1979 cuando en Tuxtla Gutiérrez se reúnen grupos de las más diversas orientaciones y tendencias que de tiempo atrás luchaban en sus estados por la reivindicación de los trabajadores de la educación; destacaban además de los anfitriones, los compañeros de la Montaña de Guerrero, de la Laguna, del MRM, que en el DF y en Chihuahua tenían amplias franjas de militantes y en general grupos y colectivos con diversos antecedentes, pero todos motivados por la necesidad de unificar las luchas a nivel nacional.

Así, el 17 de diciembre de 1979 se funda la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas, con una incipiente estructura democrática que recogía las más diversas y ricas experiencias de las luchas de los trabajadores mexicanos. A partir de ese momento, el charrismo sindical era desafiado frontalmente por los maestros mexicanos en lucha. No más el combate aislado, ni el abuso oficial, ni las corruptelas ni el corporativismo. La CNTE estaba aquí para luchar por la democratización del SNTE y el mejoramiento de las condiciones de vida del magisterio nacional. Esas fueron las dos principales demandas históricas que sin más lograron que miles de maestros nos aglutináramos en este esfuerzo de organización y lucha: *100% de Aumento Salarial y Democracia Sindical*. La lucha generalizada y articulada a nivel nacional había comenzado.

3. TODOS SOMOS OAXACA

Si bien durante los primeros años de la CNTE atrajo nuestra atención lo que sucedía en Chiapas, con la lucha frontal del magisterio y el posterior derribo del charrismo de la dirigencia sindical y ver llegar al compañero Manuel Hernández como el primer secretario democrático de la Sección VII significó el primer evento digno de celebración en muchos años para el magisterio democrático, el contingente que hoy por hoy marca el paso de la organización nacional fue desde aquellos años el de la Sección XXII de Oaxaca. Como en toda la nación, en Oaxaca los charros habían llegado al límite en sus abusos y corruptelas, y un amplio movimiento que no reivindicaba en sus inicios a la CNTE, se rebeló contra la cúpula vanguardista en el estado, y organizó las primeras movilizaciones. En 1980, la lucha misma los trajo como contingente por primera vez a la ciudad de México exigiendo la realización de su congreso estatal para tirar al charrismo de la dirigencia estatal. Y amplios grupos de maestros de Oaxaca se trasladaron a la ENSM a hospedarse. Aquellos días

fueron en verdad significativos. Teníamos clase a las 6:45 am, y a esa hora, los compañeros maestros oaxaqueños se levantaban, y en corto tiempo arreglaban el aula, que de dormitorio colectivo, pasaba a ser irreprochable salón de clases. A la Escuela llegaban grandes cantidades de víveres, ropa y accesorios para los huéspedes, que se mantenían en los amplios patios y explanadas de la ENSM, mientras se desarrollaba la vida académica de la institución. De ahí salían sus manifestaciones y allá regresaban por las tardes-noches, cuando con sus cantos y danzas, rompían la tranquilidad y el silencio de la noche normalista. Particularmente queda en mi memoria aquella noche en que por primera vez vi bailar *Pinotepa Nacional* por las maestras y maestros que impresionaban con sus vertiginosos giros y el alma puesta en cada evolución, como rescatando en todo momento su identidad costeña y descarada. Aún ahora, la melodía resuena en los campamentos y en las marchas recordándonos que *Todos somos Oaxaca…*

4. LA COYUNTURA DE 1980-82

En la memoria de los más viejos ha quedado indeleble lo que en aquellos años sucedió con los maestros de la CNTE. El descontento generalizado hacia el charrismo corporativo y los gobiernos priístas tuvo momentos verdaderamente indignantes por la estulticia y cinismo de los oficialistas en esta etapa. Lo que aconteció abarcó un amplio movimiento de las bases del magisterio del Valle de México (Sección XXXVI), y de los estados de Hidalgo (Sección XV), Morelos (Sección XIX) y de Guerrero (Sección XIV) que, en un lapso aproximado de dos años, representaron la primera acción coordinada, multiestatal y con una masiva participación de la mayoría del magisterio organizado en las secciones mencionadas.

El marco de las protestas se alternaba entre el Distrito Federal, a donde llegaron incesantes, decenas de manifestaciones masivas que se enfrentaban al gobierno y los escenarios locales que en cada sección se producían por acuerdo de las asambleas respectivas. Aquí cabe hacer notar que la CNTE ya se caracterizaba desde aquellos días por ejercer una democracia participativa *in extenso*; la consulta a las bases se convirtió en la divisa fundamental del movimiento. Hasta la fecha es el eje que aglutina las decisiones fundamentales de la Coordinadora, y su significado político es tan grande, que marca la diferencia entre estar dentro de la organización o estar fuera. Los caudillismos, protagonismos y formas exacerbadas de "dirigentitis" estaban en aquellos días fuera de los marcos de actuación política de la CNTE, aun cuando en tiempos recientes, o en coyunturas determinadas, pareciera lo contrario.

Nos tocó vivir el movimiento de los compañeros de la Sección XXXVI en toda su magnitud, pues un entrañable camarada, considerado nuestro mentor

político, el Profr. Víctor Cantú González, participaba activamente como representante de su centro de trabajo, una escuela primaria ubicada en Loma Bonita, en el municipio de Nezahualcóyotl. A pesar de que yo trabajaba en Azcapotzalco en el turno vespertino (y aún lo hago), desde aquellas lejanas épocas sacudía mis miedos de maestro novato y me desplazaba hasta *Neza* a lo que por primera vez conocí como brigadeo nocturno. En la mañana nos veíamos el equipo de trabajo formado en la ENSM. Éramos cuatro camaradas maestros de primaria y alumnos de la especialidad de Historia: el maestro Víctor, el compañero Carlos Aguilar, que trabajaba en Iztapalapa, y el maestro Rogelio Laguna, que se estrenaba en San Miguel Teotongo, una de las zonas de mayor marginación social en Iztapalapa. Por las noches a partir de las 10 p.m., nos veíamos en *El Oasis,* un famoso restaurante ubicado en Santa Martha Acatitla, y de ahí, cargados de carteles y una cubeta de engrudo en el coche de Víctor, cubiertos por la oscuridad que era mucha, pues calles enteras de los municipios de Nezahualcóyotl y Chimalhuacán, que visitábamos con profusión, no contaban con energía eléctrica. Teníamos que cuidarnos básicamente de tres cosas: los perros que intempestivamente salían de las escuelas, los ladrones, que en más de una ocasión nos dejaron "trabajar" sin mayor problema, al ver la motivación que nos agitaba, y el llamado en aquél entonces Batallón de radio patrullas del estado de México (Barapem), de triste celebridad por sus latrocinios, corruptelas y porque su jefe fue el ladrón que se hizo de humo, Alfredo Ríos Galeana.

La dinámica era sencilla. Dos permanecíamos en el automóvil vigilando cualquier movimiento extraño, y dos bajábamos a llenar de engrudo el cartel y pegarlo cuidadosamente en los muros y/o puertas de las escuelas. Si la escuela era muy charra, o sea, que la mayoría de sus integrantes no participara en el movimiento, aplicábamos doble o hasta triple dosis de carteles. No fueron una ni dos las ocasiones que el *Barapem* nos sorprendió y nos tocaron macanazos y extorsión. También se identificó al maestro Víctor y comenzó su persecución al grado de expulsarlo de Neza y mandarlo a Ixtapaluca, decenas de kilómetros adelante, por la carretera federal a Puebla. En aquellos días, los compañeros de los municipios del oriente del Valle de México, tenían tomada la Dirección No. 1 de Educación Primaria, que sorprendentemente se encontraba en calles de la colonia Aeronáutica Civil, en el D.F. Corría ya el año de 1981, y participábamos como maestros del Valle de México gustosamente. Compartíamos las exigencias del plantón, las vicisitudes del vuelo de helicópteros y de la toma de fotografías en todo momento. En mis estancias en el plantón comencé a entender que en una concentración masiva de ese tipo uno no podía dormir de noche. La posibilidad del desalojo era latente y eso ahuyentaba el sueño y avivaba la conciencia. Mi plática incesante y mi vigilia convencida era una tortura para mis camaradas más cercanos, que luchaban por conciliar el sueño por algunos minutos. Hasta la fecha, un súbito insomnio me invade y me resisto

definitivamente a dormir cuando voy al plantón. Las consecuencias en mi organismo se podrán calcular.

Conviene recordar que no había celulares, ni *laps*, ni *metrobús*, ni vías rápidas como las actuales. Entonces las noticias se difundían más lentamente y los desplazamientos podían ser de varias horas desde el oriente hasta el poniente de la ciudad en donde laboraba. Perdí en ese tiempo mi fama de maestro puntual y cumplido a ultranza. Hablaba ya de cosas raras como plantones, paros, marchas, brigadeos y movilizaciones. Los maestros de mi pequeña escuela primaria me miraban con recelo y mi director coahuilense espantado, comenzó a emplear los reportes de inasistencia y de retardo para contener a aquel joven deschavetado que descubría que el magisterio era algo más allá de la respetable aula, del eros pedagógico y del deber ser sin cortapisa.

5. LA PRIMERA EXPERIENCIA REPRESIVA

Un enorme plantón organizado desde las cuatro secciones en lucha, caracterizaba la movilización. Abarcaban las pequeñas casas de campaña instaladas desde la sede nacional del sindicato, hasta desembocar en la sede de la sección XXXVI del SNTE, en Belisario Domínguez 32 (Hoy, sede de la Sección IX democrática y de la misma CNTE). Durante esta especie de sitio magisterial, sucedieron cosas varias, algunas gloriosas, sin exagerar, como la realización del primer congreso de masas de la Sección XXXVI (Valle de México) que con los maestros de base presentes en la explanada del Estadio Azteca tomó resoluciones fundamentales para su Movimiento. Muchos compañeros consideraron que esta demostración legítima de fuerza democrática del magisterio mexiquense fue determinante para que el charrismo, por órdenes del Estado, asesinara sin dilación al compañero Misael. Era la forma de descabezar el movimiento, pero también anunciaba la represión abierta y masiva que se produciría en los próximos meses.

Una marcha en Pachuca Hgo., que llegaba al edifico sindical de la sección XV, fue recibida por francotiradores que asesinaron a dos personas: una persona identificada con los charros seccionales, y también al compañero Pedro Palma Baltazar, integrante del movimiento democrático hidalguense. Era la versión hidalguense de la barbarie mexiquense contra Misael. La muerte causó indignación entre el contingente de la XV. En Morelos, el representante del magisterio de la Sección XIX en las negociaciones que se habían abierto con la SEP y el gobierno de Morelos, el maestro Ariel Bárcenas fue secuestrado por la policía política del vecino estado: Ariel apareció en un paraje días después, golpeado y torturado en su intimidad más delicada. La situación era tan dolorosa, que tuvo que ser Monseñor Sergio Méndez Arceo, obispo de

Cuernavaca, quien comunicara la situación a los compañeros que encabezaban la negociación con el gobierno. A los compañeros de Guerrero, los soldados en diversas comunidades los vejaron y ultrajaron en sus personas y escasas propiedades. Corrió la versión de quema de planteles ("escuelas" que sólo contaban con techos de paja, botes y tablas como bancas, pisos de tierra) principalmente en la región de la Montaña. El contingente de la sección XIV, avezado y entrón para la lucha, estaba fuertemente limitado por sus carencias económicas y la crónica represión que cotidianamente amenazaba (y amenaza) a los luchadores sociales en la entidad.

En estas condiciones llegó la represión. Fue una madrugada de la primavera de 1982. Por todas las esquinas de las calles de Venezuela y de Belisario Domínguez, que son la misma calle con nombre diferente, en el centro histórico de la Ciudad de México, se concentraron gruesos contingentes de granaderos, agentes de tránsito, bomberos, y agentes de la policía política (brigada blanca de la extinta Dirección Federal de Seguridad) armados de toletes, escudos, bombas lacrimógenas, bombas de agua y armas de fuego y avanzaron sobre los grupos de maestros que en ese momento descansaban en sus respectivas tiendas de campaña. El estruendo de los motores de las motocicletas de los agentes de tránsito despertó a la mayoría. Algunos que preveían este momento, tomaron palos, piedras y adoquines acumulados en sitios estratégicos; salieron a relucir tubos, fajillas y varillas para la construcción: las compañeras (que no eran muchas en realidad, pero que ahí estaban, algunas con sus hijos) salieron precipitadamente escapando por Eje Central, mientras la desigual batalla se entablaba. Decenas de descalabrados, intoxicados por los gases y golpeados empezaron a ser subidos en autobuses suburbanos estacionados sobre las calles adyacentes. A todos los compañeros se les despojó de zapatos, calcetines, cinturones y camisas, y así se les llevó a las diversas carreteras de entrada a la ciudad de México. Fueron arrojados a los caminos, sin dinero, semidesnudos y sin posibilidad de traslado a ningún lado. Sólo la solidaridad de los pueblos rurales proveyó a los reprimidos de medios para regresar a sus lugares de origen. La desbandada fue enorme y aunque la representación concluyó la negociación con resultados magros, esta experiencia dejaría huellas imborrables, no sólo en el espíritu de lucha del magisterio llamado desde aquel tiempo disidente, sino sobre todo en su conciencia. Era claro que había que establecer nuevas y mejores formas de organización y entender las lecciones que este acto represivo proporcionaba. La primera batalla, arrojaba sin duda, saldos positivos hacia el futuro, aunque algunos, como en la lucha othonista, argumentaran la represión para dejar de participar. Más adelante los veríamos engrosar las filas del vanguardismo. Los ciclos se depuraban, a partir de la represión y de la toma de conciencia.

6. DE CÓMO SOBREVIVIMOS EN LOS 80´S. LA PRIMAVERA MAGISTERIAL DE 1989

Cuando en 1983 nos cerraron la ENSM, entendimos que la represión proseguiría sin miramiento. Los cursos intensivos de la escuela se descentralizaron a 4 sedes separadas entre sí por cientos de kilómetros. La nueva idea del normalismo impuesta por el gobierno, intentaba acabar con la entraña popular del magisterio nacional. La ENSM se reubicó en las instalaciones que en algún tiempo ocupara la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), en la vieja Hacienda del Rosario, otrora cuartel general del líder de los lecheros capitalinos, Fidel Velázquez. La UPN era un proyecto que el charrismo y la SEP impulsaban al alimón, sin mayores repercusiones en los maestros. Era la respuesta oficialista al proyecto alternativo que caracterizaba a la ENSM. La urgencia de poblar académicamente aquel elefante blanco llamado UPN, apresuró la caída de la ENSM. El moderno liberal Jesús Reyes Heroles, a la sazón Secretario de Educación Pública argumentó en su momento para justificar la clausura de la Normal Superior, que por los edificios que la albergaban, cruzaba una gran falla geológica, que con algún sismo de gran intensidad, provocaría una tragedia. El tiempo habría de desmentirlo. Exactamente dos años más tarde, en 1985, un gran terremoto destruyó buena parte del edificio sede del partido de Reyes Heroles (PRI), y dejó incólume la añosa estructura de Fresno 15. No corrieron la misma suerte quienes en diferentes sedes en el DF, cubrían los faltantes de sus carreras como alumnos de la ENSM. La mayor cantidad de compañeros caídos se produjo en el viejo edificio de escalafón en la calle de Manuel Doblado. Muertes que pudieron haberse evitado, si la ceguera oficial no clausurara nuestra escuela.

El sismo de 1985 sólo vino a exacerbar el odio oficial hacia los maestros que el poder llamaba y trataba como disidentes. Esta tendencia no es nueva, ni reciente, sólo que en aquellos momentos estaba conociendo sus extremos más execrables. En aquellos días, el término "disidente" marcaba a quienes en las escuelas capitalinas (y circunscribo el evento al DF, porque es el que conocí directamente), a veces en solitario, enfrentaban la rígida estructura vertical con argumentos tan válidos y contundentes, que se convertían en verdaderos peligros para el *establishment* escolar. A los disidentes se les cambiaba de adscripción varias veces en un ciclo escolar. Se pedían informes especiales para determinar su estadía en un plantel. Gruesos expedientes se apilaban en las Direcciones de Educación sobre estos "malos elementos". No se les permitía reunirse con los maestros en los recreos o recesos (según se tratará de primaria o secundaria): Se confiscaba su información y si por ventura llegaba a aparecer en puertas, ventanas o muros del plantel, de inmediato era destruida por las autoridades de las escuelas.

Las juntas sindicales eran verdaderos muestrarios de antidemocracia e indignidad. En una zona escolar solían encontrarse pequeños grupos de disidentes, que de inmediato eran detectados; si intentaban tomar la palabra, se les bloqueaba en su participación, quitándoles micrófonos o sonido. Los más robustos elementos de la zona vigilaban que el orden no se rompiera, e invariablemente, los delegados a los eventos sindicales, se reivindicaban "vanguardistas", para llegar a los Congresos. Algunas delegaciones sindicales lograban contar con mayoría disidente; para aquellos días, los maestros disidentes empezábamos también a reivindicarnos como democráticos, pues los charros se reclamaban "institucionales". Y a los congresos llegábamos defendiendo nuestras banderías, en un ínfimo número. Muestra de ello podría ser el congreso de 1979, en la sección IX, en donde me tocó participar junto a otros 12 compañeros democráticos contra ¡476! delegados charros. Cuando intentamos pintar consignas con marcadores en los baños del Auditorio *15 de Mayo,* pues nos habían decomisado la propaganda, fuimos sacados en vilo del lugar por los golpeadores de Educación Física, y depositados en el arroyo, después de recibir una buena dotación de patadas en las espinillas y golpes de conejo en la cabeza.

El ostracismo, el congelamiento en oficinas burocráticas por meses, la asignación de centros de trabajo bastante alejados del domicilio particular, y en los casos más graves, el levantamiento de actas por desacato, o por demeritar los actos de la autoridad, ilícitos enmarcados en el viejo reglamento de 1946 (que por cierto, hasta la fecha se sigue usando para reprimir a los maestros), eran el paisaje cotidiano para los maestros disidentes. Cuando en 1988, el arribo de Carlos Salinas de Gortari al poder precedido de un fraude electoral, marca la etapa del neoliberalismo más recalcitrante en la saga iniciada en 1982; las condiciones del magisterio eran de verdadero oprobio. Los salarios del magisterio se habían depauperado al grado de representar solo 1.3 salarios mínimos. La excesiva burocracia en las oficinas de la SEP, una corrupción rampante y la nefasta actuación del charrismo vanguardista, fueron los principales detonantes de lo que llamamos La Primavera Magisterial de 1989. Por aquellos años, los compañeros democráticos miembros de las secciones del DF (IX de Primarias, X de Post Primarias y XI de trabajadores de centros educativos) construíamos en conjunto la Coordinadora de Lucha de Trabajadores de la Educación del D.F. (CLUTEDF). En noviembre de 1988 organizamos una marcha que con no más de 50 compañeros arribo a las oficinas centrales de la SEP. Al insistir entrar a la sede central de la SEP, por la calle de Argentina, uno de los cristales de las puertas de acceso se rompió y esto provocó que el personal de guardia rociara con polvo de extinguidor a varios compañeros que ahí nos encontrábamos. Puedo asegurar sin duda, que este evento que parecía intrascendente y aislado, representó el inicio de la enorme movilización que durante los meses de marzo, abril y mayo de 1989 paralizó a las

escuelas de la Ciudad de México, como no sucedía desde 1958, con el movimiento othonista. Por aquellos años, la definición de muchos de nosotros, que al haber estudiado en la ENM y la ENSM, trabajábamos en primaria y secundaria, tuvo que darse aceleradamente. Las reuniones del magisterio inconforme crecieron en número y frecuencia desde que inició 1989, y se organizaban por separado. Un enorme número de maestros decidió participar en la Sección IX. Pero muchos, siendo de Primaria, lo hicimos en la Sección X de Secundarias. Como tales, nos reuníamos en un predio de la calle de Argentina que por aquellos tiempos usufructuaba políticamente la organización que encabezaba René Bejarano. Las reuniones también se llevaban a cabo en la calle de Nogal, y ahí empezamos por llegar decenas de representantes, pero paulatinamente, cada semana, se unían más y más escuelas al movimiento. Las acciones eran conjuntas, y en febrero y marzo se produjeron las primeras movilizaciones masivas. El movimiento creció incontrolable en zonas, en regiones y delegaciones completas. Eran muchas y muy diversas las formas de organización por escuela; los maestros dábamos rienda suelta a nuestra creatividad. Las maestras, con tacones altos, abordaban los transportes para dar a conocer nuestra lucha; nos vimos como colectivos de trabajo, preparando lo que ya parecía inminente: la huelga general. Los paros escalonados nos hicieron cada vez más fuertes y eran verdaderas demostraciones de fuerza nuestras marchas y movilizaciones. Las autoridades eran totalmente incapaces de controlar el descontento. Se hablaba del movimiento a todas horas y por todos los medios. Pero sin duda, lo que nos dio un aporte de fortaleza invaluable fueron dos factores definitivos: las escuelas nos organizábamos con todos sus miembros, incluyendo a los compañeros trabajadores administrativos y de apoyo. Por años, desde 1943 cuando nace el SNTE, una especie de maldición nos alejó como trabajadores docentes y no docentes. Hoy nos uníamos y marchábamos como uno solo, y en las escuelas nos hermanaba la lucha. Los directivos mismos se integraron a las movilizaciones, cuando pudieron sacudirse de la pesada tutela burocrática de "los jefes".

El segundo factor fue el gran apoyo que nos otorgaron los padres de familia. Las escuelas eran compartidas con ellos en tareas y responsabilidades y nos prestaron todo tipo de apoyo y cobertura, sobre todo cuando el 17 de abril declaramos el Paro Indefinido de Labores. Las condiciones nos llevaban a este extremo, y el paro fue prácticamente total en las escuelas de educación básica de la ciudad. Las marchas llenaban fácilmente el zócalo, que se convertía en una gran plaza festiva, con la alegría de los maestros y maestras liberados de sus yugos ancestrales. Cada centro de trabajo nombró un representante para las asambleas que por sección se organizaron. Era una obligación fundamental asistir a las asambleas generales de representantes que en la sección X nos agrupaban en 10 sectores. Cada sector decidía democráticamente lo que había

que hacer en el movimiento. Pero ya en estas asambleas, la mano de los partidos políticos se dejaba ver. Los militantes del PRD y del PRT, se hacían sentir con sus propuestas que tendían, en el caso de la sección X, a la mediatización del movimiento, al *agandalle* y a tratar de capturar el mayor número de posiciones posibles. Se presentía desde marzo, con la suspensión de los congresos en las secciones IX y X, que las dirigencias charras estaban en crisis y que más temprano que tarde deberían abandonar sus privilegios. Lo veíamos venir, pero entre los maestros de base ese no era el objetivo. Para nosotros democratizar al SNTE era la tarea. Era una demanda histórica de la CNTE, y este movimiento se reivindicaba de la CNTE en su mayoría, aunque muchos compañeros se preguntaban aún por aquellos días, ¿que era la CNTE? Muchos pensaban y hablaban mal de la Coordinadora por desconocimiento. Pero también, muchos miembros de partidos hacían un trabajo sucio al respecto.

Es evidente que las visiones de este movimiento son diversas y muy disimiles en multitud de casos. En lo particular a mí me tocó convivir de cerca con Teodoro Palomino, un carismático individuo que merced a su prepotencia y presunta habilidad negociadora, se había auto erigido uno de los líderes fácticos en la sección X. Junto con Jesús Martín del Campo (hoy miembro de MORENA, presidente de la Cámara Legislativa de la CDMX pero antes connotado dirigente perredista) conformaron un tándem que a la postre resultó ser catastrófico para las aspiraciones democráticas de nuestro movimiento. Estos individuos, junto con otros adyacentes, presentaban ante los compañeros una imagen de líderes impolutos, que transformaban en otra cosa cuando de negociar con las autoridades o los charros se trataba. Por órdenes directas del presidente Carlos Salinas, Carlos Jonguitud, líder moral del SNTE y presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria fue obligado a renunciar a sus cargos y privilegios, sustituyéndolo Elba Esther Gordillo Morales, profesora chiapaneca que había acumulado su capital político en la sección XXXVI del SNTE (Valle de México) y señalada por los compañeros de esta sección como la autora intelectual del asesinato del maestro Misael Núñez Acosta. Con el nombramiento de esta señora, se precipitaron los acontecimientos. Gordillo llegó bajo la máscara de la democracia sindical, de la afinidad con las causas del magisterio disidente y empeñando su palabra de respetar los procesos democráticos para la sustitución de las cúpulas seccionales recién electas. Esto motivó que se negociara la sustitución del charrismo en las secciones IX y X, procesos paralelos de negociación política que tuvieron resultados diferentes. Mientras en la sección IX, un amplio grupo de compañeros representantes supo llevar el proceso hasta la consecución de una representación con mayoría democrática, y con un secretario general democrático en una comisión ejecutiva que desplazaba al comité charro que se retiraba, en la sección X se cometió una de las más grandes aberraciones de que se tuviera memoria hasta

ese momento. Los representantes en la negociación con el charrismo, aprovechando el cansancio que de madrugada experimentaban los compañeros que en guardias esperaban a la comisión que dialogaba con el oficialismo a las afueras de la SEP y el SNTE, y argumentando que la represión con granaderos y la policía montada era inminente, lograron sacar el acuerdo de aceptar una comisión ejecutiva con secretario general charro. Cuando al siguiente día, la expresión mayoritaria en la sección X condenó el hecho, e indignados intentábamos destituir a los responsables de esto que fue catalogado como una traición, la maquinaria de los partidos se activó y de la nada surgieron decenas de defensores que "disculparon" el error y manipularon las cosas para que lo acontecido pasara como "un triunfo del movimiento" Tal acción dio inicio a todo tipo de trapacerías y suciedades que los burócratas de partido han cometido desde y contra la base magisterial de la sección. Es proverbial el hecho de que, primero en la sección IX, y luego hasta en la misma CNTE, a los miembros de la Sección X se nos tachara de charros, y de otros calificativos lastimosos, ligeros e injustos que se enderezan hasta la fecha en contra de quienes seguimos participando en la Sección X

El movimiento de 1989 tuvo como conclusión el final feliz en la Sección IX, con un agrupamiento triunfante que dignamente tomó posesión de los cargos sindicales para finiquitar definitivamente a los charros, y una Sección X sumida en el oprobio y el desasosiego, tomando posesión de una comisión con liderazgo charro y con toda una serie de eventos por venir que gradualmente acabarían con la existencia misma del movimiento democrático. No obstante el triunfo conseguido, en noviembre de 1989, una vez más se intentó que los maestros saliéramos a las calles, por reivindicaciones que habían dejado de cumplirse en la primera oleada. La situación política había cambiado, y los resultados de este intento son considerados un retroceso por muchos de nosotros. Las comisiones "platicadoras" que se formaron en aquellos días, sólo sirvieron para confirmar la prepotencia y enorme impacto personal que generaba Elba Esther Gordillo, que parecía sacada de una novela de espanto, con su gesto desafiante y su voz que imprecaba y descalificaba sin medida a la CNTE. La lección fue clara. Los tiempos políticos dan o no dan de acuerdo a la correlación de fuerzas existente. Una derrota inmisericorde a la falta de visión desde posiciones presuntamente radicales.

7. EL SINDICATO COMPARTIDO. CÓMO SE PROFUNDIZÓ LA TRAICIÓN

Quienes conocimos el "tiempo compartido" con los charros en la Sección X, guardamos recuerdos verdaderamente amargos de aquella experiencia. Los

rabiosos y recalcitrantes representantes de escuela que durante el movimiento rompían lanzas contra los charros, se convirtieron de pronto en fraternales asociados de aquellos personajes grises y siniestros, trajeados impecablemente, pero con rostros torvos y actitudes prepotentes y déspotas. En las reuniones de los 72 comisionados del movimiento en la sección X, rápido deslindamos campos. Por un lado, 60 miembros del PRD, del PRT y del PT de nueva creación impulsado por Teodoro Palomino, y por el otro, 12 compañeros de base que decidimos organizar algo que tomó el nombre de Colectivo Magisterial de la Sección X, instancia que cobijó nuestros esfuerzos por más de 20 años que duramos en la brega sindical contra el oportunismo y el charrismo, que juntos tomaron posesión de la sede sindical. La farsa de democracia que los líderes partidarios metidos a dirigentes sindicales protagonizaban, contrastaba con la posición digna y consecuente de los compañeros de Oaxaca, de Chiapas, de Morelos o de Michoacán con quienes coincidíamos en la CNTE. Nuestra oposición sistemática al charrismo fue catalogada de purismo por todos cuantos compartían la trinchera de lo que comenzábamos a llamar "reformismo"; ahí estaban René Bejarano, Jesús Martín del Campo, Teodoro Palomino, Germán Aguilar, futuro diputado del PT, Miguel Bortolini diputado creador de la leche *Betty* y posteriormente delegado perredista en Coyoacán, Alejandro Sánchez, recientemente pastor principal de los diputados del PRD, y personajes menores adjuntos a estos connotados dirigentes que guardaban distancia con quienes los cuestionábamos en los debates, que seguíamos reivindicándonos de la CNTE y como representantes sindicales democráticos. Fueron múltiples las formas en que estos sujetos provocaron el debilitamiento de lo que fuera el movimiento magisterial de 1989. Pero ninguno tan doloroso y destructivo como el congreso seccional de 1992.

Aquel evento duró 23 días. Los delegados nombrados por las escuelas para este evento de relevo seccional eran casi 500. Sospechosamente surgió la tendencia por parte de varios de los dirigentes de no dar a conocer públicamente cuántos éramos para evitar un "charrazo". Después entendimos que la estrategia era no evidenciar que éramos una mayoría apretada, pero al fin mayoría, para que esto no impidiera la negociación de las carteras que representaban seguir en el candelero político. Los representantes de escuela exigían que el Congreso se desarrollara para votar y consumar el triunfo democrático. Esto nunca sucedió. Un episodio brillantísimo fue cuando por el día 18 se presentó a la sede del congreso, la Sala Ollin Yoliztli, la mismísima Elba Esther Gordillo y fue vergonzosamente expulsada por las maestras democráticas delegadas al congreso. Parecía que se superaban todas las pruebas. Pero la vergonzosa consigna enarbolada en aquel evento "*Vamos por todo, sin perder lo que tenemos"* muy del estilo de hacer política que tienen los *chuchos* y todo tipo de esas sabandijas, arruinó definitivamente el desenlace de aquella confrontación

con el charrismo. Y una madrugada de invierno, ante el beneplácito de los charros, del gobierno y de los mismos oportunistas, se propinó la puñalada definitiva a los maestros y maestras de la Sección X. Aquella mañana, con rostros indignados, cuajados en lágrimas, extenuados por el esfuerzo de tantos días de lucha crispante y sin concesiones, una triste caravana de espíritus masacrados en su idealismo abandonó la sala de conciertos.

Tras de sí quedaba el sueño de democracia de la sección más charreada del SNTE. Y cientos, miles de esperanzas que se truncaron dolorosamente.

8. EL PRAGMATISMO. LA CNTE ENFRENTA EL DIVISIONISMO

En la Sección X acabaron por descararse los oportunistas y en 1998, precedidos del prestigio que retomó el movimiento con las movilizaciones de 1996 para bloquear el intento de reformas a la Ley del ISSSTE, decidieron engancharse con el charrismo. Los judas tienen nombre: Carmen Rueda, conocida suripanta política, que junto a su correligionario Edgar Sáinez Enríquez, patrocinaron un movimiento político que los deslindo de la CNTE y los hizo subir al carro de Elba Esther Gordillo. Como en este grupo también se hallaba Alejandro Sánchez Camacho, mejor conocido como *el Sombrita,* a estos sujetos empezó a llamárseles el *Grupo de los Negros.* A pesar de la enjundia y la consecuencia de quienes iban quedando en las comisiones sindicales a partir de la depuración, lo cierto es que el movimiento languidecía en la Sección X. El nuevo siglo nos sorprendió con fuertes divisiones internas, mientras la Coordinadora impulsaba la resistencia en sus contingentes más consolidados. No obstante, empezaba también a generarse una seria discrepancia al interior de la CNTE entre los contingentes de las secciones XVIII de Michoacán y XXII de Oaxaca. Dos estilos de trabajo, dos concepciones diferentes de concebir el sindicalismo democrático y a la propia CNTE comenzaban a confrontarse, lo que fue ocasionando paulatinamente un desprendimiento que se presentía, pero que no se materializó sino hasta algunos años más tarde. Empezaba a generarse una idea falsa de la democracia sindical. Los contactos con gobiernos presuntamente "democráticos" comenzaron a producirse en aquellos estados donde el PRD o los partidos de la izquierda formal ganaban posiciones. Aun cuando en la CNTE se reivindica la libre militancia, se prohíbe terminantemente el acuerdo o menos aún, el corporativismo con los partidos y gobiernos, por muy "de avanzada" que se reivindiquen. Obviamente los contactos no fueron abiertos, pero han existido, ante la necesidad que algunos sienten de marchar "a lo seguro" con nuestras demandas. Estas nuevas líneas políticas no han sido compartidas por cientos de compañeros. Cuando por fin se escindió parte de la Sección XVIII de la CNTE (Michoacán) y junto con otras secciones decidieron

fundar el Comité Ejecutivo Nacional Democrático del SNTE (CEND), muchos interpretamos esto como un "*quítate tú para ponerme yo*". No obstante, este intento logró la participación de algunos sectores de diferentes secciones a nivel nacional que vieron en la propuesta algo alternativo. Particularmente nos pareció fundamental la participación de oportunistas como José González Figueroa o de charros recalcitrantes como Antonio Jaimes Aguilar, cacique político en Michoacán y antiguo líder nacional del SNTE, bajo la férula de Carlos Jonguitud, como integrante del presídium en una de las reuniones convocadas por lo que después sería el CEND del SNTE.

PARA CERRAR: EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO Y EL INTENTO DE EXTERMINIO DE LA CNTE

En este sencillo trabajo, incluimos un apretado resumen de hechos históricos que nos ha tocado vivir en este sendero que por más de 40 años hemos transitado. Para 2013, con la asunción de Enrique Peña Nieto a la presidencia del país, la CNTE enfrentó sin duda el ataque más feroz y virulento que jamás haya tenido que enfrentar. La única coordinadora de masas sobreviviente de aquellas organizaciones formadas al finalizar la década de los 70 (junto con la COSINA, la CONAMUP y la CNPA), tuvo que confrontar al gobierno federal, a los gobernadores de los estados de donde provenían los protagonistas de esta lucha, a los taimados pseudo legisladores de todos los órdenes y partidos, a los medios de comunicación en general que desarrollaron una enorme campaña de estigmatización en contra de sus miembros y sus movilizaciones, a los charros que aunque debilitados porque su jefa estaba en la cárcel pagando sus tranzas, no cejaron en su intento de desaparecer a la CNTE. Pero no valía engañarse, soslayando en aquellos momentos, ante la urgencia y el apremio en la lucha, cuando las reformas en el sector educativo se imponían a ultranza, los errores que se fueron cometiendo. La CNTE como tal había cedido a la *dirigentitis*, y algunos de sus líderes caían fácilmente en el protagonismo a ultranza. Habían tenido extraños encuentros con autoridades a diferentes niveles, y algunas decisiones, como son las mesas de dizque diálogo que promovieron junto con Gobernación, los acercamientos a ultranza con los gobiernos, la política de "*aquí estoy pero voy a decir que no estoy*", se sumaron a errores ancestrales que se cometen, como haber cedido a la tentación de sustituir el organismo histórico, contenido en los principios de la propia Coordinadora, la Instancia de Coordinación Nacional y sustituirla por una "Dirección Política Nacional" en donde los contingentes más grandes, indefectiblemente marcan el paso y la hegemonía para todo el conglomerado, amén de seguir cayendo en el garlito del clientelismo y el pase de lista que genera lastimosos casos de corrupción a diferentes escalas. Y a pesar de los episodios difíciles, generados por la represión

gubernamental, a pesar de los presos de conciencia, de los cesados por resistirse a los exámenes de permanencia, de los asesinados en Nochixtlán, de los nuevos desaparecidos de Ayotzinapa…

La CNTE sobrevivió a todas las agresiones, a las calumnias de sus detractores, a sus propias divisiones internas y a sus yerros de táctica y de estrategia. Se mantiene en pie en estos nuevos tiempos, en donde cambió la proscripción por la interlocución, pero en donde tampoco ha arriado banderas y trata de mantener su independencia política del gobierno y los partidos políticos.

En perspectiva, la CNTE hoy está en posición de trascender, el puro espacio de oposición organizada al interior del sindicato, para convertirse en gobierno sindical en aquellas secciones en donde la votación universal y la vigilancia irrestricta de los procesos de elección le permitan ese objetivo; elecciones que se promueven al amparo de las reformas legales que la burocracia sindical ha tenido que acatar y que están representadas en el SNTE en el reglamento del 12 de enero de 2020. Si así sucede, se vislumbra un amplio panorama de gestión genuinamente de base, que permita a la CNTE ocupar el lugar histórico que la lucha de los maestros y maestras de este país, desde hace 40 años, le han conferido.

Acerca de los autores

Alaníz Hernández Claudia. Doctora en Educación por la Universidad Pedagógica Nacional, miembro del Sistema Nacional de Investigadores(SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Profesora e investigadora de tiempo completo en la Unidad 096 CDMX Norte de la UPN.
Correo electrónico: ahclaus@yahoo.com

Cabrera Barrera, Yolanda. Profesora en Educación Primaria, Licenciada en Educación, Maestra en Educación Básica con Especialidad en Competencias Docentes. Actualmente Profesora investigadora y jefa de la Unidad de Actualización y Posgrado en la Benemérita Escuela Nacional de Maestros (BENM) y Perfil Deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP).
Correo electrónico:yola1cb@hotmail.com

Díaz Cancino, Olga Rocío. Doctora en Estudios Sociales por la UAM-Iztapalapa; profesora e investigadora del tiempo completo en la Unidad 096 CDMX Norte de la UPN.
Correo electrónico: rocdica@hotmail.com

Farfán Mejía Enrique. Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Sinaloa; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); Director de la Unidad 096 CDMX Norte de la UPN.
Correo electrónico:efarme@hotmail.com

Gómez Gallegos, María Elena. Licenciada y maestra en pedagogía, doctorante en Ciencias del Desarrollo Humano. Actualmente Profesora investigadora y jefa del Área de Investigación en la Benemérita Escuela Nacional de Maestros (BENM) y Perfil Deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP).
Correo electrónico:katmandu8850@gmail.com

Hernández Belmonte, Sergio Hugo. Licenciado en Educación Primaria, Maestro en Planeación Educativa y en Habilidades del Pensamiento, y Doctor en Educación. Actualmente, Profesor Investigador de Enseñanza Superior en la Benemérita Escuela Nacional de Maestros (BENM) y Perfil Deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP).
Correo electrónico:belshu@hotmail.com

Leyva Galicia Mario Alberto. Maestro en Educación en por la Escuela Normal Superior de México (ENSM); Director de secundaria pública en la CDMX.
Correo electrónico:mleyva@upn.mx

Gutiérrez Martínez Elia. Doctora en Pedagogía por la UNAM; consultora independiente, , miembro del SNI – CONACYT.
Correo electrónico: eliza74_zapa@yahoo.com.

Olivo Pérez Miguel Ángel. Doctor en ciencia social con especialidad en Sociología por el Colegio de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); profesor e investigador de tiempo completo en la Unidad 096 CDMX Norte de la UPN.
Correo electrónico: miguelangelolivo@hotmail.com

Reyes García Luis. Doctor en Estudios Sociales por la UAM-Iztapalapa; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); profesor e investigador de tiempo completo en la Unidad 096 CDMX Norte de la UPN.
Correo electrónico: momentopedagógico@hotmail.com

Zamorano Farías, Raúl. Doctor en Sociología Jurídica por la Universidad de Lecce en Italia; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); profesor e investigador de tiempo completo en el Centro de Estudios Teóricos y Multidisciplinarios de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.
Correo electrónico: rzamorano61@gmail.com

El libro *Educación y reforma en México. A propósito de la cuarta transformación* está conformado por unos ejercicios de reflexión interdisciplinaria de un grupo de académicos, con base en una temática de referencia, a saber: la educación de México en la cuarta transformación. Tal temática se enmarca en el contexto de las tensiones entre el gobierno y el magisterio, la sucesión presidencial de 2018, el gobierno de AMLO, que se presenta como una posibilidad de renovación y grandes cambios, o de permanencia y continuidad.

Luis Reyes García,
Claudia Alaniz Hernández,
Miguel Ángel Olivo Pérez (Compiladores)

9 789801 815983

Ediciones del solar